РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139
e-ISSN 1816-8590

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

## 2018. № 1(109)

**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; 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, 2018
© Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2018
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2018
© 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 таможни 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);

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

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Косов Ю. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург), заместитель главного редактора

1. *По политическим наукам*:

**Акопов С. В.** — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
**Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
**Вульфович Р. М.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
**Казанцев А. А.** — доктор политических наук (Москва);
**Колесников 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);
**Куклина 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)
**Carmen Pérez González** — Phd in Law, University Carlos III de Madrid (Spain)
**Félix Vacas Fernández** — PhD in Law, the University Carlos III of Madrid (Spain)

## EDITORIAL BOARD

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

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

8 **ПРИЯТЕЛЕВ В. В.**
Проектный подход к формированию управленческих команд на муниципальном уровне

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

16 **ВОЗЖЕНИКОВ А. В., ЦЫБАКОВ Д. Л., ФИЛОНОВ В. И.**
Ремилитаризация мировой политики в контексте национальной безопасности современной России

23 **КОСОВ Ю. В., НИКОЛАЕНКО А. В.**
Политическое управление развитием Арктики (Анализ основных этапов становления)

34 **БАЖУКОВ В. И.**
«Миротворческая» операция НАТО в Боснии и Герцеговине (1992–1995): концепция и реальность

42 **РАЗУВАЕВ Н. В., ТРЕГУБОВ М. В.**
Правовая наука и развитие образовательных компетенций юриста

51 **МАЛИК Е. Н., СОКОЛОВ В. В.**
Приоритеты реализации государственной молодежной политики в Орловской области

## ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

56 **БЕК И.**
Трансграничное сотрудничество: вызовы и перспективы для горизонтального измерения европейской интеграции

63 **САБЛИНА Ю. В.**
Представления евразийцев о развитии советского государства в годы НЭПа

## ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

70 **ЛЕВАШЕНКО А. Д., ЕРМОХИН И. С., ЛЕБЕДЕВА С. К.**
Присоединение России к декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г.: новые возможности для продвижения национальных интересов

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

78 **ПАК Е. М.**
Использование манипулятивных методов в текстах интернет-изданий

84 **ДЕСЯТНИЧЕНКО Д. Ю., ДЕСЯТНИЧЕНКО О. Ю., ШМАТКО А. Д.**
О проекте стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации (анализ задач и направлений их решения)

92 **ЛАПЫГИН Ю. Н., ТУЛИНОВА Д. В.**
Методы разработки стратегий муниципальных образований

## ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

**105 ГРИДНЕВ В. П., МУРГА Н. В.**
Деятельность Архитектурно-планировочного управления в битве за Ленинград

**114 ХРАПКОВ Г. Н.**
Положение приходских священно- и церковнослужителей в России в 1917–1930 годах

**120 ЧЕРНУХИН В. А., ЩЕРБАКОВ Ю. В.**
Курская битва (5 июля — 23 августа 1943 г.): о некоторых сторонах деятельности органов военного управления служб артиллерийского вооружения Красной армии

## A LINEA

**126 КУДРЯШОВА К. Л.**
Стратегические тенденции и приоритеты развития аквакультуры в России

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**132 ПРОШИНА Е. М.**
Непокоренные блокадой

## CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

8 **PRIYATELEV V. V.**
Project Approach to Management Teams Formation at the Municipal Level

## POLICY AND LAWFUL STATE

16 **VOZZHENIKOV A. V., TSYBAKOV D. L., FILONOV V. I.**
The Remilitarization of World Politics in the Context of National Security of Modern Russia

23 **KOSOV Yu. V., NIKOLAENKO A. V.**
Political Management of the Arctic Development. Analysis of the Main Stages of Formation

34 **BAZHUKOV V. I.**
NATO "Peacekeeping" Operation in Bosnia and Herzegovina (1992–1995): Concept and Reality

42 **RAZUVAEV N. V., TREGUBOV M. V.**
Legal Science and Development of the Educational Competencies of the Lawyer

51 **MALIK E. N., SOKOLOV V. V.**
Priorities of Realization of the State Youth Policy in the Orel Region
nformation Security in the National Strategy of Russia and Kazakhstan

## EURASIAN STUDIES

56 **BECK J.**
Cross-Border Cooperation: Challenges and Perspectives for the Horizontal Dimension of European Integration

63 **SABLINA Yu. V.**
Presentation of Eurasians on the Development of the Soviet State in the Years of NEP

## POWER AND ECONOMY

70 **LEVASHENKO A. D., ERMOKHIN I. S., LEBEDEVA S. K.**
Russia's Adherence to the OECD Declaration on International Investments and Multinational Enterprises: New Opportunities for Promoting National Interests

## SOCIETY AND REFORMS

78 **PAK E. M.**
Use of Manipulative Methods in Texts of Online Editions

84 **DESYATNICHENKO D. Yu., DESYATNICHENKO O. Yu., SHMATKO A. D.**
About Strategy of Development of a Sanatorium Complex of the Russian Federation (Analysis of the Tasks and Their Solutions)

92 **LAPYGIN Yu. N., TULINOVA D. V.**
Methods of Developing Strategies for Municipalities

## HISTORY AND CULTURE

**105** **GRIDNEV V. P., MURGA N. V.**
Activity of Architectural and Planning Management in the Battle of Leningrad

**114** **KHRAPKOV G. N.**
Standing of Parish Priest and Minor Orders in Russia in 1917 — the 1930th.

**120** **CHERNUKHIN V. A., SHCHERBAKOV Yu. V.**
The Kursk Battle (July 5 — August 23, 1943): On Some Aspects of the Activities of the Military Command and Control Agencies of the Red Army Artillery Armament

## A LINEA

**126** **KUDRYASHOVA K. L.**
Strategic Tendencies and Priorities of Development of Aquaculture in Russia

**132** **PROSHINA E. M.**
Unconquered by the Blockade

Приятелев В. В.

# Проектный подход к формированию управленческих команд на муниципальном уровне

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-8-15

**Приятелев Вячеслав Викторович**
Вологодский государственный университет (Вологда, Российская Федерация)
Исполняющий обязанности ректора
Кандидат исторических наук
vpriyatelev@yandex.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье анонсируется опыт Вологодской области по внедрению проектного подхода в кадровой политике при формировании управленческих команд на муниципальном уровне. Инструментом реализации данного подхода является один из региональных кадровых проектов под названием «Команда Губернатора: муниципальный уровень». Его главная цель — повысить качество управления в органах местного самоуправления через развитие управленческих компетенций не только у отдельных руководителей, а у целых управленческих команд, включающих в себя различные категории участников муниципального сообщества. Рассматривается история проекта, его основные задачи, этапы, методы реализации и достигнутые результаты.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
кадровая политика, кадровый проект, сити-менеджер, муниципальное управление, подготовка кадров

Priyatelev V. V.

## Project Approach to Management Teams Formation at the Municipal Level

**Priyatelev Vyacheslav Viktorovich**
Vologda State University (Vologda, Russian Federation)
Acting Rector
PhD in History
vpriyatelev@yandex.ru

*ABSTRACT*
In the article, experiment of the Vologda Region on introduction of project approach in personnel policy when forming management teams at the municipal level is announced. The instrument of realization of this approach is one of regional personnel projects named “The Team of the Governor: municipal level”. Its main goal — to increase quality of management in local governments through development of administrative competences not only in certain heads, and in the whole management teams including various categories of participants of municipal community. The project history, its main objectives, stages, methods of realization and the achieved results are considered.

*KEYWORDS*
personnel policy, personnel project, city manager, municipal management, training

Решение задачи по созданию всех условий для построения «нового качества жизни» жителей региона возможно только при условии создания в области «нового качества экономики» и «нового качества власти», в том числе и в муниципальных образованиях.

*О. А. Кувшинников, Губернатор Вологодской области*

Развитие системы государственного и муниципального управления определяет новые приоритеты и требования к формированию региональной кадровой полити-

ки. Формирование качественного кадрового состава на государственной и муниципальной службе требует использования новых механизмов кадровой политики. В частности, Правительством Российской Федерации поставлены задачи по внедрению проектного подхода на государственной гражданской и муниципальной службе, в системе государственных и муниципальных органов управления.

Одним из регионов Российской Федерации, который к настоящему времени уже накопил существенный успешный опыт решения данных задач, является Вологодская область. И в первую очередь это были задачи по формированию качественного профессионального состава государственной гражданской и муниципальной службы, открытости власти и решению ключевых вопросов развития региона и локальных территорий совместно с населением области. Поиск путей достижения поставленных целей стал возможен благодаря построению открытого диалога и обмена мнениями между властью и жителями области, вовлечению в процесс принятия управленческих решений населения, представителей общественных и экспертных сообществ, через переход к проектным технологиям и методам управления.

В рамках достижения обозначенных приоритетов и задач в Вологодской области были разработаны и реализованы **принципиально новые кадровые проекты под единым брендом «Команда Губернатора»**. Губернатор области Олег Александрович Кувшинников стал не только инициатором, но и в значительной степени автором и локомотивом продвижения и развития этих проектов. Сегодня вряд ли найдется житель области, ничего не знающий о проектах под брендом «Команда Губернатора». Через проект «Команда Губернатора: Ваш выбор» формировалась команда Губернатора в 2012 г. (приняли участие 254 кандидата, и в оценке кандидатов более 150 тыс. жителей области), с 2013 г. жители области оценили результаты деятельности руководителей органов власти через участие в Проекте «Команда Губернатора: Ваша оценка» (уже в первом сезоне проекта более 98 тыс. жителей приняли участие в интернет-оценке, было заполнено более 200 оценочных листов в бланочном голосовании). С 2013 г. 356 жителей сельских поселений, муниципальных районов и городских округов приняли участие в проекте «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленном на подготовку управленцев для муниципальных образований области. В рамках этого большого регионального движения участниками кадрового резерва для муниципального уровня власти было разработано 259 локальных проектов, направленных на развитие муниципальных образований (создание детских площадок, строительство стадионов, ремонт систем водоснабжения, обеспечение резервным водоснабжением, открытие туристических маршрутов, благоустройство территорий, проекты в социальной сфере, сфере дорожного хозяйства, развития гражданского общества, открытости власти, и т. д.). 59 проектов из общего количества были номинированы на Грант Губернатора области. Уже в 2014 г. полностью были внедрены 28 проектов (44%), разработанных в 2013 г. В 2015 г. доля реализованных проектов 2013 г. достигла более 60%. Известен в области и региональный проект «Команда Губернатора: Ваше будущее». Будущие члены команды Губернатора — 24 студента образовательных организаций высшего образования, им предстоит поступить на государственную службу области после окончания учебного заведения.

Успех вологодских региональных проектов был отмечен на федеральном уровне. Опыт Правительства Вологодской области был неоднократно представлен в Администрации Президента России и в Аппарате Федерального Правительства. Практика реализации региональных проектов «Команда Губернатора» была дважды представлена профессиональному и научному сообществу на самом высоком уровне на V социологической Грушинской конференции и неоднократно на Гайдаровском форуме [2]. В 2018 г. опыт Вологодской области по реализации кадровых проектов на Гайдаровском форуме был представлен лично Губернатором области О. А. Кувшиннико-

вым[1]. Модератор дискуссии, проректор РАНХиГС Д. А. Буташин *высоко оценил опыт региона по реализации кадровых проектов: «Это одна из наиболее стабильных, последовательных и глубоко эшелонированных кадровых систем в регионах. Вологодская область начала эту работу одной из первых и добилась успехов в этом вопросе»*[2].

Как оказалось, опыт Вологодской области действительно стал интересен коллегам из других регионов. В последующем, начиная с 2013 г. кадровые проекты, направленные на формирование региональных управленческих команд, ориентированные на различные целевые группы, но предусматривающие механизмы проектного управления, общие черты и признаки, были реализованы в Ивановской (проекты «Профессиональная команда Губернатора» и «Команда Губернатора: будущее за нами!»[3]), Калининградской (проект «Команда единомышленников»[4]), Ульяновской (проект «Команда Губернатора „Управленческая молодежь региона“»[5]), Ростовской (проект «Молодежная команда Губернатора»[6]), Ярославской (проект «Муниципальная команда Губернатора»[7]) областях.

Такое количество регионов-последователей только подтверждает успешность кадровых практик Вологодской области и актуальность проектного подхода в кадровой политике. В чем причина?

В течение пяти лет с 2012 г. при формировании нового подхода к кадровой политике в Вологодской области слово «команда» стало ключевым. Команда сегодня воспринимается и расценивается как объединяющий ресурс, который формирует и определяет стратегию развития региона через реализацию кадровых проектов. Эффект единой управленческой команды региона, состоящей из представителей федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, градообразующих предприятий, общественных организаций, профессиональных и экспертных сообществ, действительно дает уникальную возможность выработать единый понятный для всех вектор развития и объединить различного рода ресурсы (финансовые, организационные, интеллектуальные, информационные и т. п.) всех участников для достижения поставленных целей.

Новизна подходов и механизмов, которые используются в рамках проектов для взаимодействия с населением области, делают эту практику еще более привлекательной как для организаторов, так и для их участников. Инновационность кадровых проектов заключается в том, что они являются интерактивными. Для них характерны: и широкая аудитория проекта, и высокая вовлеченность граждан в реализацию проектов, и наличие оперативной обратной связи с населением, и создание единого информационного поля, применение современных информационных технологий, открытость, независимость, прозрачность и объективность результатов.

---

[1] Гайдаровский форум. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://gaidarforum.ru/news/na-gaydarovskom-forume-proshla-ekspertnaya-diskussiya-chelovecheskiy-kapital-na-gosudarstvennoy-i-mu/

[2] Сайт Губернатора Вологодской области О. А. Кувшинникова [Электронный ресурс]. URL: http://okuvshinnikov.ru/press/news/ehksperty_gajdarovskogo_foruma_ocenili_opyt_vologodskoj_oblasti_po_vnedreniyu_innovacionnyh_kadrovyh_praktik/

[3] Кадровый портал Правительства Ивановской области [Электронный ресурс]. URL: http://gossluzhba.ivanovoobl.ru/moy-region-moya-rabota/komanda-gubernatora-budushchee-za-nami-regionalnyy-kadrovyy-proekt/

[4] Резерв управленческих кадров Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: https://komanda.gov39.ru/

[5] Официальный сайт Губернатора и Правительства Ульяновской области [Электронный ресурс]. URL: https://ulgov.ru/page/index/permlink/id/9679/

[6] Комитет по молодёжной политике Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.talanty-dona.ru/competition/show/124

[7] Сетевое издание «76.ру» [Электронный ресурс]. URL: https://76.ru/text/gorod/167371012820992.html

Самую продолжительную историю своего существования и, следовательно, самые устойчивые и показательные результаты имеет проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень».

Поставленная Губернатором области в 2012 г. задача формирования профессиональной региональной управленческой команды в Вологодской области уже на второй год ее реализации обострила понимание невозможности ее решения без включения в эти процессы управленцев муниципального уровня и вовлечения в региональное и муниципальное управление жителей области. В каждом районе есть люди, обладающие большим образовательным, интеллектуальным потенциалом, которые могли бы проявить себя как грамотные управленцы, но они не имеют возможности влиять на принятие решений, касающихся жизни города, района, не имеют доступа к общению с властью. И сегодня их необходимо в эти процессы вовлечь.

Первый шаг был сделан в 2013 г. Он связан со стартом в Вологодской области проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень», ориентированного на качественный отбор и продвижение в муниципальную власть эффективных управленцев, способных реализовать идеи и проекты, направленные на развитие сельских территорий[1]. Идея создания и разработки проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» стала результатом посещения Губернатором области О. А. Кувшинниковым муниципальных образований области и проведения анализа сложившейся здесь кадровой ситуации.

Основная цель проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» — вывести муниципальное управление на качественно новый уровень, сформировать команду управленцев, способных брать на себя ответственность и решать задачи по улучшению качества жизни вологжан.

При разработке проекта необходимо было решить ряд важных вопросов: какие принципы должны лечь в основу отбора участников проекта, какой должна быть программа их профессионального развития, где территориально должна быть реализована образовательная программа, как вовлечь население в процесс принятия решений, касающихся развития сельских территорий, как должны быть решены вопросы финансирования принятых решений и многие другие. Решения не были столь очевидными и потребовали продолжительных и серьезных переговоров с заинтересованными органами исполнительной государственной власти области, Ассоциацией муниципальных образований, образовательными организациями.

В первый год реализации проекта его участниками стали жители муниципальных образований, рекомендованные администрациями муниципальных районов, общественными организациями, органами исполнительной государственной власти области. Со второго года реализации проекта остался и рекомендательный характер выдвижения кандидатов, и возможность самовыдвижения, но и в том, и в другом случае главным условием стало успешное прохождение конкурсных процедур по результатам деловой оценки. Конкурсные процедуры направлены не столько на определение уровня знаний, сколько на оценку компетенций, готовности к разработке и внедрению инновационных решений, диагностику личностно-профессиональных качеств.

Это был первый опыт формирования команд, совместно проживающих на территории муниципального образования, из числа представителей власти, бизнеса, средств массовой информации, бюджетных организаций, представителей агропромышленных предприятий. По результатам отборочных процедур в проект были включены более 80 жителей Вологодчины.

---

[1] Для сельских территорий начинают готовить эффективных управленцев // Красный Север. 20.03.2013. № 47.

Была разработана образовательная программа повышения квалификации «Муниципальное управление». Программа состояла из трех автономных, но взаимно интегрированных блоков — «Организационно-правовые основы местного самоуправления», «Социально-экономическое развитие территорий. Финансово-экономические основы местного самоуправления» и «Управленческая и социально-психологическая компетентность руководителя органа местного самоуправления», — которые формируют основы правовой грамотности в профессиональной сфере через ознакомление с системой законодательства о местном самоуправлении, устойчивые представления о сущности и механизмах межбюджетных отношений, знания и навыки владения инструментальными управленческими технологиями, используемыми в сфере муниципального управления, а также эффективные коммуникации с гражданским обществом, различными социальными слоями, формирование системы открытости власти на местах, взаимодействие руководителей органов местного самоуправления с населением при формировании проектов социально-экономического развития территорий.

По итогам конкурсных процедур заказ на разработку программы получила Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в лице ее Вологодского филиала. Реализация программы проходила по «кустовому принципу». Для участия в образовательной программе участники проекта были разделены на 7 групп, территориально максимально приближенных к месту проживания. Профессорско-преподавательский состав академии выезжал в районы области, и занятия проводились на местах. Реализация образовательной программы строилась по принципу активного погружения. Лекционных занятий не проводилось, все становились участниками тренингов, деловых и ролевых игр, активно работали в группах. Результатом программы должно было стать формирование у участников четкого понимания разработки проекта. Под руководством модераторов необходимо было сформулировать несколько тем проектов, актуальных для конкретного сельского или городского поселения. Итогом первого этапа реализации образовательной программы была подготовка обоснования необходимости реализации выбранных проектов.

С тематикой проектов и обоснованием их необходимости участники проекта возвращались в свои поселения. В межсессионный период резервисты должны были инициировать созыв сельского схода и выступить перед участниками схода с идеей реализации нескольких проектов. Участник проекта должен был не только получить одобрение одного из предложенных проектов, но и заручиться поддержкой и готовностью жителей принять активное участие в его реализации. А для этого необходимо было наметить основные этапы реализации и подготовить финансово-экономическое обоснование проекта.

Чтобы избежать ошибок при выполнении данных работ, участники использовали возможность получения консультативной помощи преподавателей академии и специалистов-практиков по тематике выбранных проектов. Консультирование проводилось максимально оперативно, дистанционно в режиме видеоконференцсвязи в течение двух недель. Еще одна неделя предоставлялась для внесения необходимых изменений в паспорт проекта и обсуждения итогового варианта с жителями поселения.

Отдельный блок занятий был посвящен навыкам эффективных коммуникаций, публичных выступлений и взаимодействия с населением. Занятия проводились в режиме тренинга, умения отрабатывались на практике «в полевых условиях».

Самостоятельно завершив разработку проектов, участникам предстояло их защитить перед общественностью района. Уполномоченным органом обеспечивалась процедура публичной защиты проектов в администрации тех районов, которые представляли участники. В публичной защите принимали участие жители района:

представители поселений, поддерживающих или критикующих проект; представители органов исполнительной государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов проекта; представители общественных организаций; представители средств массовой информации района и области; независимые эксперты по тематике проектов; представители академии. В большинстве районов в публичных защитах принимали участие более 150 жителей при личном участии главы района.

Дискуссии по обсуждению проекта на публичной защите позволили избежать ошибок и предотвратить возможные риски реализации проекта. Публичная защита проектов широко освещалась на областном телевидении, о многих проектах были подготовлены радиоэфиры с участием их разработчиков. Вся информация о проектах, их участниках, публичной защите была представлена в местных печатных изданиях.

Эффективность реализации всего проекта, выбранных форм и методов работы с резервистами подтверждается тем, что в ходе выборных кампаний 2013 и 2014 гг. 125 участников проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» были избраны на выборные должности в муниципальных образованиях. Это составляет 77 и 81,8% соответственно от участников проекта, изъявивших желание участвовать в выборной кампании.

В 2015 г., отвечая вызовам времени, проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень» по решению Губернатора области О. А. Кувшинникова был модернизирован, и рамках этого проекта началась подготовка для области профессиональных сити-менеджеров, потенциальных глав местных администраций городских округов, муниципальных районов и городских поселений, назначаемых по контракту.

Исходя из стоящей перед нами задачи, отбор желающих пополнить ряды управленцев был очень тщательным, а требования к кандидатам — повышенными. Обязательными требованиями к участникам проекта были: наличие высшего образования и опыт управленческой деятельности не менее трех лет на управленческих должностях в сфере государственной гражданской и муниципальной службы (государственной службы иных видов), государственных и муниципальных организаций; и не менее пяти лет на управленческих должностях в иных сферах деятельности.

Территория проекта ограничивалась не только Вологодской областью, в конкурсном отборе мог принять участие гражданин, проживающий в любом регионе нашей страны, соответствующий требованиям к кандидату.

Конкурсный отбор желающих участвовать в проекте проводился по специальной методике, разработанной с учетом опыта Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для отбора кандидатов в Президентский резерв. Для конкурсного отбора были сформированы конкурсные комиссии по оценке компетенций кандидатов. В ходе конкурсного отбора учитывались: знание русского языка; правовые знания, включая законодательство о местном самоуправлении и муниципальной службе, законодательство о противодействии коррупции; знания и навыки в области информационно-коммуникационных технологий; а также личностные и профессиональные качества кандидатов.

В завершение конкурсного отбора каждый кандидат проходил личное собеседование с конкурсной комиссией. Надо сказать, что перед комиссией стояла нелегкая задача: отобрать в проект «лучших из лучших», в конкурсном отборе участвовали более 200 кандидатов.

По итогам конкурса в проект были отобраны 36 участников, среди которых немало уже состоявшихся профессионалов, руководителей, имеющих большой управленческий опыт, четко понимающих проблемы на своих территориях, и уже в ходе собеседований предлагавших пути их решения. Среди инициатив кандидатов были конкретные предложения по развитию сельских территорий, среди них: усиление

инвестиционной привлекательности своих районов, развитие малого и среднего предпринимательства, сельского туризма, поддержка сельхозтоваропроизводителей и так далее.

Реализация проекта предполагает несколько этапов: образовательный, проектный, итоговый.

Образовательный этап проекта был представлен уникальной 504-часовой программой профессиональной переподготовки «Эффективное управление муниципальным образованием (сити-менеджер)», разработанной Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Программа состоит из четырех тематических модулей и включает в себя как лекции, так и практические занятия. Участники проекта освоили стратегические, маркетинговые, экономические подходы инновационного управления муниципальными образованиями.

Кроме того, в ходе реализации образовательной программы слушателями, объединёнными в проектные мини-группы, велась разработка групповых проектов, направленных на развитие территорий муниципальных образований области, тематика которых посвящена актуальным проблемам муниципального управления, вопросам взаимодействия бизнеса и власти, современным моделям и технологиям развития государственно-частного партнерства и т. д. Именно разработка проектов с последующим их внедрением на конкретной территории, является одним из наиболее важных этапов и основным критерием успешного прохождения слушателями образовательной программы [1]. Более того, актуальность разработки проектов, возрастает с каждым днём, поскольку реализация подобного рода проектов оказывает существенное положительное воздействие на социально-экономическое развитие, конкурентоспособность и социальный климат как каждой отдельной территории, так и региона в целом. Ряд проектов, на данный период, полностью внедрен, остальные — в активной стадии реализации.

Необходимо подчеркнуть важный вывод для тех, кто сегодня занимается практикой муниципального управления. Уже на этапе защиты проектов, разработанных слушателями, итоговое мнение экспертов подтвердило, что на современном этапе наиболее востребованными и эффективными механизмами территориального развития в муниципальных образованиях являются: во-первых, межбюджетная кооперация, во-вторых, межмуниципальное сотрудничество и, в-третьих, муниципально-частное партнерство. Именно они позволяют привлечь в развитие территориальных образований дополнительные ресурсы. А включение жителей в разработку стратегии развития, во-первых, формирует социальную базу для принимаемых управленческих решений, во-вторых, обеспечивает действенный механизм общественного контроля за реализацией принятых решений.

Министерством труда и социального развития Российской Федерации в 2015 г. был учрежден ежегодный конкурс лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе. В 2017 г. среди многочисленных заявок (всего на конкурс поступило 119 заявок, в том числе от субъектов Российской Федерации — 75) победителем в номинации «Кадровые резервы» лучшей кадровой практикой и победителем конкурса признан проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень»[1]. По мнению экспертов, опыт Вологодской области, который был презентован в рамках выставки лучших кадровых практик Российской Федерации, является уникальным, высокоэффективным и рекомендуется для внедрения на федеральном и региональном уровнях.

---

[1] Министерство труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс]. URL: https://rosmintrud.ru/labour/public-service/229

Но результаты выражаются не только в высоких наградах и общественном признании Губернатора и его команды. Очевидно, что успех любой территории связан с развитием тех видов экономической деятельности и тех сфер, в которых у нее есть или могут быть явные конкурентные преимущества. При этом главными факторами успеха становятся не размер территории или ее экономическая база, а способность находить новые, нестандартные решения: как управленческие, так и технологические. Именно поэтому проекты из серии «Команда Губернатора» давно уже по своей сути вышли за рамки только кадровых проектов. Поиск и подготовка высококвалифицированных инициативных управленцев, ориентированных на решение задач развития, объединенных в одну управленческую команду на основе единого понимания о направлении и механизмах регионального развития, а также расстановка этих специалистов в качестве ключевых игроков на основные управленческие позиции в органах власти, местного самоуправления, на предприятиях и в организациях области, является механизмом, можно даже сказать, — драйвером социально-экономического развития отдельных муниципалитетов, отраслей, сфер и всего региона в целом. Из этого в очередной раз следует, что грамотная кадровая политика — есть инструмент развития.

Именно на этот результат и нацелен проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень» — подготовка высококвалифицированных специалистов, менеджеров муниципального управления новой формации, способных решать задачи, направленные на повышение эффективности управления, социально-экономическое развитие территорий муниципальных образований. Первые назначения на должность «сити-менеджер» в Вологодской области уже состоялись.

## Литература


1. *Соколова О. С., Барабанов А. С., Андреева М. В., Логунов М. А.* Доклад о состоянии местного самоуправления в Вологодской области // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 257–258.
2. *Шерлыгин А.* Проектируем эффективность // Государственная служба. 2015. № 1 (93). С. 34–35.


## References


1. Sokolova O. S., Barabanov A. S., Andreeva M. V., Logunov M. A. The report on a condition of local government in the Vologda Region // Report on a condition of local government in the Russian Federation: Modern calls and the prospects of development / under the editorship of E. S. Shugrina. M. : Prospect, 2016. P. 257–258. (in rus)
2. Sherlygin A. Projecting efficiency // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2015. N 1 (93). P. 34–35. (in rus)

Возженников А. В., Цыбаков Д. Л., Филонов В. И.

# Ремилитаризация мировой политики в контексте национальной безопасности современной России

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-16-22

**Возженников Анатолий Васильевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Российская Федерация
Профессор кафедры культурологии и социальной коммуникации
Доктор политических наук
politgmu@mail.ru

**Цыбаков Дмитрий Леонидович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Среднерусский институт управления — филиал, Орел, Российская Федерация
Профессор кафедры политологии и государственной политики
Доктор политических наук
d413839@yandex.ru

**Филонов Владимир Иванович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Среднерусский институт управления — филиал, Орел, Российская Федерация
Заведующий кафедрой истории и международных отношений
Доктор исторических наук
filonovvi@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье рассматриваются актуальные проблемы обеспечения международной и национальной безопасности в XXI столетии. Авторы рассматривают влияние процесса ремилитаризации на международные отношения в постбиполярном мире. Определяется характер изменения политики военно-политического экспансионизма ведущих мировых держав в условиях развития глобализационных процессов. Авторы заключают, что специфика ремилитаризации эпохи глобализации состоит в том, что данный феномен приобретает транснациональный характер и планетарный масштаб. Делается вывод об актуальности выработки приоритетов по противодействию политике милитаризма в сфере международных отношений в контексте обеспечения единого пространства безопасности. Обосновывается необходимость формулирования комплекса мер, нацеленных на предотвращение вызовов, опасностей и угроз национальным интересам современной России, источником которых выступает ремилитаризация мировой политики.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
мировая политика, международные отношения, постбиполярный мир, глобализация, милитаризм, ремилитаризация, национальная безопасность

Vozzhenikov A. V., Tsybakov D. L., Filonov V. I.

## The Remilitarization of World Politics in the Context of National Security of Modern Russia

**Vozzhenikov Anatoly Vasilyevich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
Professor of the Chair of Cultural science and social communication
Doctor of Science (Political Science)
politgmu@mail.ru

**Tsybakov Dmitry Leonidovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
The Central Russian Institute of Management, Oryol, Russian Federation
Professor of the Chair of Political science and state policy
Doctor of Science (Political Science)
d413839@yandex.ru

**Filonov Vladimir Ivanovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation
The Central Russian Institute of Management, Oryol, Russian Federation
Head of the Chair of History and international relations
Doctor of Science (History)
filonovvi@mail.ru

*ABSTRACT*
The article considers the problems of ensuring international and national security in the twenty-first century. The authors examine the impact of the remilitarization on international relations in the post-bipolar world. Is determined by the nature of the policy change the military-political expansionism of world powers in the conditions of development of globalization processes. The authors conclude that the specificity of the remilitarization of the era of globalization is that this phenomenon becomes transnational, and planetary in scale. The conclusion about the relevance develop priorities for countering the politics of militarism in international relations in the context of the common security space. The necessity of formulating a set of measures aimed at preventing challenges, dangers and threats to the national interests of modern Russia, the source of which is the remilitarization of international politics.

*KEYWORDS*
world politics, the post-bipolar world, globalization, militarism, rearmament, national security, war, armed conflict

Постбиполярная эпоха, в которую вступила мировая цивилизация после окончания холодной войны, характеризуется нарастанием конфликтогенности политических отношений, что повышает требования к обеспечению национальной безопасности современной России. Причинами этого, в первую очередь, выступают передел сфер влияния между ключевыми акторами международных отношений, их перегруппировка и появление новых субъектов геополитической борьбы, что подрывает возможность сохранения единого пространства безопасности в современном мире.

События последних лет показывают, что России с большой долей вероятности придется столкнуться с необходимостью реакции на вызовы, риски и угрозы нового вектора милитаризации. Происходящая в конце второго десятилетия XXI в. ротация политических элит США и Западной Европы вновь модифицирует облик современного милитаризма. Генерацию сторонников глобализма, ориентированных на политическую и социокультурную унификацию мирового сообщества, замещают условные «консерваторы-традиционалисты». Их представители руководствуются понимаемыми с классовых позиций национальными, государственными интересами. Однако в недрах так называемого третьего мира, в первую очередь — на Ближнем и Среднем Востоке, укрепляются идейные противники Запада, на основе апокалипсических доктрин распространяющие призывы к насильственному переформатированию существующего мирового порядка. Отсюда понятны попытки ведущих мировых держав приобщить Россию к борьбе с вызовами, исходящими со стороны воинствующих фундаменталистов развивающихся стран, воспользоваться ее оборонным и научно-технологическим потенциалом.

В свою очередь как традиционные, так и ситуативные/временные внешнеполитические партнеры постсоветской России в лице своих правящих кругов Китая, Ирана, Алжира, Сирии, Турции, Египта, Пакистана, также культивируют милитаристскую активность в ее традиционных, характерных для индустриальной эпохи,

формах и версиях. Ввиду ревизии национального суверенитета, ставшей одним из последствий глобализации и фактического разрушения института государства во многих регионах третьего мира, беспрецедентный масштаб приобрела активность негосударственных милитаризованных субъектов. Подобная разновидность участников вооруженной борьбы существовала во все времена и эпохи, но только в постбиполярном мире они обрели возможность для маневра между интересами национальных государств и политикой стремящихся девальвировать значение и статус последних транснациональных акторов.

Следует обратить внимание на диалектику процесса милитаризации, который в той или иной мере выступал неотъемлемой чертой политической истории: с одной стороны, государственные интересы требовали подчинения ресурсов общества целям военно-политической экспансии, или национальной обороны, противодействия внешним вызовам и угрозам. С другой стороны, происходило распространение принципов, методов и технологий вооруженной борьбы за пределы собственно военной сферы жизнедеятельности. В итоге милитаризованное измерение окружающего мира, его проблем и противоречий становилось доминирующим вектором внешнеполитических стратегий. Исходя из этого милитаризация, выступая процессом выражения сущности феномена милитаризма, ведет к деформации политики, абсолютизации вооруженного насилия. Ключевой чертой деструктивной милитаристской модели следует признать нацеленность вовне — для установления глобальной или региональной гегемонии средствами военно-политического экспансионизма.

В то же время вдохновители современной милитарной политики готовы отказаться от традиционных и неприемлемых для мировой общественности форм своей активности. В условиях постбиполярности, где со времен «нового мышления» продолжают культивироваться идеи гуманизации и демократизации мировой политики, неприкрытая пропаганда военных приготовлений со всей очевидностью вступает в противоречие с мировым общественным мнением, еще не столь давно антагонистически воспринимавшим обращение к арсеналу военной мощи для решения международных и внутренних противоречий [2].

После определенного сдвига общественно-политической теории и практики международных отношений в сторону отказа (реального или декларативного) от вооруженного насилия как от инструмента разрешения международных противоречий, уже к концу 1990-х годов стали проявляться контуры нового этапа военно-политического экспансионизма [7]. Как отмечали российские исследователи и эксперты, непродолжительный период однополярности привел к обвальной ремилитаризации в мире, причем главными ее инициаторами признавались США [4]. Очередной виток упомянутой стратегии незамедлительно нашел теоретико-методологическое обоснование в работах западных либеральных идеологов. Если на закате холодной войны заслуживший статус классика политической философии Ф. Фукуяма констатировал иллюзорность масштабных войн и вооруженных конфликтов, то в деле оправдания американского гегемонизма в XXI столетии он обосновывал легитимность «превентивных войн» против так называемых «стран-изгоев» [6].

Для определения внешнеполитической стратегии Российской Федерации необходимо определить сущность современного этапа милитаризации, скорректировать научные представления о его политической природе. Внешнеполитический курс России последних лет, ориентированный на закрепление за собой статуса мировой державы, оборачивается попытками представить ее как инициатора ремилитаризации международных отношений. Национальные интересы страны требуют научного обоснования реализации жесткой, прагматичной политики национальной безопасности современной России. События последних лет — «трансарабский переворот» и спровоцированные им вооруженные конфликты доказывают,

что суверенная политика государства в условиях глобализации напрямую зависит от его способности достигнуть баланса между международным правом и применением потенциала военной мощи на международной арене. Особое значение имеет то обстоятельство, что непосредственно к границам Российской Федерации оказались передвинуты рубежи так называемого «южного пояса», под которым в ранний постсоветский период понимали геополитическую полосу локальных войн и вооруженных конфликтов. Если на этапе распада Советского Союза и социалистического военно-политического блока конфликтогенная зона простиралась примерно по широте Балканы — Кавказ — Центральная Азия, то в XXI столетии ее незримые контуры вполне ощутимо охватили прежде стабильные территории к северу (Украина), юго-западу (Ливия, Египет), югу (Ирак, Сирия) от изначального ареала военно-политической дестабилизации. Особенность современной ситуации и в том, что в большинство из перечисленных конфликтов в той или иной мере вовлечена Российская Федерация, которая в соответствии с международным правом предпринимает попытки их урегулирования как политико-дипломатическими, так и военно-техническими и военными мерами.

Приведенный пример указывает на особенность ремилитаризации постбиполярной эпохи, когда рассматриваемый феномен закономерно приобретает транснациональный характер и планетарный масштаб, связывая между собой прежде разнородные субъекты международных отношений и способствуя дестабилизации политического порядка в стратегически важных регионах земного шара. В рамках масштабной ремилитаризации рубежа XX–XXI столетий оказались пересмотрены цели и задачи военно-политической экспансии, определены и легитимизированы в общественном мнении вызовы, угрозы и вероятные противники атлантической цивилизации, сформулированы приоритеты принудительного построения «нового мирового порядка» при помощи потенциала «обновленного» милитаризма. Приоритетом в реализации экспансионистского курса выступают доктрины наступательного характера, призванные достичь подавляющего превосходства над вероятным противником, прежде всего — программа Национальной противоракетной обороны США и Концепция «быстрого глобального удара» [5].

Заключим, что «классический милитаризм», характерный для вдохновителей военно-политической экспансии XX столетия, открыто противопоставлял себя геополитическим конкурентам, а нередко — и всему мировому сообществу. Его отличали ориентация на колониальные захваты, пропаганда национального, социального, расового, религиозного превосходства, колоссальный рост прямых военных расходов и подчинение экономики потребностям военно-промышленного комплекса. Современные модели ремилитаризации, присущие ведущим акторам мировой политики, имеют принципиальные отличия. Как правило, истинные цели экспансионистской политики в странах Запада камуфлируются декларациями гуманитарного порядка, место радикальных идейных доктрин на официальном уровне заменили идеологии, эксплуатирующие проблемы общечеловеческих ценностей.

Военно-промышленный комплекс экономически развитых государств «золотого миллиарда» довольно успешно интегрировался в мировую структуру глобального хозяйства. Применяя современные технологии и методы организации производства и сбыта продукции, развитие военной индустрии в США и Западной Европе, которую сегодня достаточно сложно отличить от сугубо гражданских научных и производственных отраслей, фактически не наносит ущерба национальным экономикам.

Изменения затронули субъектный состав процесса ремилитаризации. В настоящее время все более изменяется толкование источников и субъектов военно-политического экспансионизма, которых по традиции соотносят в первую очередь с военно-промышленным комплексом, корпоративными группами генералитета, лоббистскими группами в органах публичной власти. Конкуренцию последним в сфере методоло-

гического и консультативного обеспечения военной политики и политики национальной безопасности чаще составляют транснациональные монополии, финансируемые ими экспертные центры/«фабрики мысли». Особенно многообразен сегодня облик субъектов, имеющих возможность применять средства вооруженного противоборства. В связи с эрозией государственной монополии на легальное насилие, характерное для эпохи глобализации, в войнах и конфликтах все большую роль играют группировки и организации, созданные без прямого участия публичной власти либо вопреки ее предписаниям.

В современной науке указанные акторы именуются «парамилитарыми формированиями», «негосударственными субъектами военной деятельности», «прокси-структурами» [1]. Приведенные обозначения, как и многие другие используемые понятия, имеют лишь обобщающее значение, поскольку круг участников вооруженной борьбы повсеместно чрезвычайно широк: от архаичных племенных милиций и территориальных ополчений до террористических организаций и частных военных кампаний.

Таким образом, новый, постиндустриальный, тип милитаризации вовлечен необратимой логикой хаоса глобализации в непрерывную конфронтацию с идеологическими и геополитическими конкурентами. Современную ремилитаризацию определяет наложение друг на друга нескольких тенденций и вариантов практического выражения. Наиболее деструктивную роль, по мнению авторов, играет обновленный или «гуманизированный» современный милитаризм, представленный атлантическими державами. Эксплуатируя идеологию «общечеловеческих ценностей» и «глобальной демократии», применяя передовые разработки, технологии и методы военно-политического экспансионизма, его вдохновители обретают возможность преодолевать политико-правовые и морально-нравственные препятствия распространения милитаристских проявлений, имеющиеся в распоряжении мирового сообщества и международных организаций.

Сохраняющиеся традиционные типы милитаризации, присущие многим развивающимся государствам Среднего и Ближнего Востока, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии, мало отличаются по своему содержанию от аналогов XX столетия, по-прежнему делая ставку на прямое насилие и культ военно-политической экспансии. Конкуренцию и первому и второму условным типам милитаризации составляют негосударственные милитарные субъекты и формирования, прежде всего те из них, кто руководствуется установками на насильственное переустройство существующего миропорядка и построение альтернативных моделей региональной или глобальной гегемонии.

Таким образом, отличительными чертами ремилитаризации мировой политики в постбиполярную эпоху могут быть признаны:

- трансформация источников и движущих сил милитарной политики;
- перераспределение милитаристской активности на наднациональный и субнациональный уровни;
- модификация идейных оснований и практических выражений милитаризма, выдвижение на первый план косвенных и опосредованных методов и приемов милитаризации политики;
- нацеленность лидеров атлантической цивилизации на реконструкцию постбиполярного мирового порядка с опорой на потенциал военной мощи;
- тенденции интеграции разрозненных центров милитаризма в единое глобальное пространство;
- превращение идеологии и практики военно-политического экспансионизма в приоритетный вектор мировой политики.

Подводя итог, отметим, что анализ последствий влияния ремилитаризации на национальную безопасность Российской Федерации показывает, что вероятность снижения уровня защищенности ее национальных интересов требует поиска адек-

ватных ответных мер со стороны военно-политического руководства и экспертного сообщества.

Будучи одним из главных субъектов современного миропорядка, Россия оказывается перед необходимостью определения своей позиции относительно обращения к милитаризму как к ресурсу внешнеполитической стратегии. Обоснованные действия Российской Федерации в деле защиты своих национально-государственных интересов вызывают острую ответную реакцию со стороны ее противников и конкурентов, встречают жесткое дипломатическое, политико-экономическое и информационно-психологическое противодействие. Именно Россию сегодня пытаются представить в качестве основного инициатора современной ремилитаризации и военно-политической экспансии.

Необходимо учитывать, что в отличие от стран либеральной демократии, Россия в силу своего геополитического положения, крайне уязвима со стороны таких угроз, как международный терроризм, сепаратизм и этноконфессиональная напряженность. Однако, несмотря на рост военных приготовлений и возрастающую роль военного фактора в российской внешней политике, российское руководство не разрабатывает и не реализует курса на глобальную экспансию.

Внешняя политика России предельно (по мнению многих экспертов — излишне) деидеологизирована, носит прагматический и соответствующий международному праву характер. Ни одна из сколь-нибудь популярных в российском политикуме доктрин, будь то концепт «евразийства» или доктрина «русского мира», существенно не влияют на стратегический курс страны, оказывая на политику обороны и безопасности Российской Федерации лишь опосредованное воздействие. С другой стороны, «политический класс» страны и массовое общественное сознание категорически отвергают попытки оправдания гегемонии атлантистов, предпринимаемые некоторыми адептами военно-политического сближения с Западом за счет односторонних уступок и пересмотра принципа приоритета национально-государственных интересов России [3].

Оставляя в стороне решение дискуссионного вопроса о том, насколько восприятие идейных ценностей той или иной идеологической доктрины окажется конструктивным для политики национальной безопасности нашей страны, отметим, что целью действий России на международной арене является достижение многополярного мира с сохранением баланса сил между его основными субъектами.

Необходимо поставить вопрос об отношении российской общественной мысли к идее милитаризации, возможности использования его потенциала для решения задач обеспечения национальной безопасности. Требуется обосновать аргументы, позволяющие обеспечить поддержку со стороны гражданского общества, российского и мирового общественного мнения задач реализации «жесткого курса» во внешнеполитической стратегии Российской Федерации. Ключевое значение в политике обеспечения национальной безопасности будет иметь создание отечественной версии концепта «умной силы», совмещающего гуманитарные и силовые методы внешней политики. Разоблачение агрессивной природы «обновленного» милитаризма претендентов на мировое господство будет и дальше оставаться задачей экспертного сообщества современной России.

**Литература**

1. *Белозеров В. К.* Негосударственные субъекты современных войн и военной деятельности // Проблемы безопасности. Бюллетень научно-издательского центра «Наука-XXI». 2009. № 5. С. 95–96.
2. *Гаджиев К. С.* Демократическое и имперское начала во внешнеполитической стратегии США // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 8. С. 31–41.

3. *Кременюк В. А.* Насилие и ненасилие в «имперской мировой демократии» // Международные процессы. 2004. Т. 2. № 1(4). С. 34–42.
4. *Никонов В. А.* Современный мир: новые реальности // Стратегия России. 2009. № 8. С. 23–34.
5. *Фененко А. В.* Концепция «быстрого глобального удара» в контексте развития военной стратегии США // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6 (51). С. 7–13.
6. *Фукуяма Ф.* Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие. М. : АСТ: АСТ Москва: Хранитель, 2007. С. 36–46.
7. *Шаклеина Т. А.* Лидерство и современный мировой порядок // Международные процессы. Т. 13. № 4. С. 6–19.

## References

1. Belozerov V. K. Non-state actors of modern wars and military activity // Security problem. Bulletin of the scientific and publishing center “Science-XXI” [Problemy bezopasnosti. Byulleten’ nauchno-izdatel’skogo tsentra «Nauka-XXI»]. 2009. N 5. P. 95–96. (in rus)
2. Gadzhiev K. S. Democratic and imperial principles in the foreign policy strategy of the USA // World economy and the international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2007. N 8. P. 31–41. (in rus)
3. Kremenyuk V. A. Violence and a non-violence in “imperial world democracy” // International processes [Mezhdunarodnye protsessy]. 2004. V. 2. N 1(4). P. 34–42. (in rus)
4. Nikonov V. A. Modern world: new realities // Strategy of Russia [Strategiya Rossii]. 2009. N 8. P. 23–34. (in rus)
5. Fenenko A. V. The concept of “fast global blow” in the context of development of military strategy of the USA // Bulletin of the MGIMO University [Vestnik MGIMO-Universiteta]. 2016. N 6(51). P. 7–13. (in rus)
6. Fukuyama F. America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy. M. : AST Moscow: Keeper, 2007. P. 36–46. (in rus)
7. Shakleina T. A. Leadership and modern world order// International processes [Mezhdunarodnye protsessy]. V. 13. N 4. P. 6–19. (in rus)

Косов Ю. В., Николаенко А. В.

# Политическое управление развитием Арктики
## (Анализ основных этапов становления)

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-23-33

**Косов Юрий Васильевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Заместитель директора
Профессор кафедры государственного и муниципального управления
Доктор философских наук, профессор
kosov-yuv@sziu.ranepa.ru

**Николаенко Анастасия Валентиновна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Доцент кафедры международных отношений
Кандидат политических наук
nikolaenko-av@sziu.ranepa.ru

*РЕФЕРАТ*
Арктика на современном этапе является геостратегическим, геополитическим регионом, в котором формируются национально-государственные интересы Российской Федерации. В статье рассматриваются вопросы, связанные с системой управления Арктическим регионом Российской Федерации в исторической ретроспективе и на современном этапе, а также анализируются основные черты современного процесса управления Арктикой.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
политическое управление, развитие Арктики, Арктическая зона Российской Федерации, органы государственного управления, системный подход

Kosov Yu. V., Nikolaenko A. V.

## Political Management of the Arctic Development. Analysis of the Main Stages of Formation

**Kosov Yury Vasilievich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Director
Professor of the chair for state and municipal administration
Doctor of Science (Philosophy), Professor
kosov-yuv@sziu.ranepa.ru

**Nikolaenko Anastasiya Valentinovna**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of International Relations
PhD in Political Sciences
nikolaenko-av@sziu.ranepa.ru

*ABSTRACT*
The Arctic is the geostrategic, geopolitical region in which the national and state interests of the Russian Federation are formed at present. The questions connected with a control system of the Arctic region of the Russian Federation in a historical retrospective and at the present are considered in article and also the main features of modern process of management of the Arctic are analyzed.

*KEYWORDS*
political management, the Arctic development, Arctic zone of the Russian Federation, government bodies, system approach

В настоящее время Арктика является местом пересечения и столкновения интересов различных государств. В связи с этим вопросы развития Арктики и политическое управление данной территорией становятся особенно важными не только для руководства Российской Федерации, но и для ее партнеров. Актуальность проблемы развития Арктики, и в частности проблем и перспектив реализации Арктической стратегии России обусловлены в первую очередь географическими характеристиками Арктики. В Арктическом пространстве спрятаны огромные и практически нетронутые нефтяные и газовые месторождения. Арктика занимает крайне перспективное местонахождение, но вечные льды создают ряд проблем для тех, кто желает сократить свой путь из Азии в Европу, здесь также есть ряд проблем и перспектив. Также ряд проблем и перспектив для реализации Арктической стратегии России в Арктическом пространстве создает сильная активность в данном регионе иных государств.

Арктика — единый физико-географический район Земли, примыкающий к Северному полюсу, включающий окраины материков Северной Америки и Евразии, почти весь Северный Ледовитый океан с островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. В пределах Арктики расположены территории, континентальный шельф и исключительные экономические зоны восьми арктических государств — России, Канады, Соединенных Штатов Америки, Норвегии, Дании, Финляндии, Швеции и Исландии.

Арктика разделена на пять секторов, основанием которых служат северные границы США, России, Канады, Дании и Норвегии, боковыми гранями — меридианы, а вершиной — Северный полюс. Данная система сложилась на основе длительного фактического разграничения прав и интересов соответствующих государств, признания за этими странами приоритета в исследовании и освоении различных районов Арктики.

Арктика на современном этапе является геостратегическим и геополитическим регионом. Также Арктика является регионом, в котором формируются национально-государственные интересы Российской Федерации.

Для современного процесса управления Арктикой характерны следующие черты:

- в настоящее время характерна определенная раздробленность Арктической зоны Российской Федерации в сфере управления на региональном уровне. Это связано с тем, что субъекты РФ, входящие в Арктическую зону, интегрированы на минимальном уровне и у них отсутствует должное взаимодействие в процессах интеграционного развития. В отношениях между субъектами Федерации, входящими в Арктическую зону, зачастую отношения конкуренции нередко преобладают над партнерскими, что затрудняет взаимодействие;
- на современном этапе отсутствует системный подход к организации управления Арктической зоной РФ. Для обеспечения устойчивого развития Арктической зоной России необходимо создание современной инфраструктуры, способной обеспечить развитие промышленной региональной базы, повысить и улучшить качество жизни населения, сохранить окружающую природную среду и снизить антропогенное воздействие на осваиваемые территории;
- для реализации крупных экономических и социальных проектов в Арктике в Российской Федерации отсутствует механизм привлечения инвестиций в развитие данной сферы. Для активизации деятельности такого рода необходим центр управления и контроля за реализацией инвестиций [3];

- российская внешняя политика основана на принципе равноправия, в то время как партнеры изыскивают средства и возможности для ограничения российского влияния в Арктической зоне и усиления собственных позиций. Это берет истоки от того, что руководство РФ убеждено в том, что Запад опасается мощи России и всегда стремится сдерживать ее;
- взаимодействие между сторонами ограничено преимущественно тактическими вопросами и точечными сделками, а необходим комплексный подход для реализации Арктической стратегии не только со стороны российского руководства, но и наших партнеров по арктическому региону. В настоящее время заинтересованные стороны могут сотрудничать исключительно по вопросам, которые носят неотложный и особо важный характер.

В политическом управлении развитием Арктики можно выделить четыре основных этапа.

Первый этап приходится с начала XI до начала XVIII вв. с момента освоения Россией Арктического региона и первых экспедиций на Север. Данный этап характеризуется первыми попытками экспансии в Арктическую зону, поиском полезных ископаемых и в определенной степени отсутствием системности в освоении арктических территорий.

Второй этап связан с периодом великих географических открытий, различными экспедициями под руководством Петра I, когда происходит становление Арктики как объекта политического управления до окончания царского правления. В этот период исследователи с каждой последующей экспедицией заходили все дальше во льды арктической зоны, формировали новые географические арктические зоны, в том числе были нанесены берега Северного Ледовитого океана от Архангельска до устья Колымы, а также были сделаны и проведены множество других не менее значимых экспедиций и открытий. Царское правительство придавало особую значимость северным территориям, вкладывало средства в их освоение и дальнейшее развитие.

В этот момент происходит формирование целостного арктического региона. Управление направлено на то, чтобы создать единую территорию, чтобы пространство Арктики не было дискретным. Появляются первые коммуникации, которые объединяют регион.

Третий период по времени характеризуется периодом советского правительства, которое продолжило развитие арктической зоны на системном уровне. Данной территории был присвоен статус особой значимости, вкладывались огромные средства в промышленное развитие, развитие транспортно-логистической инфраструктуры, поддержку коренных народов Севера. Этот период связан с промышленным освоением Арктики.

Постепенно Арктика превращается в зону, в которой можно постоянно проживать, постоянно вести определенную деятельность.

Четвертый этап связан с развитием Арктики на современном этапе. Этап характерен тем, что после упадка в результате реформ в 90-е годы XX в. развитие Арктической зоны, по утверждению Президента РФ В. В. Путина, становится одним из самых глобальных вопросов на современном этапе. В наши дни значение Арктики многократно возрастает. Она становится местом самого пристального внимания стран и народов и как регион, от самочувствия которого во многом зависит климат планеты, и как сокровищница уникальной природы, и, конечно, как территория с колоссальными экономическими возможностями, с огромным экономическим потенциалом.

Арктика становится зоной высокого развития, в которой у Российской Федерации существует наибольший потенциал для усиления позиций и внедрения новейших инновационных технологий.

Рассмотрим более подробно каждый из этих этапов.

Первый этап связан с освоением Россией Арктического региона и имеет богатую историю и берет свое начало с XI в., когда русские мореплаватели начали осваивать побережье Северного Ледовитого океана. В одной из летописей 1032 г. отмечен как год, в котором был совершен северный поход новгородского посадника.

Следующим вторым значимым этапом освоения Арктической зоны для царской России можно назвать XVIII в. В ходе Первой Камчатской экспедиции 1728 г. и первой в России морской научной экспедиции, которая была начата в 1724 г. по указу Петра I, офицер флота Витус Беринг обосновал, что азиатское и североамериканское побережья не пересекаются, обнаружив пролив, разделявший Чукотку и Аляску. Беринг завершил свою экспедицию составлением карты, которой впоследствии пользовалось большинство западноевропейских картографов при изображении и изучении северо-восточного побережья Азии. Более того, кроме задачи исследования вод Тихого океана, одной из целей экспедиции было обнаружение приемлемых мест базирования для недавно созданного российского тихоокеанского флота и для постройки портов. В итоге, место, находящееся в близости от устья Амура, было выбрано как место постоянного размещения флота и строительства порта.

Следующим значимым этапом освоения северных территорий стала Великая северная экспедиция. В 1733–1743 гг. российскую Арктику исследовала Великая северная экспедиция, которая состояла из семи исследовательских отрядов, каждый из которых фактически представлял собой отдельную экспедицию. Задача экспедиции была определена правительством как исследование севера России, составление географического, геологического, ботанического, зоологического и этнографического описания русского Севера. Таким образом, можно сделать вывод, что уже в XVIII в. руководство страны комплексно исследовало северные территории и концентрировало ресурсы на его управлении. Кроме того, были запланированы морские экспедиции к берегам Америки и Японии. В экспедиции участвовал целый ряд российских мореплавателей, таких как Беринг, который осуществлял общее руководство остальными отрядами экспедиции, Муравьев, Малыгин, Овцын, Стерлегов, Минин, Прончищев, братья Лаптевы, Челюскин, Чириков, Лассниус, Шпанберг и другие. По итогу Северной экспедиции 1733–1743 гг. были описаны отдельные участки побережья Северного Ледовитого океана, а отряды мореплавателей достигли американского берега. Отдельного внимания заслуживает тот факт, что были открыты и отмечены на карте Южно-Курильские острова, подтверждено отсутствие земли между Камчаткой и Северной Америкой, было исследовано побережье Камчатки, Охотского моря и некоторые участки побережья Японии. В 1746 г. по материалам Великой северной экспедиции была составлена «Карта генеральная Российской империи, северных и восточных берегов, прилежащих к Северному Ледовитому и Восточному океанам с частью вновь найденных через морские плавания западных американских берегов и острова Япона» [2].

Особого интереса заслуживает экспедиция 1765 г. русских мореплавателей, которые предприняли попытку проникнуть в Центральный Арктический бассейн, дойти до Северного полюса и преодолеть путь из Атлантического океана в Тихий. Научно обоснованный проект такой экспедиции был разработан великим русским ученым Михаилом Васильевичем Ломоносовым. Целью похода был поиск морского прохода от Шпицбергена до Камчатки через воды, близкие к Северному полюсу. Несмотря на неудачу, материалы экспедиции значительно обогатили отечественную науку. Экспедиция достигла рекордной по тем временам широты к северу от Шпицбергена. Кроме того, это была первая полярная экспедиция, основанная на научном расчете. Ее участниками были выполнены геофизические, океанографические и метеорологические наблюдения по специальной программе, разработанной М. В. Ломоносовым, были проведены наблюдения над течениями и дрейфом льда в Гренландском море,

взяты пробы грунта, во многих местах измерены глубины, описан животный и растительный мир Шпицбергена. Из чего следуют факты обобщения полученной в период экспедиции информации и ее использования для формирования успешной политической стратегии.

В 1799 г. была основана торгово-промышленная Российско-Американская компания, деятельность которой способствовала исследованию и освоению русскими поселенцами Аляски и Алеутских островов. Можно отметить, что данные факты свидетельствуют о поддержки населения северных территорий уже с конца XVIII в.

Затем в 1820–1824 гг. экспедиция под руководством Фердинанда Врангеля и Федора Матюшкина обследовала побережье Северного Ледовитого океана от устья реки Колымы до Колючинской губы на Чукотке. Необходимость такой экспедиции вызывалась тем, что карты северных берегов Восточной Сибири и некоторых прилегающих к ним островов, составленные во время Великой северной экспедиции, были далеко не точными. Благодаря данной экспедиции были исправлены некоторые неточности, допущенные во время первых северных экспедиций, например, было доказано отсутствие некоторых из островов в Северном Ледовитом океане.

В эти же годы полярный исследователь Федор Литке составил картографическое описание архипелага Новая земля. В 1873 г. австро-венгерской экспедицией Юлиуса Пайера и Карла Вейпрехта был открыт архипелаг Земля Франца-Иосифа, который в 1914 г. был объявлен российской территорией.

Следует подчеркнуть, что экспедиции на северные территории в тот период проводились не только российским правительством, но и зарубежными коллегами. В 1878–1879 гг. состоялась экспедиция шведского исследователя барона Нильса Норденшельда, профинансированная совместно шведским правительством, шведскими и русскими предпринимателями. Ей впервые в истории удалось пройти Северным морским путем и выйти через Берингов пролив в Тихий океан.

Принято считать, что заселение Арктики началось более 10 тыс. лет назад, но тем не менее до сегодняшнего дня из-за сурового климата и других особенностей окружающей среды население Арктики немногочисленно. Немалый вклад в освоение русской Арктики внесло простое население России, когда с конца XIX в. активизировалось заселение российской Арктики. К примеру, в 1870-х годах архангельские губернаторы организовали переселение ненцев на острова архипелага Новая земля для постоянного проживания. Благодаря этому сейчас около половины населения этого региона проживает на российских территориях. Также для скорейшего заселения этой территории переселенцам предоставляли льготы: всех жителей освобождали от уплаты налогов, а мужчин — от обязательного прохождения воинской службы. Социальная политика уже в то время приобрела определенный преференционный характер для поддержки местного населения.

Начало XX в. ознаменовалось тем, что уже в 1900–1902 гг. знаменитая Русская полярная экспедиция, снаряженная Императорской Академией наук, во главе с бароном Эдуардом Толлем и Александром Колчаком провела исследование Новосибирских островов, нанесла на карту Арктики около двухсот новых географических названий. Чуть позже, в 1913–1915 гг. гидрографическая экспедиция под руководством Бориса Вилькицкого открыла архипелаг Северная Земля. В итоге было сделано последнее великое географическое открытие XX в., а затем экспедиция совершила первое в истории плавание Северным морским путем из Владивостока в Архангельск.

Третий этап связан с политикой в освоении северных территорий советским руководством после 1917 г. Важно отметить, что для более успешного освоения Арктического региона был создан государственный орган, который отвечал за деятельность государства в данном направлении. Данная структура была призвана

проводить политическое управление северными территориями, поддерживая планомерную политику освоения Севера. 25 апреля 1919 г. был учрежден Комитет Северного морского пути — первое государственное учреждение, созданное для организации морских перевозок в Арктике при содействии адмирала Александра Колчака. Одной из главных задач Комитета было создание устойчивой морской связи Сибири с западноевропейскими портами по Северному Ледовитому океану для развития внешней торговли. Впоследствии важным событием для эволюции Комитета Северного морского пути стала экспедиция 1932 г. под руководством О. Ю. Шмидта, в дальнейшем первый руководитель Главного управления по Северному морскому пути, когда команда под предводительством О. Ю. Шмидта проделала путь от Архангельска до Берингова пролива за одну навигацию, тем самым заложив основы Северного морского пути. По итогам этой экспедиции руководству нашего государства был подготовлен доклад о возможности использования северного морского маршрута для развития промышленности и инфраструктуры Севера СССР. Для этой цели было предложено создать единую организацию, которая занималась бы не только развитием транспортной системы, но и занималась бы промышленностью, северными промыслами, строительством портовых сооружений, организацией постоянно действующих радио- и гидрометеорологических станций, созданием больниц и школ для местного населения. Так, 17 декабря 1932 г. было образовано Главное управление Северного морского пути при Совете народных комиссаров СССР. Кроме того, на Главсевморпуть возлагалась организация геологических работ, поисков и разведки полезных ископаемых в Арктике.

Что касается советского периода как в истории нашей страны в целом, так и в истории освоения Арктики, то следует сказать, что уже в 1920–1930-х годах в СССР была развернута широкая программа правительственных мероприятий по изучению и освоению Крайнего Севера. 4 марта 1920 г. Президиум Высшего совета народного хозяйства РСФСР утвердил положение о Северной научно-промысловой экспедиции, перед которой была поставлена задача координации всех научно-исследовательских работ в Арктике.

В 1931 г. было открыто первое промышленное нефтяное месторождение на русском севере — Чибьюское, а добыча на нем началась в 1939 г.

Незадолго до того, в 1937 г., советские летчики Валерий Чкалов и Михаил Громов совершили первый перелет через Северный полюс. В том же году в СССР была организована первая дрейфующая научная станция «Северный полюс», руководителем которой был Иван Папанин. Впоследствии такие станции работали в Центральной Арктике вплоть до 1991 г. Затем было принято решение о возобновлении программы в 2003 г.

В 1930–1940-е годы в СССР продолжилось активное заселение и промышленное освоение Арктики. В эти годы были построены арктические порты Игарка, Диксон, Певек, Тикси, основаны города Нарьян-Мар, Норильск, Воркута и другие. Тогда же в арктических районах Западной Сибири были открыты первые большие запасы нефти и газа. В 1948 г. для активизации геологоразведочных работ в регионе в Ленинграде был создан Научно-исследовательский институт геологии Арктики. Сейчас это Всероссийский научно-исследовательский институт геологии и минеральных ресурсов Мирового океана имени академика И. С. Грамберга. В 1960-е годы были открыты крупнейшие нефтегазовые месторождения региона: Уренгойское (1966), Ямбургское (1969), Бованенковское (1971) и другие. В 1980-х годах нефтегазовые месторождения были обнаружены и на арктическом шельфе, а именно Штокмановское (1988), Приразломное (1989) и др.

В 1962 г. советская атомная подводная лодка «Ленинский комсомол» всплыла в районе Северного полюса, в то время как в 1959 г. аналогичную акцию первыми осуществил военно-морской флот США. В 1977 г. советский атомный ледокол

«Арктика» стал первым в мире надводным судном, которому удалось достичь географической точки Северного полюса.

Четвертый этап относится уже к современному периоду развития арктических территорий. Важные события для российской Арктики безусловно происходили и происходят в новейший период истории России. Например, в 1992 г. почетный полярник СССР Константин Зайцев первым установил флаг России на Северном полюсе.

К сожалению, в 1990-х годах финансирование Арктических регионов было значительно сокращено ввиду непростой политико-экономической ситуации в стране. Многие объекты инфраструктуры были заброшены, почти на треть сократилось число населенных пунктов. В разы уменьшились объемы торговли. Если обратиться к цифрам, то годовые объемы перевозок по Северному морскому пути сократились в четыре раза: с 6,6 млн т в 1987 г. до 1,65 млн т в 1996 г. [4].

В 1996 г. в развитие политической воли руководства Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»[1]. Документ обеспечивал «государственный протекционизм» и создание для населения и значительной части отраслей хозяйства в Арктике льготного режима развития. В основу документа были положены экономические и социальные задачи по поддержанию развития региона. В настоящий момент данный документ утратил силу.

В 2000-х годах были расконсервированы и достроены ряд крупных инфраструктурных проектов, в том числе Ямальская железная дорога до Надыма и Ямбурга, Варандейский нефтяной терминал, а также газопровод «Ямал — Европа».

В Концепции национальной безопасности РФ от 10 января 2000 г.[2] была поставлена задача «в кратчайшие сроки» разработать «механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития кризисных регионов и районов Крайнего Севера». Проанализировав документ, можно отметить, что, как и в предыдущих документах, акцент в развитии региона делается на экономические и социальные аспекты.

Ведущим документом, подчеркивающим политическое значение Арктической зоны Российской Федерации, следует принять «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу»[3], подписанный 19 сентября 2008 г. президентом РФ Дмитрием Медведевым. Именно этот документ определяет стратегию развития российской Арктической зоны в настоящий период.

В данном документе под Арктической зоной Российской Федерации понимается «часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном

[1] Федеральный закон от 19 июня 1996 г. N 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/10135411/ixzz4uHo5L7uO (дата обращения: 02.12.2017).

[2] Концепции национальной безопасности РФ от 10 января 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927 (дата обращения: 02.12.2017).

[3] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/18359/ (дата обращения: 02.12.2017).

Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом»[1]. Также отмечается, что «границы Арктической зоны Российской Федерации могут уточняться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация».

Особо оговаривается в вышеупомянутом документе, что полярный регион должен к 2020 г. стать «ведущей стратегической ресурсной базой» страны.

В 2014 г. Россия впервые в мире начала добычу нефти с шельфового месторождения в Арктике — первая партия нефти была отгружена с платформы «Приразломная».

Кроме того, Правительство Российской Федерации в 2014 г. приняло Постановление от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»[2].

В начале 2015 г. была создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики[3].

В заключение хотелось бы рассмотреть специфику управления Арктическим регионом с точки зрения его политического, социально-экономического и дипломатического значения.

С тем что было изложено ранее становится очевидным вклад российской науки, выдающихся российских исследователей в дело освоения Арктического региона, но не стоит забывать и о том, что задача освоения российской Арктики достигалась не только в противостоянии суровым арктическим льдам. Политики, управленцы, дипломатический корпус нашего государства также приложили немалые усилия для продвижения интересов нашей страны в рамках Арктического региона.

Безусловно, значимость Арктики определяется богатством ее природных ресурсов. Например, согласно оценкам североамериканских экспертов, около 20% мировых запасов таких важнейших природных ресурсов, как нефть и газ непосредственно сосредоточены на континентальном шельфе и склонах арктических морей.

В основном, в диалоге о правах на природные богатства Арктического региона участвуют приполярные государства, в их число входят: США, Россия, Канада, Норвегия и Дания. Безусловно, ресурсное богатство Арктики не может не привлекать внимание и других заинтересованных государств, например, Германии, Англии, Китая, Японии, Индии и др.

Как один из примеров плотного и эффективного межгосударственного сотрудничества в регионе можно привести в пример межправительственный форум, Арктиче-

---

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/18359/ (дата обращения: 10.10.2017).

[2] Постановление Правительства от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70644266/ (дата обращения: 08.11.2017).

[3] Постановление от 14 марта 2015 г. № 228, распоряжение от 14 марта 2015 года № 431-р. Создание Государственной комиссии по вопросам развития Арктики позволит организовать взаимодействие федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, других государственных органов и организаций при решении социально-экономических задач развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/docs/17319/ (дата обращения: 08.11.2017).

ский совет, который был создан на основе Оттавской декларации в 1996 г. В свою очередь Арктический совет — это ведущий межправительственный форум, содействующий координации и взаимодействию между арктическими государствами, коренными общинами и остальными жителями Арктики. Членами Арктического совета помимо пяти приполярных государств являются также Финляндия, Исландия и Швеция.

В рамках данного межправительственного форума были заключены важнейшие соглашения, направленные на укрепление взаимодействия государств, на сохранение природного богатства и разнообразия Арктики, на продвижение научных исследований в регионе. Например, соглашение 2017 г. об укреплении международного арктического научного сотрудничества и другие. Форум ведет активную, важную и плодотворную деятельность в рамках Арктического региона.

Также, в качестве примера политической и экономической важности Арктического региона, как для нашей страны, так и для всего мира, можно сказать и о том, что одним из самых представительных международных форумов на территории России стал форум «Арктика — территория диалога», который был проведен 29 и 30 марта 2017 г. в г. Архангельске. На форуме присутствовало более 1500 участников из 14 стран мира, в числе которых, конечно, были представлены все приполярные государства, также руководители крупнейших компаний, осуществляющих свою деятельность в рамках региона, международные эксперты, представители власти и научных кругов. В рамках данного мероприятия на самых разных уровнях обсуждались проблемы и перспективы арктического региона.

Некоторые другие международные форумы, представляющие интересы европейских стран на региональном или более широком уровне, также занимаются экономическими, социальными и экологическими вопросами Арктики. Среди самых известных — Совет Баренцева/Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря, Северный форум и Конференция парламентариев Арктического региона. Существует также проект Европейского союза «Северное измерение», в рамках которого рассматриваются конкретные проблемы и возможности, возникающие в Арктическом и Субарктическом регионах, и осуществляется деятельность, направленная на укрепление диалога и сотрудничества между ЕС и Исландией, Норвегией и Россией.

Делимитация государственных границ — также одна из самых острых и актуальных тем в процессе сотрудничества арктических государств. Деятельность по разграничению государственных границ на территории Арктики заметно активизировалась. К концу XX в. государства сумели, согласно Морской конвенции 1982 г., разграничить 200-мильные экономические зоны каждого. Сейчас Комиссия при ООН по вопросам континентального шельфа рассматривает заявки арктических держав по расширению экономической зоны с 200 морских миль до 350 миль.

Если обратиться к рассмотрению конкретных целей, задач, приоритетов России, то стоит обратиться к уже упомянутому ранее документу от 2008 г. — «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В данном документе определены и зафиксированы основные направления деятельности России в Арктике. Согласно гл. II документа «Национальные интересы Российской Федерации в Арктике», можно перечислить следующие основные интересы России в регионе:

а) использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;

б) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;

в) сбережение уникальных экологических систем Арктики;

г) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике.

Главным стратегическим приоритетом государственной политики России в Арктике является осуществление активного взаимодействия России с приарктическими государствами[1].

Особенностями Арктической зоны являются экстремальные природно-климатические условия, включающие постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях, очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения, удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий[2].

В управлении Арктической зоной России задействованы различные органы государственного управления — Минэкономразвитие, Минвостокразвитие, Минтранс, Минпромторг, Минобороны, ФСБ России, а также органы государственной власти субъектов РФ, входящих в АЗ и органы местного самоуправления. Координацию их деятельности осуществляют территориальные подразделения Администрации Президента РФ — аппараты полномочного представителя Президента РФ на местах.

Последнее время к Арктике усилился интерес во всем мире. Развернулась самая настоящая борьба за Арктические территории. Сложилась такая ситуация, когда с правовой точки зрения может быть два развития событий.

Во-первых, можно принять такую точку зрения, что в нашей стране признаем, что раздел территории Арктики — это дело арктических государств. На самом деле у этого есть все основания, существует целый массив арктического законодательства.

Во-вторых, можно решать все, основываясь на общем праве, одним из таких документов является Конвенция о морском праве, которая была подписана в 1982 г. большинством стран мира. Как всегда ее не подписали США. И если руководствоваться этой Конвенцией, то ситуация очень сильно меняется. Этот документ определяет Арктику как ничейную зону международного развития.

Россия придерживается второй точки зрения, а это, по мнению некоторых экспертов, ошибочный подход. Из-за этого на сегодняшний день наша страна вынуждена была уступить Норвегии значительную часть акватории. Сейчас решается вопрос, кому принадлежит дно этого ничейного морского участка. А оно будет принадлежать тому, кто докажет, что оно является продолжением материковой биологической структуры. Мы заявили в 2004 г., что продолжение нашей Сибирской структуры, поэтому мы и пошли на подписание Международной конвенции. То есть, «ратифицировав Конвенцию, Россия отказалась от применения секторального принципа и теперь вправе претендовать только на 200-мильную зону от опорно-береговой линии, а весь остальной отечественный сектор теперь считается зоной международных вод, и мы вынуждены обращаться в ООН, чтобы там признали часть нашего бывшего достояния: хребты Ломоносова, Менделеева, Гаккеля и т.д., — продолжением геологических формаций, расположенных на российской территории» [1].

Как видно, в настоящее время управление Арктической зоной Российской Федерации разрознено и поделено между многими федеральными ведомствами и струк-

---

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/info/18359/ (дата обращения: 08.11.2017).

[2] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/Encyclopedia_AZRF.pdf (дата обращения: 08.11.2017).

турами, и регионами. На федеральном и региональном уровне остаются проблемы, связанные с координацией деятельности различных министерств и управлений, которые необходимо планомерно преодолевать для решения комплексных стратегических задач по управлению развитием Арктической зоной Российской Федерации.

На повестке дня стоит вопрос создания единой системы стратегического управления Арктической зоной Российской Федерации. Центр такой системы, по мнению многих экспертов и политиков, следует разместить в Санкт-Петербурге. Санкт-Петербург имеет огромные традиции в освоении Арктической зоны России, а также обладает соответствующими управленческим, научным, промышленным и образовательным потенциалами. Поэтому создание федерального центра управления Арктикой в Санкт-Петербурге является стратегическим решением, которое позволит открыть принципиально новые перспективы в развитии Российской Арктики.

## Литература


1. *Государство* Российское. Новый этап. Арктический вектор / А. Проханов, А. Чилингаров, И. Миронов [и др.]. М. : Книжный мир, 2016.
2. *Пасецкий В. М.* Камчатские экспедиции Витуса Беринга // Наука и жизнь [Электронный ресурс]. URL:https://www.nkj.ru/archive/articles/21544/ (дата обращения: 12.11.2017).
3. *Слипенчук М. В.* Арктика. Экономическое измерение. М., 2013.
4. *Цукерман В. А.* Рынок транспортных услуг Арктической зоны Российской Федерации: актуальные проблемы и стратегические задачи // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2014. № 6 (43). С. 27–31.


## References


1. Russian State. New stage. Arctic vector / A. Prokhanov, A. Chilingarov, I. Mironov [etc.]. M. : Book world [Knizhnyi mir], 2016. (in rus)
2. Pasetsky V. M. Kamchatka expeditions of Vitus Bering // Science and life [Nauka i zhizn’] [An electronic resource]. URL: https://www.nkj.ru/archive/articles/21544/ (in rus)
3. Slipenchuk M. V. Arctic. Economic measurement. M., 2013. (in rus)
4. Zuckerman V. A. Market of transport services of the Arctic zone of the Russian Federation: current problems and strategic tasks // North and market: formation of an economic order [Sever i rynok: formirovanie ekonomicheskogo poryadka]. 2014. N 6 (43). P. 27–31. (in rus)

Бажуков В. И.

# «Миротворческая» операция НАТО в Боснии и Герцеговине (1992–1995): концепция и реальность

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-34-41

**Бажуков Владимир Иванович**
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация)
Профессор кафедры ЮНЕСКО по изучению глобальных проблем факультета глобальных процессов
Доктор культурологии, доцент
Bashukovvi@ya.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье рассматриваются особенности «миротворческой» концепции НАТО, сформировавшейся в ходе урегулирования вооруженного конфликта в Боснии и Герцеговине в 1992–1995 годах, анализируются способы и факторы легализации альянса в миротворческих структурах ООН, исследуются формы превращения военного блока из миротворца в участника конфликта.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
Босния и Герцеговина, Мусульманско-хорватская федерация, Республика Сербская, Боснийская война, миротворческие силы ООН, миротворческая концепция НАТО, воздушные удары

Bazhukov V. I.

## NATO “Peacekeeping” Operation in Bosnia and Herzegovina (1992–1995): Concept and Reality

**Bazhukov Vladimir Ivanovich**
Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation)
Professor of UNESCO Chair on studying of global problems of the global processes faculty
Doctor of Science (Cultural science), Associate Professor
Bashukovvi@ya.ru

*ABSTRACTS*
In this article the peculiarities of NATO peacekeeping concept, that was created in the course of violent conflict resolution in Bosnia and Herzegovina in 1992–1995 are being reviewed; the methods and factors of the alliance legalization in UN peacekeepingstructures are being analyzed, types of transformation of military bloc from a peacekeeper into a conflicting party are being researched.

*KEYWORDS*
Bosnia and Herzegovina, Muslim-Croatian Federation, the Republic of Srpska, Bosnian War, UN peacekeeping forces, NATO peacekeeping concept, air strikes

Политический кризис в бывшей Социалистической Федеративной Республике Югославии (СФРЮ), обострившийся в конце 1980-х — начале 1990-х годов, привел к распаду многонационального государства и возникновению нескольких вооруженных конфликтов. Центральное место среди них занимал конфликт в Боснии и Герцеговине (БиГ), получивший название Боснийская война (1992–1995 гг.). В этой бывшей республике СФРЮ столкнулись между собой три населяющие ее национальные общины: боснийские мусульмане, боснийские хорваты и боснийские сербы, — которые пытались отстаивать свои национальные интересы с оружием в руках.

Анализируя их интересы, следует подчеркнуть, что у них было различное отношение к распаду СФРЮ и проявлениям сепаратизма. Боснийские мусульмане настаивали на выходе Боснии и Герцеговины из состава Югославии, образовании независимого унитарного государства и распространении ислама на всю территорию Боснии. Сербы выступали за сохранение Югославии, но в случае неосуществимости этой цели, не отказывались «от собственного государства» [3, с. 807]. Хорваты проводили политику, направленную на образование собственного государства и присоединение к Хорватии, однако в ходе конфликта американским дипломатам удалось убедить их вступить в коалицию с мусульманами и образовать Мусульманско-хорватскую федерацию (официальное название — «Федерация Боснии и Герцеговины») в противовес Республике Сербской, образованной сербами.

Противоречия между общинами вылились в ожесточенную борьбу за национальные, этнически «чистые» территории. «Каждая из противоборствующих сторон, — отмечает Е. Ю. Гуськова, — надеялась создать и защитить свое собственное государство» [3, с. 810]. Определенным сигналом к боснийской войне стало признание Боснии и Герцеговины со стороны США, Европейского сообщества и Хорватии 7 апреля 1992 г. Боснийские мусульмане во главе с А. Изетбеговичем применили тактику, апробированную в Хорватии. По всей республике начались нападения на казармы и военнослужащих Югославской народной армии (ЮНА), к которой выдвигалось требование передать оружие правительственным силам БиГ и покинуть территорию страны.

В конфликт активно вмешивались внешние силы: боснийским мусульманам оказывала поддержку широкая коалиция, в которую входили США, Турция, Саудовская Аравия, Иран. На стороне правительственной боснийской армии воевали тысячи добровольцев из мусульманских стран. Оружие мусульманам шло главным образом через Хорватию в нарушение эмбарго на поставку оружия, введенное 25 сентября 1991 г. резолюцией Совета Безопасности ООН № 747. При этом Хорватия, получавшая оружие для себя, согласилась обеспечить его транзит и для боснийских мусульман, забирая себе из каждой партии до 50% [3, с. 816]. Боснийских хорватов, как и Хорватию в целом, поддерживали Германия и США. На стороне хорватов воевали подразделения хорватской армии.

Боснийские сербы в отличие от мусульман и хорватов не имели внешней поддержки; против них ополчились не только США, но и Европейское сообщество и ООН. Россия занимала пассивную позицию, чаще разделяя мнение Запада, хотя в обществе имелись симпатии к сербам. На начальном этапе конфликта боснийским сербам оказывали помощь Сербия и ЮНА, но эта помощь не могла гарантировать эффективную защиту их национальных интересов.

Организация Объединенных Наций предпринимала попытки мирного урегулирования конфликта. Совет Безопасности ООН направил в начале 1992 г. миротворческие силы в Хорватию, а затем распространил их мандат на Боснию и Герцеговину. Военный контингент ООН в бывшей Югославии получил название «Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО)».

В миротворческой операции ООН в Боснии и Герцеговине приняла участие организация НАТО, которой удалось легализовать себя как миротворческую структуру под эгидой ООН. НАТО действовала самостоятельно наряду с контингентом ООН. В ходе этой операции альянс формировал и апробировал свою концепцию миротворчества, соединившую в себе черты операций по поддержанию мира и принуждения к миру, а также откровенной агрессии. Задачей настоящей статьи является рассмотрение основных характеристик «миротворческой» концепции НАТО, сформировавшейся в ходе урегулирования конфликта в Боснии и Герцеговине.

Легализация НАТО в миротворческих структурах ООН проходила в течение всего периода вооруженного конфликта и его урегулирования. Ведущие члены альянса,

особенно США, прилагали большие усилия, чтобы доказать необходимость сохранения НАТО в изменившихся условиях после окончания холодной войны и пытались обосновать ее новую роль. Первый шаг был предпринят в ноябре 1991 г., когда лидеры стран союза приняли новую Стратегическую концепцию альянса, в которой обосновывался широкий подход к обеспечению безопасности. Кризис в бывшей Югославии явился удобным предлогом, чтобы начать практическую реализацию новой стратегии. В июне 1992 г. министры иностранных дел стран НАТО на сессии Североатлантического совета в Осло объявили о «своей готовности оказывать поддержку — на разовой основе и в соответствии со своими собственными процедурами — миротворческой деятельности под эгидой Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)...»[1]. А в декабре 1992 г., Североатлантический союз выразил готовность оказывать поддержку миротворческим операциям под эгидой Совета Безопасности ООН.

С сентября 1992 г. начинается процесс постепенной легализации НАТО как миротворческой силы под эгидой ООН. Совет Безопасности ООН принял резолюции, которые в завуалированной форме давали полномочия Североатлантическому альянсу. Обращения к НАТО маскировались выражениями: «региональные учреждения или механизмы», «региональные учреждения или соглашения» и т. п. Например, в резолюции № 776 от 14 сентября 1992 г. государства-члены призывались «на национальном уровне или через региональные учреждения или механизмы предоставить Генеральному секретарю такую финансовую или другую помощь, какую он сочтет уместной...»[2].

Смысл использования Советом Безопасности ООН отмеченных формулировок разъясняет бывший Генеральный секретарь ООН (1992–1996 гг.) Б. Бутрос-Гали. Он прямо указывает, что за этими выражениями скрываются США и НАТО. Анализируя сущность резолюции Совета Безопасности ООН № 836, Бутрос-Гали пишет: «6 июня 1993 года Совет Безопасности одобрил резолюцию № 836, которая давала СООНО право в порядке самообороны применять любые средства, включая использование силы, в случае обстрела сербами “безопасных районов” или вооруженного вторжения в эти зоны. Совет также постановил, что страны-члены ООН, действуя самостоятельно или через международные организации (то есть Соединенные Штаты в одиночку или совместно с НАТО), могут с разрешения Совета Безопасности принимать „все необходимые меры“, в том числе наносить авиационные удары вокруг „безопасных районов“ или в их окрестностях для поддержки вооруженных сил Организации Объединенных Наций» [1, с. 129].

Следует подчеркнуть, что США сыграли решающую роль в легализации НАТО в миротворческих структурах ООН. Без их активной поддержки ничего подобного произойти не могло бы. Используя свое положение как единственной сверхдержавы после распада СССР, США оказывали решающее влияние на политику ООН. От позиции США зависело принятие или отклонение мирных планов по бывшей Югославии, создание международных миротворческих сил или привлечение НАТО. Администрация президента США Б. Клинтона, пришедшая в Белый дом в январе 1993 г., потребовала нанесения воздушных ударов по боснийским сербам и отмены эмбарго на поставки оружия в БиГ. Кроме того, был подвергнут резкой критике мирный план Вэнса-Оуэна как, якобы, попустительствующий сербам, что привело к ухудшению ситуации в Боснии и Герцеговине и затягиванию конфликта. По признанию Бутроса-Гали, боснийские сербы приняли план Вэнса-Оуэна, а боснийские мусульмане всячески его саботировали. «Узнав об отрицательном отно-

[1] Справочник НАТО. Brussels: Office of Information and Press NATO, 2001. С. 127.

[2] Резолюция 776 (14 сентября 1992 г.) // Международные организации и кризис на Балканах. Документы. Т. 1, 2 / сост. и отв. ред. Е. Ю. Гуськова. М. : Индрик, 2000. С. 83.

шении к нему Б.Клинтона, — пишет Бутрос-Гали, — они (боснийские мусульмане, — *В. Б.*) решили попытаться выторговать для себя более выгодные условия» [1, с. 106].

Политика США по отношению к миротворческим усилиям ООН в Боснии и Герцеговине свидетельствовала о том, что американская администрация проявляла мало заинтересованности в успехе этой деятельности. Более того, наблюдалось стремление помешать принятию необходимых решений, а вся ответственность за неудачи возлагалась на ООН. Под влиянием США Совет Безопасности ООН принимал решения, которые были невыполнимы. Резолюция Совета Безопасности № 752 от 15 мая 1992 г. требовала, чтобы «были либо выведены, либо переданы в ведение правительства Боснии и Герцеговины, либо распущены и разоружены» подразделения Югославской народной армии и элементы Хорватской армии, находившиеся на территории республики. Кроме того, требовалось, чтобы «все нерегулярные силы в Боснии и Герцеговине были распущены и разоружены»[1]. При этом не учитывалось, что для решения таких задач легковооруженные «голубые каски» ООН не имели ни сил, ни средств.

В результате такой политики СООНО, размещенные в БиГ, не смогли остановить кровопролитие, что вызывало общественное недовольство, подогреваемое СМИ. Бутрос-Гали считает, что миротворческая операция ООН в Боснии и Герцеговине является одной из самых неудачных. «Лично у меня, — пишет он, — создалось впечатление, что операция СООНО была использована европейскими странами и Соединенными Штатами для того, чтобы показать, что все-таки «кое-что делается», а затем обвинить Организацию Объединенных Наций в неспособности прекратить весь этот ужас, сделав ее козлом отпущения» [1, с. 73]. Из возникшей ситуации вполне логично напрашивался вывод о необходимости привлечения более успешной организации, в качестве которой была представлена НАТО.

Необходимо подчеркнуть, что возможность участия НАТО в миротворческой операции в БиГ признавал сам Генеральный секретарь ООН, хотя ранее такой взгляд не входил в его концепцию миротворчества. Бутрос-Гали неоднократно обращался к Генеральному секретарю НАТО с просьбой о нанесении воздушных ударов по боснийским сербам, которые обвинялись в различных нарушениях. В изданиях НАТО сообщается о нескольких случаях таких обращений: 9 февраля 1994 г. после провокации со взрывом на рынке в Сараево, 22 апреля 1994 г. во время боев вокруг города Горажде[2].

Летом 1995 г. между ООН и НАТО был подписан секретный меморандум, в котором говорилось, что «в случае нападения сербов на любой из четырех оставшихся «безопасных районов» — Горажде, Сараево, Бихач и Тузла — по сербским войскам будет «немедленно нанесен сокрушительный воздушный удар» [1, с. 343]. Бутрос-Гали полностью поддержал массированные бомбардировки Республики Сербской, предпринятые авиацией НАТО при поддержке Сил быстрого развертывания ООН в конце августа — первой половине сентября 1995 г.

В легализации НАТО как миротворческой силы в Боснии и Герцеговине важную роль сыграла Контактная группа (КГ), созданная в апреле 1994 г. Образование и деятельность этого политического органа окутаны тайной, однако известно, что в ее составе были представители пяти государств: США, Великобритании, Германии, Франции и России. Создание Контактной группы было обусловлено несколькими причинами: во-первых, стремлением США усилить свое влияние на процесс урегулирования боснийского кризиса, во-вторых, желанием облегчить принятие предлагаемых ими решений. Узкий состав КГ позволял принимать решения, минуя

[1] Резолюция 776 (14 сентября 1992 г.) // Международные организации и кризис на Балканах. С. 24.

[2] Справочник НАТО. Brussels : Office of Information and Press NATO, 2001. С. 131.

обсуждение в Европейском союзе и Совете Безопасности ООН. Кроме того, такой состав давал возможность управлять действиями России, которая не имела здесь права вето. Контактная группа брала на себя функции ООН по урегулированию конфликта в БиГ, а функции СООНО переходили к НАТО. «Контактная группа, — пишет Е. Ю. Гуськова, — стала мостом между ООН и НАТО. Она должна была взять инициативу урегулирования кризиса в БиГ в свои руки, подготовить проект, с которым никогда не согласится Республика Сербская, и создать условия для использования авиации НАТО, тем самым легализовать участие НАТО в «миротворческих» операциях» [4, с. 438].

В рамках Контактной группы была разработана карта размежевания между Мусульманско-хорватской федерацией и Республикой Сербской. Предложения КГ, зафиксированные на этой карте, были крайне невыгодны для сербов, так как они теряли в соответствии с этим планом значительную часть контролируемой ими территории. Их принуждали согласиться на 49% территории БиГ, в то время как под их контролем находилось более 70%. Предложения КГ носили ультимативный характер, их нужно было или принимать, или отвергать. Никакие другие варианты не предусматривались. Отказ от принятия плана означал натовские бомбардировки. Все лето 1994 г. вопрос о разделении территории БиГ обсуждался на переговорах в Женеве. На боснийских сербов, которые отказывались принять план КГ, оказывалось мощное давление со стороны западных государств, России и Союзной Республики Югославии.

Превращение НАТО из миротворца в участника конфликта в Боснии и Герцеговине произошло не сразу, хотя такие предпосылки были заложены в самой сущности альянса. На начальном этапе боснийского кризиса (1992–1993 гг.) действия НАТО заключались в основном в проведении относительно мирных операций военно-морскими и военно-воздушными силами. С июля 1992 г. корабли НАТО, находившиеся в Средиземном море, начали операции по контролю за соблюдением режима эмбарго на поставки оружия на территорию бывшей Югославии и режима санкций против Союзной Республики Югославии (Сербии и Черногории), введенных Советом Безопасности ООН (резолюции № 713 от 25 сентября 1991 г. и № 757 от 30 мая 1992 г.). В октябре 1992 г. авиация НАТО начала операции по контролю за воздушным пространством над Боснией и Герцеговиной как ответ на решение Совета Безопасности ООН о введении запрета на военные полеты над территорией БиГ (резолюция № 781 от 9 октября 1992 г.)[1].

Резолюция Совета Безопасности ООН № 836, принятая в июне 1993 г., разрешала применение военно-воздушных сил в поддержку выполнения миссии миротворческих сил ООН и для защиты так называемых «безопасных районов», установленных ранее (резолюция СБ ООН № 824 от 6 мая 1993 г.). Безопасными районами были объявлены города Сараево, Бихач, Горажде, Жепа, Сребреница, Тузла. Силам ООН по охране было предписано «сдерживать нападения на безопасные районы, наблюдать за прекращением огня, содействовать выводу военных или полувоенных формирований, не являющихся формированиями правительства Республики Боснии и Герцеговины...»[2]. Установленные Советом Безопасности ООН безопасные районы стали, к сожалению, весьма опасными, превратившись в зоны ожесточенных столкновений. Дело в том, что боснийские мусульмане активно использовали эти районы для накопления и перегруппировки сил, осуществления провокаций и совершения набегов на сербские села. В июне 1993 г. министры иностранных дел государств-членов НАТО приняли решение о предоставлении за-

[1] Справочник НАТО. С. 128–129.

[2] Резолюция 836 (4 июня 1993 г.) // Международные организации и кризис на Балканах. Документы. С. 65–66.

щиты с воздуха силам ООН в бывшей Югославии. Самолеты НАТО начали проводить учебные полеты, готовясь к выполнению принятого решения.

На рубеже 1993 и 1994 гг. произошел переход к новому этапу миротворческой деятельности НАТО в Боснии и Герцеговине. Прикрываясь миротворческой фразеологией и решениями Совета Безопасности ООН, авиация альянса начала наносить воздушные удары по одной из сторон конфликта — боснийским сербам. Произошло превращение блока НАТО из миротворца в участника гражданской войны.

Первый кризис разразился в начале февраля 1994 г. после взрыва на центральном рынке Маркале в Сараево, приведшего к гибели 68 человек и ранению около 200 [2, с. 133]. Хотя организаторов и исполнителей этого преступления установить не удалось, вина была возложена на боснийских сербов. Российский историк К. В. Никифоров сообщает, что штаб миротворческих сил в Загребе направил в ООН в Нью-Йорк секретное письмо, в котором было высказано предположение, что мина, взорвавшаяся на рынке, «скорее всего была выпущена с мусульманской стороны, а не сербами...» [6, с. 34]. Однако этому письму хода не дали.

Провокация на рынке в Сараево послужила поводом для НАТО, чтобы начать игру военными мускулами. Уже 9 февраля 1994 г. Североатлантический совет принял решение о нанесении воздушных ударов по артиллерийским и минометным позициям в Сараево и вокруг него, с которых, как установлено СООНО, производился обстрел гражданских объектов в городе. Совет НАТО предъявил ультиматум участникам конфликта в десятидневный срок вывести свое тяжелое вооружение из двадцатикилометровой зоны вокруг Сараево. В противном случае это вооружение подлежало уничтожению посредством воздушных ударов[1]. Кризис вокруг Сараево удалось разрешить при помощи российской дипломатии. Спецпредставитель Президента России по югославскому урегулированию В. И. Чуркин сумел уговорить боснийских сербов отвести тяжелое вооружение от Сараево, а свое место в окрестностях города уступить российским миротворцам, которые должны были совершить стремительный марш-бросок из Восточной Славонии в Хорватию [6, с. 34].

Успех российской дипломатии сорвал планы НАТО, однако в последующем предотвратить воздушные удары не удалось. 28 февраля 1994 г. истребители НАТО сбили четыре военных самолета сербов, которые совершали полет в запретной зоне.

В апреле 1994 г. возник новый кризис, связанный с безопасным районом вокруг города Горажде. Ситуация развивалась по обычному сценарию: боснийские мусульмане начали наступление из города, объявленного ООН безопасным районом, где никаких незаконных военных формирований не должно было быть. В ответ на это боснийские сербы предприняли контрнаступление, которое встретило угрозы применения военно-воздушных сил НАТО. На этот раз авиационные удары предотвратить не удалось, хотя такие усилия предпринимались. 10 и 11 апреля 1994 г. по позициям боснийских сербов были нанесены воздушные удары НАТО.

Следует обратить внимание на то, что решение о бомбардировках принималось не Советом Безопасности ООН, а командующим миротворческими силами ООН британским генералом М. Роузом, представителем Генерального секретаря ООН Я. Акаси и командованием НАТО. Здесь и в других случаях был использован изобретенный в ООН и НАТО принцип «двойного ключа», исключавший Совет Безопасности ООН из принятия решений о нанесении воздушных ударов. Этот механизм был еще более упрощен по просьбе генсека НАТО в 1995 г., когда из него исключили не только Совет Безопасности ООН, но и спецпредставителя Генерального секретаря ООН Я. Акаси. Остались два генерала, которые принимали решения:

[1] Справочник НАТО. С. 131.

командующий контингентом ООН в бывшей Югославии и командующий ОВС НАТО в Южной Европе [1, с. 343].

Начиная с апреля 1994 г. и до начала августа 1995 г. включительно силы НАТО регулярно совершали воздушные удары по боснийским сербам. По признанию спецпредставителя Генерального секретаря ООН Я. Акаси, он давал санкции на применение авиации НАТО в БиГ одиннадцать раз. Несмотря на это президент США Б. Клинтон обвинил ООН в том, что ее нежелание применять силу является причиной тяжелого положения в БиГ [1, с. 343].

В конце августа и первой половине сентября 1995 г. Североатлантический альянс, отбросив всякие условности международно-правового характера, провел против Республики Сербской крупномасштабную операцию с использованием массированных воздушных ударов при поддержке Сил быстрого реагирования (СБР) ООН. Поводом для начала операции послужила очередная провокация, устроенная 27 августа 1995 г. на центральном рынке в Сараево. Взрыв мины, унесший жизни около 40 человек, послужил сигналом для ужесточения пропагандистской кампании против сербов и для начала силовых акций НАТО и СБР. Попытки объективного расследования инцидента, предпринятые российским миротворцем полковником А. В. Демуренко, были проигнорированы. Виновниками, как и в феврале 1994 г., были объявлены боснийские сербы.

Операция против РС готовилась совместными усилиями НАТО и ООН, между которыми был подписан секретный меморандум. Подразделения миротворцев СООНО отводились из районов, контролируемых сербами, чтобы они не могли стать жертвой ответных действий. Совет Безопасности ООН направил в БиГ Силы быстрого реагирования в количестве 12 500 человек, оснащенных тяжелым вооружением, мотивировав это необходимостью предоставления защиты Силам ООН по охране и содействия выполнению ими своего мандата (резолюция № 998 от 16 июня 1995 г.).

Операция НАТО началась в ночь с 29 на 30 августа 1995 г. и продолжалась до середины сентября. Самая мощная военно-политическая организация провела массированные бомбардировки небольшой республики боснийских сербов, не имевшей никакой возможности для ответа на агрессию. Авиационным ударам были подвергнуты сербские позиции в районе городов Сараево, Пале, Озрен, Маевица, Горажде, Фоча, Чайниче, Тузла. В ходе бомбардировок разрушались центры связи, системы противовоздушной обороны, склады с оружием и боеприпасами. При помощи крылатых ракет большой дальности «Томагавк» поражались телекоммуникационные центры, радио- и телетрансляторы, линии электропередач, резервуары с водой и другие жизненно важные объекты инфраструктуры. Командующий операцией НАТО американский адмирал Л. Смит на своей пресс-конференции в Неаполе 15 сентября 1995 г. заявил, что авиация альянса наносила удары по Республике Сербской в течение 16 дней, совершив 3500 боевых вылетов, в среднем по 220 вылетов в день. Каждая цель подвергалась бомбардировкам 13–14 раз. Всего в воздушных операциях участвовало около 320 боевых самолетов НАТО, поднимавшихся с авиабазы в Италии, и несколько десятков самолетов, базировавшихся на американских авианосцах. По разным данным, натовскими «миротворцами» было уничтожено 100 объектов, убито более 1 тыс. человек, из них 60% гражданского населения [4, с. 460–461, 464].

В координации с действиями НАТО наступление против боснийских сербов развернули войска Мусульманско-хорватской федерации. Имеются сведения о том, что командующий мусульманской армией Р. Делич координировал свои действия с командованием НАТО, указывая цели, которые мешали продвижению его войск [6, с. 168]. Под ударами сил НАТО и МХФ боснийские сербы познали горечь поражений и были вынуждены пойти на уступки. Несколько туров переговоров завершились на американской базе ВВС в Дейтоне в ноябре 1995 г., а в декабре того же года Дейтонские соглашения были подписаны президентами СРЮ, БиГ

и Хорватии. Боснийская война закончилась на американских условиях. В соответствии с Дейтонскими соглашениями на территорию БиГ вводились войска НАТО, миротворческие Силы ООН по охране заменялись силами альянса.

По оценке известного международного эксперта Мэри Калдор, война в Боснии и Герцеговине, продолжавшаяся с 6 апреля 1992 г. по 12 октября 1995 г., стала самой долгой и самой разрушительной войной в Европе после 1945 г. [5, с. 148]. С родных мест было перемещено почти две трети всего населения, погибло от 100 до 260 тыс. человек. Эта война стала «прообразом нового типа военных действий, возникшего после холодной войны» [5, с. 83]. Ее влияние на мировое общественное сознание было больше, чем какой-либо другой войны последнего десятилетия XX в.

Для НАТО это была самая крупная операция, когда-либо предпринимаемая альянсом. Широкомасштабное развертывание войск НАТО обернулось, по мнению Калдор, далеко идущими последствиями, повлиявшими на роль НАТО, институциональные основы европейской безопасности [5, с. 84]. Суть изменений в «миротворческой» концепции НАТО, оформившихся в ходе войны в Боснии и Герцеговине, сводится к следующему: 1) стремление НАТО заявить о себе как новой глобальной силе, способной заменить ООН и взять на себя функции урегулирования конфликтов и кризисов, в том числе за пределами действия Вашингтонского договора 1949 г.; 2) отказ НАТО от признанных принципов миротворчества, таких как беспристрастность и объективность; превращение из миротворца в участника конфликта; 3) опора НАТО на военную силу, боевые корабли, авиацию, крылатые ракеты, бомбардировки как основной арсенал миротворчества альянса; 4) действия НАТО под управлением и в интересах США для установления их глобального лидерства.

## Литература


1. *Бутрос-Гали Б.* Непокоренная Организация Объединенных Наций: История отношений между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки. М. : Изд. дом XXI век — Согласие, 2000.
2. *Военная* политика стран НАТО на Балканах и обеспечение безопасности России на рубеже XX–XXI вв. М. : Академический Проект, 2006.
3. *Гуськова Е.Ю.* Босния и Герцеговина: трагедия трех народов // Югославия в XX веке: Очерки политической истории / отв. ред. К.В. Никифоров. М. : Индрик, 2011.
4. *Гуськова Е.Ю.* История югославского кризиса (1990–2000 гг.). М. : Русский нац. фонд : Соловьев, 2001.
5. *Калдор М.* Новые и старые войны: организованное насилие в глобальную эпоху / пер. с англ. А. Апполонова, М. Дондуковского. М. : Изд-во Института Гайдара, 2016.
6. *Никифоров К.В.* Между Кремлем и Республикой Сербской (Боснийский кризис: завершающий этап). М. : Институт славяноведения РАН,1999.


## References


1. Boutros-Ghali B. Unvanquished: A US-UN Saga. M. : Publishing house the 21st century — Consent [XXI vek — Soglasie], 2000. (in rus)
2. Military policy of the NATO countries in the Balkans and safety of Russia at a boundary of the 20–21st centuries M. : Academic Project [Akademicheskii Proekt], 2006. (in rus)
3. Guskova E.Yu. Bosnia and Herzegovina: the tragedy of three people // Yugoslavia in the XX century: Sketches of political history / ex. edition K.V. Nikiforov. M. : Indrik, 2011. (in rus)
4. Guskova E.Yu. History of the Yugoslavian crisis (1990–2000). M. : Russian National fund : Solovyov [Russkii nats. fond : Solov'ev], 2001. (in rus)
5. Kaldor M. New and old wars: Organised Violence in a Global Era / translation from English A. Appolonov, M. Dondukovsky. M. : Publishing house of Gaidar Institute [Izd-vo Instituta Gaidara], 2016. (in rus)
6. Nikiforov K.V. Between the Kremlin and the Republika Srpska (The Bosnian crisis: final stage). M. : Institute of Slavic studies RAS [Institut slavyanovedeniya RAN],1999. (in rus)

Разуваев Н. В., Трегубов М. В.

# Правовая наука и развитие образовательных компетенций юриста

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-42-50

**Разуваев Николай Викторович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург)
Заместитель декана юридического факультета
Заведующий кафедрой гражданского и трудового права
Профессор кафедры правоведения
Доктор юридических наук
nrasuvaev@yandex.ru

**Трегубов Михаил Владимирович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой правоведения
Руководитель образовательного направления «Юриспруденция»
Кандидат юридических наук, кандидат политических нау,
tregubov2911@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье рассмотрены некоторые теоретические вопросы компетентностного подхода в сфере высшего юридического образования. По мнению авторов, развитию всей системы образовательных компетенций обучающихся способствует формирование их научно-исследовательских компетенций, которым по этой причине следует уделять особое внимание. Исходя из этого, в работе предлагаются рекомендации по совершенствованию компетентностного подхода.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
компетентностный подход, компетенции, когнитивные структуры, постиндустриальное общество, юридическая наука, образовательный стандарт

Razuvaev N. V., Tregubov M. V.

## Legal Science and Development of the Educational Competencies of the Lawyer

**Razuvaev Nicolay Victorovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Dean of Juridical Faculty
Head of the Chair of Civil and Labor Law
Professor of the Chair of Jurisprudence
Doctor of Law
nrasuvaev@yandex.ru

**Tregubov Michail Vladimirovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Headof the Chair of Jurisprudence,
Chief of educational direction «Jurisprudence»
PhD in jurisprudence, PhD in political science
tregubov2911@mail.ru

*ABSTRACT*
In the article some theoretical questions of the competence approach in the sphere of higher legal education are considered. According to the authors, the development of the entire system of edu-

cational competencies of students is facilitated by the formation of their research and development competencies, which for this reason should be given special attention. Based on this, the paper suggests recommendations for improving the competence approach.

*KEYWORDS*
competence approach, competences, cognitive structures, post-industrial society, legal science, educational standard



Присоединение России к Болонскому процессу, призванное обеспечить интеграцию системы высшего образования нашей страны в общеевропейское образовательное пространство, ставит перед высшей школой ряд важных практических задач. Необходимой предпосылкой их решения является выработка новых комплексных подходов, лежащих на стыке различных научных дисциплин, в первую очередь психологии, социологии и педагогики. Вместе с тем, учитывая общекультурную и общесоциальную значимость высшего образования, в создание и теоретическое осмысление его методов вносят вклад все без исключения науки, включая юридическую, любая из которых, так или иначе, имеет дело с проблемой пропедевтики и трансляции накопленных знаний.

При этом ставится цель не просто, по аналогии с пассивным словарным запасом, сформировать у обучающегося пассивный набор знаний, который далеко не всегда бывает адекватно соотнесен с профессиональными и жизненными навыками. Подлинной целью высшей школы является развитие психологических механизмов, позволяющих не только усваивать полученную информацию, применяя ее в различного рода ситуациях, возникающих в повседневной деятельности, прежде всего в ситуациях нестандартных. Речь, кроме того, идет и о возможности самостоятельно приобретать новые знания, генерируя на их основе собственные идеи, выступающие результатом творческой переработки имеющейся в наличии информации и обобщения приобретенного опыта. Такой пополняемый и совершенствуемый в течение всей жизни человека синергийный запас знаний можно назвать *активным запасом* последних, с достаточными на то основаниями проводя параллель с активным словарем, образующим ядро лексических навыков любого говорящего на родном или иностранном языке [23, с. 300–303].

На формирование упомянутых психологических механизмов обучения и самообучения нацелен так называемый *компетентностный подход*, выступающий концептуальной основой всей системы современного высшего образования [8; 25, с. 168]. Выше мы не случайно сопоставили между собой когнитивные в широком смысле и языковые способности человека. Ведь в основе как тех, так и других лежат единые механизмы, действие которых было исследовано американским лингвистом Н. Хомским, чьи работы заложили фундамент компетентностного подхода [11, с. 7]. В частности, ученый проводил «различие между компетенцией (знанием своего языка говорящим — слушающим) и употреблением (реальным использованием языка в конкретных ситуациях)» [21, с. 9]. При этом Хомский и его последователи связывают компетенцию с действием всеобщей структуры мышления (*глубинной структуры*), в равной мере присущей любому человеку и не зависящей от структурных особенностей того или иного отдельно взятого языка или, иначе говоря, от его поверхностной структуры.

Важное достоинство рассмотренного подхода состоит в универсализме, способствующем обнаружению общечеловеческих закономерностей практической, познавательной и творческой деятельности, проявляющих себя вне какой-либо связи с культурной, языковой, национальной, расовой или иной локальной принадлежностью индивида. Исследование подобных закономерностей позволяет придать новый импульс развитию человековедческой проблематики, бросив вызов всевоз-

можным этностереотипам, ставшим во многом результатом некритического восприятия устаревших доктрин, подобных неогумбольдтианству, гипотезе лингвистической относительности и т. п., засилие которых приводит к глубокому кризису гуманитарного знания [17].

Он, кроме того, может служить концептуальной основой для разработки инновационных образовательных методик, эффективность которых напрямую зависит от соответствия потребностям складывающейся постиндустриальной цивилизации, в которой профессиональные качества работника определяются уже не столько владением чисто техническими навыками, сколько способностью к развитию его интеллектуальных ресурсов. Указанное обстоятельство связано с тем, что в постиндустриальном обществе господствующую роль начинают играть такие виды хозяйственной деятельности, которые напрямую связаны с оказанием услуг, производством и обработкой информации, созданием высоких технологий.

Вследствие этого в экономике постиндустриального общества *третичный сектор* (оказание услуг) и *четвертичный сектор* (информационные технологии, образование, научные исследования и т. п.) занимают доминирующее положение. Подобные изменения, как известно, обусловлены качественной трансформацией характера и структуры знания, выступающего основным инструментом конструирования любого общества, включая и постиндустриальное [3]. Они становятся значительно более сложными, внутренне дифференцированными и в гораздо большей степени зависящими от «высоких теорий» (таких, например, как квантовая физика или молекулярная биология), восприятие которых требует высокого уровня квалификации и предварительной подготовки, что отличает их от профессиональных знаний членов индустриального общества.

Констатируя происходящие изменения, Д. Белл писал: «Последствием этого явилось исчезновение понятия „талантливый механик“. Новации и изменения в „вещах“ будут происходить всегда, благодаря чему будут создаваться все новые изделия. Но основным принципом новаторства становятся фундаментальные прорывы в области теоретического знания» [2, с. CXVI]. В настоящее время не только исследователь, но и любой работник, осуществляющий оказание услуг, в том числе, разумеется, и юрист, обязан быть не узким специалистом, но экспертом широкого профиля, то есть лицом, осуществляющим связь между научным и практическими дискурсами [24]. Это, как уже было сказано ранее, предъявляет серьезные требования к профессиональным компетенциям юристов современной формации, предполагающие высокую степень креативности, наличие исследовательских способностей, умение получать и генерировать новые знания, успешно ориентироваться с их помощью в стремительно меняющемся мире, выстраивать эффективные стратегии поведения в неординарных ситуациях и т. п.

Теперь можно уточнить применительно к нашему предмету представления о компетенциях, сформулированные в психологической и педагогической литературе. В разнообразных определениях данного понятия чаще всего акцентируется общий набор компонентов, образующих его содержание, а именно: способности, знания, умения, навыки, позволяющие на высоком уровне выполнять профессиональную деятельность, достигать позитивных результатов этой деятельности. Кроме того, некоторые исследователи включают в понятие «компетенции» установки и ценности, обеспечивающие мотивацию выполняемой деятельности, способствующие постоянной нацеленности индивида на ее успешную реализацию и дальнейшее совершенствование. Во всей своей совокупности приобретенные компетенции образуют *компетентность*, под которой понимается качественное состояние личности, определяющее ее когнитивные, психологические, социальные и иные характеристики. В литературе также справедливо отмечается обусловленность компетентности профессиональными стандартами, принятыми в обществе [7; 9; 22; 28–30].

Не оспаривая правильности приведенных суждений, хотелось бы, тем не менее, указать на их чисто инструментальный характер, в контексте которого компетенции рассматриваются в качестве средства достижения практических результатов, эффективности трудовой деятельности, соответствия принятым профстандартам и т. п. При подобном восприятии «компетентностный подход предполагает ориентацию на подготовку грамотного специалиста, не воспроизводящего знания, а получающего их» [14, с. 90]. Представляется, что с этим нельзя согласиться, поскольку в подобном случае игнорируются системные качества компетенций (и компетентности в целом), проявляющиеся в их способности реализовываться, как минимум, на четырех различных уровнях, взаимно обусловливающих друг друга.

Такими уровнями являются: 1) глубинные когнитивные структуры, лежащие в основании любой познавательной, творческой и практической активности человека и выступающие ее психологической и нейрофизиологической предпосылкой; 2) научные теории, формирующие представления о реальности, которые образуют общий культурный контекст поведения индивида; 3) система специальных (в нашем случае – юридических) знаний, обеспечивающих профессиональную подготовку; 4) инструментальная прикладная деятельность, в частности работа юриста-практика, характеризуемая поэтапным целеполаганием и выбором оптимальных средств достижения задаваемых целей. Легко заметить, что компетентностные характеристики более «низких» уровней напрямую вытекают из компетенций, формируемых на более высоких уровнях, и обусловливаются ими. Указанное обстоятельство связано с *контекстным характером* человеческого поведения, когнитивно-смысловые аспекты которого определяются картиной мира, существующей в сознании индивида [13, с. 204–207].

Таким образом, имеются основания утверждать, что в чисто практическом плане деятельность профессионала, обладающего общекультурной эрудицией, современными научными познаниями, а также способностью в той или иной мере генерировать новую информацию, оказывается заведомо более эффективной, чем набор сугубо операциональных действий «грамотного специалиста», ограниченно, хотя бы и в совершенстве, знающего свой узкий предмет. Для юриста наличие подобных дополнительных компетенций, если рассматривать их с эволюционной точки зрения [1; 16], оказывается серьезным конкурентным преимуществом, обеспечивающим достижение более высокого уровня компетентности и его закрепление в числе профессиональных качеств специалистов новой формации, что, в свою очередь, способствует прогрессу юридической деятельности как таковой.

Правовая наука, следовательно, служит одним из важнейших и необходимых средств развития компетентности юристов, а компетенции в научной сфере должны выступать основой всей многоуровневой системы их образовательных компетенций. Представляется необходимым отметить, что присущее многим другим направлениям социальной практики разделение и противопоставление высокой науки и эмпирии никогда не было релевантным для права. Известно, что юриспруденция уже в момент своего зарождения в качестве самостоятельной научной дисциплины была ориентирована на правотворческую и правоприменительную деятельность и во многих обществах выступала неотъемлемой составной частью такой деятельности.

Так, в Древнем Риме в I–III вв. одним из наиболее важных источников права являлись сочинения юристов, чьи консультации (*responsa*) и учебные пособия (*institutiones*) были обязательными для применения в судах [10, с. 3–4, 17 и сл.; 18, с. 2 и сл.; 26, p. 137; 27, p. 230–241]. Не менее важную роль доктрина (например, труды итальянского постглоссатора Бартоло да Сассоферато) играла и в правовых системах западноевропейских стран эпохи Позднего Средневековья. Вместе с тем, являясь фундаментом правотворческой, судебной и правоприменительной практики, а также

всей системы юридического образования, правовая наука не ограничивалась вышеперечисленным кругом прикладных задач. Согласно верному замечанию А. Стоянова, «от объяснения отдельных законов высшие теоретические требования ума повели юристов к логически-связанному изложению целых учений в тех же законных пределах источников» [20, с. 4]. Указанное обстоятельство сделало уже средневековую западную юриспруденцию своего рода эталоном научности, отвечающим строгим предметно-методологическим критериям и служащим прообразом современной науки как таковой [4, с. 153].

Сказанное позволяет пролить свет на значение юриспруденции для развития системы компетенций, включая глубинный уровень когнитивных структур. Несмотря на то, что научные знания и исследовательские способности представляют собой иерархически производный результат функционирования последних, они, в свою очередь, оказывают обратное воздействие на эти структуры, способствуя их экспликации и развитию. Благодаря исследовательским навыкам, «порождающие грамматики» знания, имеющие по преимуществу латентный характер, обнаруживают себя в мышлении индивида, становясь открытыми для целенаправленного воздействия, отражающегося на компетенциях всех уровней, в том числе практического. Иными словами, выявление и стимулирование базовых когнитивных структур, осуществляемые юристом (в частности, студентом-юристом) в процессе научных исследований, приводят к повышению общего уровня его правовой компетентности, способствуя выработке творческих подходов к решению профессиональных задач.

Собственно, играя столь важную роль в стимулировании сознания и повышении уровня юридической компетентности, правовая наука и сама должна находиться в постоянной динамике, генерируя новые концепции, обеспечивающие рост знания в данной области. Это предъявляет к исследователю (особенно к исследователю-теоретику) важное требование быть в курсе основных тенденций развития естественных и социальных наук, активно заимствовать и применять важнейшие достижения последних. Не углубляясь подробно в данную проблематику, требующую самостоятельного рассмотрения, отметим, что ситуация здесь далеко не безоблачна.

Последние полтора десятилетия в юриспруденции ознаменовались становлением *постклассической теории права*, получившей детальную разработку в трудах ряда авторов (прежде всего, С. И. Максимова, А. В. Полякова, А. В. Стовбы, И. Л. Честнова и др.) и небезосновательно претендующей на парадигмальный статус. Тем не менее, большинство юристов, по-прежнему, настороженно относятся к любым теоретическим новациям, предпочитая следовать устаревшим позитивистским или марксистско-ленинским догмам. Это стало причиной часто констатируемого идейного и методологического тупика, выход из которого выступает необходимым условием успешного достижения правовой наукой стоящих перед нею задач, в том числе и в образовательной сфере [5, с. 97; 12; 19, с. 1].

Одной из предпосылок устранения застойных и кризисных явлений в науке о праве, на наш взгляд, должно стать развитие ее *критической функции*, направленной на борьбу с догматизмом в любых проявлениях, включая слепое поклонение «бессмертному наследию» юристов прошлого — от римских до советских. Приходится признать, что подобный пиетет перед классическими образцами, издавна присущий юриспруденции (о чем писал еще И. А. Покровский [15, с. 35]), обеспечивая преемственность и стабильность научной мысли, вместе с тем, является фактором, заметно тормозящим ее поступательное движение в изменяющихся условиях. Одним из отрицательных последствий указанной ситуации становится разрыв науки и высшего юридического образования, острую потребность которого в современных идеях последняя оказывается не в силах удовлетворить.

Между тем лишь в качестве ретранслятора новых концепций и методов юридическая наука способна стать плодотворной основой профессиональной подготовки

юриста. В частности, рассмотренная выше критическая функция науки в полной мере проявляет себя и здесь, активизируя креативное мышление обучающихся. К числу важных направлений реализации указанной функции относится преодоление так называемой *естественной установки*, представляющей собой, по определению Э. Гуссерля, «все комплексы *спонтанностей*... сознания... в его различных формах и на его различных ступенях» [6, с. 92]. Одним из проявлений естественной установки, сковывающей движение творческой мысли, выступает наивная уверенность в априорной верности задаваемых в процессе обучения теоретических установок, якобы не предполагающих иных воззрений на предмет.

Нетрудно заметить, что в этом случае доктринальные позиции (к примеру, критерии, берущиеся за основу при классификации первоначальных и производных оснований возникновения права собственности) отождествляются с юридическими фактами (в данном случае — с самими основаниями, предусмотренными законом), что является серьезной логической ошибкой. Вводя обучающегося в свою лабораторию, где рождаются различные концепции, позволяя ему самостоятельно оценить обоснованность конкурирующих подходов, наука не только формирует зачатки критического мышления, столь необходимого юристу, но и рождает то «удивление», которое еще Сократ считал предпосылкой познания.

Вместе с тем полученные в результате навыки образуют фундамент не только научной, но и любых иных видов юридической деятельности, способствуя развитию всего комплекса профессиональных компетенций юриста, реализуемых в правотворческой, правоприменительной и судебной практике. Это неслучайно, поскольку прикладную работу юриста следует с полным на то основанием рассматривать в качестве одной из важнейших отраслей *социального конструирования*. И подобно тому как в технической сфере конструкторское дело связано с практическим применением научно-технических знаний, правовое конструирование социальной реальности способно с успехом решать свои задачи, лишь будучи вооруженным научными методами.

Мы затронули только некоторые аспекты проблемы, бесспорно, заслуживающей самого серьезного обсуждения. Приходится констатировать, что полноценному внедрению научно-исследовательской деятельности в высшей школе препятствуют многие обстоятельства, в том числе и организационные. Не последнее место среди них занимают несовершенства действующих в настоящее время федеральных государственных образовательных стандартов по юриспруденции для уровней бакалавриата и магистратуры, где профессиональным компетенциям в области научно-исследовательской деятельности уделяется явно недостаточное внимание[1].

В частности, для уровня бакалавриата стандартом вообще не предусмотрено формирования научно-исследовательских компетенций. Образовательный стандарт уровня магистратуры предусматривает всего одну компетенцию в сфере научно-исследовательской деятельности, явно игнорируя структурные особенности научной работы, требующей более дифференцированного подхода при выделении компетенций. Хотелось бы надеяться, что по мере осознания значимости научно-исследовательской деятельности для совершенствования профессиональной компетентности юристов указанные недочеты будут полностью или частично устранены.

---

[1] См.: Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 г. № 1511 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)» // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody (вступил в силу 01.09.2017); Приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 № 1763 (в ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) „магистр“)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.

## Литература


1. *Бейтсон Г.* Шаги в направлении экологии разума. Избр. статьи по теории эволюции и эпистемологии. М. : КомКнига, 2005.
2. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования. М. : Academia, 2004.
3. *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М. : Медиум, 1995.
4. *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования. Изд. 2-е. М. : Изд-во МГУ; ИНФРА-М НОРМА, 1998.
5. *Бондаренко Н. Л.* Некоторые проблемы современной белорусской цивилистики // Вестник Пермского ун-та. Сер.: Юрид. науки. 2014. № 4 (26). С. 94–101.
6. *Гуссерль Э.* Идеи к чистой феноменологии и феноменологической философии. Кн. 1. Общее введение в феноменологическую философию. М. : Академический проект, 2009.
7. *Зимняя И. А.* Ключевые компетенции — новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня. 2003. № 5. С. 34–42.
8. *Ибрагимова Л. А., Петрова Г. А., Трофименко Н. П.* Компетентностный подход — методологическая основа современного образования // Вестник НГГУ: Сер.: Психологические и педагогические науки. 2010. Вып. 1. С. 57–66.
9. *Кибанов А. Я.* Основы управления персоналом. М. : ИНФРА-М, 2003. 304 с.
10. *Кипп Т.* История источников римского права. СПб. : Тип. Первой СПб. труд. артели, 1908.
11. *Макеева С. Г.* Языковая компетенция как результат языкового развития // Ярославский педагогический вестник. 2011. № 4. Т. II. Психолого-педагогические науки. С. 7–9.
12. *Маньковский И. А.* Нормы гражданского права: современный доктринальный подход к определению понятия // Актуальные проблемы гражданского права. 2016. № 2 (8). С. 98–126.
13. *Матурана У., Варела Ф.* Древо познания: Биологические корни человеческого понимания. М. : Прогресс-Традиция, 2001.
14. *Муранова Е. В.* К вопросу о содержании понятий «языковая компетенция» и «языковая компетентность» // Балтийский гуманитарный журнал. 2015. № 4 (13). С. 88–91.
15. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 1998.
16. *Поппер К. Р.* Эволюционная эпистемология // Эволюционная эпистемология и логика социальных наук: Карл Поппер и его критики. М. : УРСС, 2000. С. 57–74.
17. *Прожилов А. В.* Лингвоконцептология, неогумбольдтианство и этностереотипы // От лингвистики к мифу: Лингвистическая культурология в поисках «этнической ментальности»: Сб. статей / сост. А. В. Павлова. СПб. : Амфора, 2013. С. 263–277.
18. *Синайский В. И.* История источников римского права. Варшава : Тип. Варш. учеб. окр., 1911.
19. *Степанов Д. И.* Вопросы методологии цивилистической доктрины // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. О. Ю. Шилохвоста. М. : Норма, 2003. Вып. 6. С. 1–32.
20. *Стоянов А.* Методы разработки положительного права и общественное значение юристов от глоссаторов до конца XVIII столетия. Харьков : Тип. Чеховского и Зарина, 1862.
21. *Хомский Н.* Аспекты теории синтаксиса. М. : Изд. МГУ, 1972. 260 с.
22. *Шишов С. Е.* Понятие компетенции в контексте качества образования // Стандарты и мониторинг в образовании. 1999. № 2. С. 30–34.
23. *Щерба Л. В.* Опыт общей теории лексикографии // Л. В. Щерба. Языковая система и речевая деятельность. М. : Едиториал УРСС, 2004. С. 265–304.
24. *Ыйм Х. Я.* Рассуждения и диалог: эксперты как связь между рассуждениями высокого и низкого уровня // Принципиальные вопросы теории знаний. Тарту : Изд. Тартусск. гос. ун-та, 1984. С. 32–47.
25. *Яковлева Т. С.* Соотношение понятий «образовательная компетенция» и «образовательная компетентность» // Вестник РУДН. Сер.: Вопросы образования. Языки и специальность. 2014. № 4. С. 168–172.
26. *Ankum H. E.* Plus est en vousopstellen: Over recht en cultuur. Haarlem : Uitgever, 1970. P. 137–160.
27. *Dulckeit G., Schwarz F., Waldstein W.* Römische Rechtsgeschichte. 9. Aufl. München: Beck, 1995.
28. *Keen K.* Competence: What is it and how can it be developed? // Instructional Design: Implementation Issues / ed. by J. Lowyck, P. de Potter, J. Elen. Brussels, 1992. P. 111–122.
29. *Mirabile R. J.* Everything you wanted to know about competency modeling // Training and development. 1997. Vol. 51. № 8. P. 73–77.

30. *Parry S. B.* The quest for competencies: competence studies can help you make HR decision, but the results are only as good as the study // Training. 1996. Vol. 33. № 3. P. 48–56.

## References

1. Beytson G. *The steps towards the ecology of reason. Selected papers on the teory of evolution and epistemology*. M. : KomKniga, 2005. (in rus)
2. Bell D. *Coming post-industrial society: A Venture in Social Forecasting*. M. : Academia, 2004. (in rus)
3. Berger P., Luhmann T. *The social constructing of reality: a treaty on the sociology of knowledge*. M. : Medium, 1995. (in rus)
4. Berman G. *The western tradition of law: epoch of formation*. M. : Publishing of MGU; Infra-M Norma [Izd. MGU; Infra-M Norma], 1998. (in rus)
5. Bondarenko N. L. *Some problems of contemporary Belarusian civilistics* // Courier of Perm' State University. Series: Jurisprudence [Vestnik Permskogo gosudarstwennogo universiteta. Ser. : Juridicheskie nauki]. 2014. N 4 (26). P. 94–101. (in rus)
6. Husserl E. *Ideas to pure phenomenology and phenomenological philosophy.* Book One. General of introduction into pure phenomenology. M. : Academic Project [Akademicheskii proekt], 2009. (in rus)
7. Zimnyaja I. A. *The key competences – a new paradigm of the result of education* // High education today [Vysshee obrazovaniye segodnya]. 2003. № 5. P. 34–42. (in rus)
8. Ibragimova L. A., Petrova G. A., Trofimenko N. P. *Competence approach – methodological base of the contemporary education* // Courier of NGGU. Series: Psychology and Pedagogy [Vestnik NGGU. Ser.: Psichologicheskie i pedagogicheskie nauki]. 2010. Is. 1. P. 57–66. (in rus)
9. Kibanov A.Ya. *Outlines of management*. M. : INFRA-M, 2003. (in rus)
10. Kipp T. *The history of sources of Roman law*. SPb. : Publishing house of the 1st St.-Petersburg Labor Artel [Tipografiya pervoy SPb trudovoy arteli], 1908. (in rus)
11. Makeeva S. G. *Language competence as the result of language development* // Yaroslav pedagogical courier [Yaroslavskiy pedagogicheskiy vestnik]. 2011. № 4. Vol. II. Psychology and Pedagogy. P. 7–9. (in rus)
12. Man'kovskiy I. A. *The norms of civil law: the contemporary doctrinal approach to definition of the concept* // Actual problems of civil law [Aktual'nye problem grazhdanskogo prava]. 2016. N 2 (8). P. 98–126. (in rus)
13. Maturana U., Varela F. *The tree of knowledge: Biologic roots of human understanding*. M. : Progress-Tradition [Progress-Traditsiya], 2001. (in rus)
14. Muranova Ye. V. *To the content of concepts «language competence» and «language competition»* // The Baltic humanitarian journal [Baltiyskiy gumanitarnyj jurnal]. 2015. N 4 (13). P. 88–91. (in rus)
15. Pokrovskiy I. A. *The base problems of civil law*. M. : Statut, 1998. (in rus)
16. Popper K. R. *The evolutionary epistemology* // The evolutionary epistemology and logic of social sciences: Karl Popper and his critics [Evoljutsionnaya epistemologiya i logika sotsial'nyh nauk: Karl Popper i ego kritiki]. M. : URSS, 2000. P. 57–74. (in rus)
17. Progilov A. V. *Linguistic conceptology, neo-Gumboldtianism and ethnostereotyps* // From linguistic to the mythos: linguistic culturology in the search of «ethnic mentality» [Ot lingvistiki k mifu: lingvisticheskaya kul'turologiya v poiskah «etnicheskoymental'nosti»]. SPb. : Amphora [Amfora], 2013. P. 263–277. (in rus)
18. Sinayskiy V. I. *The history of sources of Roman law*. Warsaw : Publishing house of Warsaw educational district [Tipografiya Varshavskogo uchebnogo okruga], 1911. (in rus)
19. Stepanov D. I. *The questions of methodology of civillistic doctrine* // Actual problems of civil law [Aktual'nye problem grazhdanskogo prava] / ed. by O.Yu. Shilohvost. M. : Norma, 2003. Is. 6. P. 1–32. (in rus)
20. Stoyanov A. *The methods of development of positive law and social meaning of lawyers from glossators to the end of XVIII century*. Kharkiv : Publishing house of Chehovsky and Zarin [Tipografiya Chehovskogo I Zarina], 1863. (in rus)
21. Homsky N. *Aspects of the Theory of Syntax*. M. : MSU Press, 1972. (in rus)
22. Shishov S.Ye. *The concept of competence in the context of the quality of education* // Standards and monitoring in education [Standrty i monitoring v obrazovanii]. 1999. N 2. P. 30–34. (in rus)
23. Scherba L. V. *Essay on the general theory of lexicography* // Scherba L. V. Language system and the speech activity [Yazykovaja sistema I rechevaya deyatel'nost']. M. : Editorial URSS, 2004. P. 265–304. (in rus)

24. Yiym H.Ya. *Reasoning and dialogue: experts as a link between reasoning of high and low level* // Principial questions of the theory of knowledge [Printsipial'niye voprosy teorii znaniy]. Tartu : Tartu State University Press [Izdatel'stvo Tartusskogo gosudarstvennogo universiteta], 1984. P. 32–47. (in rus)
25. Yakovleva T. S. *The correspondence of concept «educational competence» and «educational competition»* // Courier of RUFN. Series: The questions of education. Languages and specialty [Vestnik RUDN. Ser.: Voprosy obrazovaniya. Yazyki I spetsialnost']. 2014. № 4. P. 168–172. (in rus)
26. Ankum H. E. Plus est en vousopstellen: Over recht en cultuur. Haarlem : Uitgever, 1970. P. 137–160.
27. Dulckeit G., Schwarz F., Waldstein W. *Römische Rechtsgeschichte.* 9. Aufl. München: Beck, 1995.
28. Keen K. *Competence: What is it and how can it be developed?* // Instructional Design: Implementation Issues / ed. by J. Lowyck, P. de Potter, J. Elen. Brussels, 1992. P. 111–122.
29. Mirabile R. J. *Everything you wanted to know about competency modeling* // Training and development. 1997. Vol. 51. N 8. P. 73–77.
30. Parry S. B. *The quest for competencies: competence studies can help you make HR decision, but the results are only as good as the study* // Training. 1996. Vol. 33. N 3. P. 48–56.

Малик Е. Н., Соколов В. В.

# Приоритеты реализации государственной молодежной политики в Орловской области

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-51-55

**Малик Елена Николаевна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Среднерусский институт управления — филиал (Орел, Российская Федерация)
Доцент кафедры политологии и государственной политики
Кандидат политических наук, доцент
malik57-elena@mail.ru

**Соколов Вадим Вячеславович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Среднерусский институт управления — филиал (Орел, Российская Федерация)
Доцент кафедры политологии и государственной политики
Кандидат исторических наук
politgmu@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье авторами раскрываются приоритетные направления проведения государственной молодежной политики на региональном уровне. Акцентировано внимание на субъектной роли молодого поколения в формировании молодежной политики в Орловской области. Современные социально-политические практики объективно указывают на необходимость разработки инновационных механизмов реализации региональной молодежной политики. Сформулированы меры повышения эффективности реализации государственной молодежной политики в Орловской области, учитывая региональную специфику. Обосновано предложение по созданию Центра профессиональной диагностики и качества региональной молодежной политики.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
молодежь, государственная молодежная политика, регион, приоритеты, молодежный субъект

Malik E. N., Sokolov V. V.

## Priorities of Realization of the State Youth Policy in the Orel Region

**Malik Elena Nikolaevna**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPA (Orel, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Political Science and State Policy
PhD in Political sciences, Associate Professor
malik57-elena@mail.ru

**Sokolov Vadim Vyacheslavovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPA (Orel, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Political Science and State Policy
PhD in History
politgmu@mail.ru

*ABSTRACT*
In article authors the priority directions of carrying out the state youth policy at the regional level reveal. The attention is focused on a subject role of the younger generation in formation of youth policy in the Oryol region. Modern socio-political practicians objectively indicate developments of innovative mechanisms of realization of regional youth policy the need. Measures of increase in

efficiency of realization of the state youth policy in the Oryol region are formulated, considering regional specifics. The offer on creation the Center of professional diagnostics and quality of regional youth policy is proved.

*KEYWORDS*
youth, state youth policy, region, priorities, youth subject

Молодежная политика исходит из того, что молодые люди имеют мощный инновационный потенциал. Признавая необходимость материальной и духовной поддержки молодежи, предоставления ей льгот в силу недостаточной социальной защищенности и сложных стартовых условий, ориентиры современной молодежной политики направлены и на содействие молодым людям в самоорганизации и самореализации.

Мероприятия государственных органов призваны способствовать развитию созидательной, творческой деятельности молодежи, реализации ее инициатив во всех сферах жизнедеятельности, вовлечению в процесс реформирования российского общества и экономики. Молодежная политика призвана способствовать формированию потребности молодежи в общественном служении, в понимании своей ответственности за сегодняшний день общества и его будущее.

Основными субъектами разработки государственной молодежной политики и, соответственно, партнерского взаимодействия с молодежной аудиторией, являются органы по делам молодежи федерального и регионального, местного уровней, институциональные структуры гражданского общества, семья и т. д. Молодое поколение через десятки лет будет уже само формировать государственную политику и задавать направление развития общества [2, с. 208]. Поэтому немаловажная роль в проведении молодежной политики на местах отводится молодежному субъекту ГМП, в частности: детским и молодежным общественным объединениям, органам студенческого и общественного самоуправления, «коммерческим и некоммерческим организациям, оказывающим социальные и другие услуги молодежи» [5], консультативно-совещательным молодежным структурам (молодежные Думы, парламенты, правительства, молодежные палаты и т. д.).

Следует отметить, что участие молодежи в формировании и реализации государственной молодежной политики, особенно на региональном и местном уровнях, является одним из принципов этой политики. Молодежь — важнейший субъект этого направления государственной деятельности. В то же время механизм действительного вовлечения молодежи в проводимые государством мероприятия, ей адресованные, остаются коренной проблемой государственной молодежной политики.

Рассматривая молодежную политику как систему развития потенциала молодежи в интересах общества, обеспечивающей рост объемов производства полезного продукта, необходимо выделить следующие характерные особенности.

Во-первых, количество молодежи, участвующей в культурных и спортивных мероприятиях, не отражает качества развития потенциала молодежи (патриотизма, научно-технического, творческого), порой наоборот концептуально не состоятельные мероприятия приводят к потребительскому отношению к жизни, к нездоровому образу жизни, которые могут относиться к благоприятным условиям.

Во-вторых, использование экспертного метода, методологически не обоснованного в оценках деятельности молодежи и молодежных лидеров, подрывает мотивацию к активной деятельности и приводит к социальной апатии молодежи.

В-третьих, не проводится системный анализ и устранение причин существующих проблем в молодежной политике, приобретенный опыт эффективной работы не накапливается и не передается из поколения в поколение.

Вместе с тем современные приоритеты экономического и политического развития регионов, в том числе Орловской области, не могут не учитывать человече-

ский капитал, качественное улучшение и развитие которого признано на нынешнем этапе основным вектором развития России. Среди основных ресурсов региона важнейшим является молодое поколение. От качественных параметров данной категории населения зависит социально-экономическое положение Орловской области в ближайшем будущем.

По данным Федеральной службы государственной статистики по Орловской области, статистических исследований органов по работе с молодежью в Орловской области проживает около 233,503 тыс. граждан в возрасте от 14 до 35 лет, что составляет 29,7% от общей численности населения. Количественный состав по возрастным категориям следующий: 15–19 лет — 51 397 человек; 20–24 года — 67 963 человек; 25–29 лет — 60 618 человек (рисунок).

Из них городское население — 120 067 человек и 59 911 человек проживают в сельской местности. В целом по области динамика численности населения отрицательная, за четыре года количество граждан в возрасте от 14 до 30 лет сократилось на 8305 человек, в среднем за год регион теряет около 2076 человек. Подобная тенденция вызвана тем, что смертность в Орловской области превышает рождаемость в 1,7 раза, но важно отметить, что на начало 2009 г., по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., количество родившихся увеличилось на 1121 человека, или на 16%. Смертность упала на 1478 человек, или на 9,5%. В условиях сложной демографической ситуации социальная политика по поддержке семьи, детей и молодежи нуждается в активизации[1].

Нельзя не отметить, что современное общество сталкивается с проблемой низкой социальной активности молодого населения, что является характерным для многих регионов, в том числе и Орловской области. К негативным тенденциям, требующим целенаправленного снижения в молодежной среде, можно отнести:

- недостаточный уровень институализации молодой семьи;
- низкий уровень гражданской культуры, общественно-политической активности молодежи;
- недостаточный уровень интеграции талантливой молодежи в инновационную, творческую и научную среду;
- низкий уровень представительства делегатов области из числа талантливой научной и творческой молодежи на межрегиональном и международном уровне;
- недостаточно эффективно проработанный механизм взаимодействия органов исполнительной власти, молодежных объединений и представителей молодежи.

В этой связи имеется реальная необходимость в совершенствовании механизма реализации молодежной политики на региональном уровне. Для повышения эффективности молодежной политики в регионе необходимо создать и развивать системы:

- мониторинга, оценки и контроля показателей молодежной среды;
- качественного информационного обмена между органами власти, молодежными общественными организациями и средствами массовой информации;
- размещения среди молодежных общественных организаций социального заказа;
- качественной информационной и имущественной поддержки молодежных общественных организаций;
- повышения качества молодежной политики [1].

Приоритетные задачи социально-экономического развития Орловской области требуют продолжения реализации государственной молодежной политики в рамках идеи создания условий для интеграции молодых граждан в социально-экономические, общественно-политические и социокультурные отношения с целью увеличения

[1] Закон Орловской области от 03.12.2010 № 1154-ОЗ (ред. от 05.07.2012) «О государственной молодежной политике в Орловской области» (принят ООСНД 26.11.2010) // СПС «Консультант-плюс» (дата обращения: 01.10.2017).

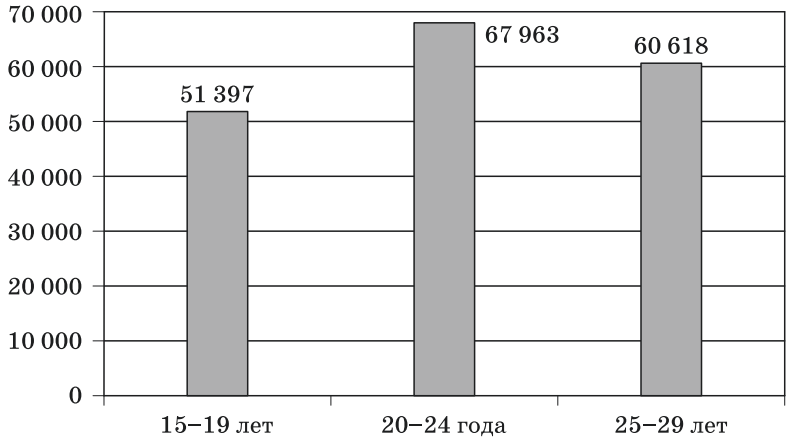


Рис. Количественный состав молодежи Орловской области по возрастным категориям (чел.)

их вклада в развитие области. В данной связи целесообразно внедрить проект, направленный на внедрение модернизационных форм и инновационных основ развития региональной молодежной политики в Орловской области. В органах по делам молодежи на местах необходимо создать Центр профессиональной диагностики и качества региональной молодежной политики. Основной целью деятельности Отдела является повышение качества реализации молодежной политики в регионе, получение наиболее полной информации о положении молодежи и состоянии дел в сфере молодежной политики. Мы приходим к заключению, что реализация указанных целей будет способствовать решению следующих задач:

1. Создание системы мониторинга положения дел в молодежной среде и в области реализации молодежной политики по адресным направлениям (по социально-политической активности молодежи, по деловой и предпринимательской активности молодежи, по занятости и т.д.).
2. Разработка социально-экономических критериев (по проблемам безработицы, устройства молодых специалистов, проблема строительства жилья) для оценки состояния молодежной среды и эффективности проводимой молодежной политики на региональном и муниципальном уровнях.
3. Обеспечение использования материалов исследований и анализа положения молодежи для оперативной корректировки планов и программ, реализуемых в сфере молодежной политики.
4. Разработка методических рекомендаций в сфере проведения кадровой молодежной политики, включая вопросы проведения аттестации специалистов по работе с молодежью на местах, повышения уровня их профессиональных компетенций и т.д.
5. Создание регионального информационного банка данных о реализации молодежной политики.

Также для повышения результативности региональной молодежной политики необходимо мобилизовать инициативу молодых граждан в общественных интересах. «Важным вектором развития России на современном этапе является формирование гражданского общества с участием молодого поколения» [4, с. 61]. Поэтому генеральными направлениями региональной молодежной политики в Орловской области являются: развитие общественно-политического потенциала молодого поколения, разработка механизмов по интеграции молодежных инициативных групп

в процесс разработки целевых программ для молодого поколения, содействие молодым гражданам в реализации своих прав и свобод.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что сегодня молодежная политика должна строиться на принципах социального партнерства между органами сферы ГМП, институтами гражданского общества и самой молодежью.

В современных условиях государственная молодежная политика в Орловской области должна быть ориентирована на воспитание самостоятельной, идейной, ответственной молодежи, на подготовку молодых граждан к активному участию в социально-экономической и общественно-политической жизни общества.

«Молодежь является наиболее перспективным объектом государственных инвестиций, поэтому проблема общественно-политического, социально-экономического и духовно-культурного развития молодежи является одной из наиболее приоритетных задач государственной молодежной политики» [3, с. 7]. Главной отправной точкой реализации молодежной политики являются проблемы и потребности молодежи, именно они определяют, каким образом эта политика будет планироваться, финансироваться и осуществляться. Соответственно, чтобы разрабатываемые программы и проекты в области молодежной политики были наиболее эффективными, ориентированными на качественный результат, чтобы распределение ресурсов было более грамотным и рациональным, чтобы были определены четкие критерии оценки молодежной политики, необходимо знание реальной картины, глубокое изучение положения молодежи в регионе.

## Литература


1. *Адамская Л. В.* Муниципальная политика и самоуправление в г. Москве в отношении молодежи: опыт и пути ее совершенствования // Муниципальная академия. 2015. № 4. С. 49–60.
2. *Елисеев А. Л.* Разработка и основные положения государственной молодежной политики в Российской Федерации на рубеже XX–XXI веков // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 4. С. 207–214.
3. *Ильинский И. М.* Государственная молодежная политика в России: философия преемственности и смены поколений // Знание. Понимание. Умение. 2008. № 4. С. 5–14.
4. *Мельников А. В.* Молодежные общественные объединения как институт гражданского общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 4. С. 60–63.
5. *Харченко А. А., Заслонкина О. В., Дровникова О. Н.* Социальное партнерство в сфере реализации государственной молодежной политики в субъекте РФ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: Философия. Социология. Право. 2014. № 27 (173). С. 79–86.


## References


1. Adamskaya L. V. Municipal policy and self-government concerning youth in Moscow: experience and ways of her improvement // Municipal academy [Munitsipal'naya akademiya]. 2015. N 4. P. 49–60. (in rus)
2. Yeliseev A. L. Development and basic provisions of the state youth policy in the Russian Federation at a turn of the 20–21st centuries // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2014. N 4. P. 207–214. (in rus)
3. Ilyinsky I. M. The state youth policy in Russia: philosophy of continuity and alternation of generations // Knowledge. Understanding. Ability [Znanie. Ponimanie. Umenie]. 2008. N 4. P. 5–14. (in rus)
4. Melnikov A. V. Youth public associations as institute of civil society // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2014. N 4. P. 60–63. (in rus)
5. Harchenko A. A., Zaslonkina O. V., Drovnikova O. N. Social partnership in the sphere of realization of the state youth policy in the territorial subject of the Russian Federation // Scientific sheets of the Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Law [Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo]. 2014. N 27 (173). P. 79–86. (in rus)

Beck J.

# Cross-Border Cooperation: Challenges and Perspectives for the Horizontal Dimension of European Integration*

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-56-62

**Joachim Beck**
University of Applied Sciences Kehl/Euro-Institute, Germany
Prof., Dr
Joachim.beck@hs-kehl.de

*ABSTRACT*
Starting from a perception of cross-border territories being sub-systems, created by the respective national politico-administrative partners involved, the paper asses how cross-border cooperation in Europe can be improved by a new approach of integrated capacity-building. Based on both the achievement but also central challenges that all cross-border territories in Europe are facing in practice, two central fields are interpreted in this regard: training/facilitating and cross-border institution building. The paper concludes that a more effective cross-border policy-making of the future depends on approaches of systemic capacity-builduing and suggests “horizontal subsidiarity” as a new operating principle, to be developed as part of a multi-level governance approach.

*KEYWORDS*
border, future of cross-border policy-making, capacity-building, training

Бек И.

## Трансграничное сотрудничество: вызовы и перспективы для горизонтального измерения европейской интеграции

**Иоахим Бек**
Университет прикладных наук г. Кель / Евроинститут, Германия
Профессор, доктор
Joachim.beck@hs-kehl.de

*РЕФЕРАТ*
Исходя из восприятия трансграничных территорий, являющихся подсистемами, созданных соответствующими национальными политико-административными партнерами, документ оспаривает то, как трансграничное сотрудничество в Европе может быть улучшено за счет нового подхода к комплексному наращиванию потенциала. На основе как достижений, так и центральных проблем, с которыми сталкиваются все трансграничные территории в Европе, в этой связи рассматриваются две основные области: подготовка/содействие и создание трансграничных институтов. В документе делается вывод о том, что более эффективная трансграничная разработка политики в будущем зависит от подходов к созданию системного потенциала и предлагает «горизонтальную субсидиарность» в качестве нового операционного принципа, который будет разработан в рамках многоуровневого подхода к управлению.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
граница, будущее трансграничной политики, создание потенциала, подготовка кадров

* This article is based on a lecture given by the author at the North-West Institute of Management (NWIM), Branch of RANEPA, Faculty of International Relations on 16 May 2017 during a study visit of a delegation from the University of Applied Sciences, Kehl. I’d like to thank my colleague Prof. Dr. Sergej Baranetz and Kristina Epshteyn-Wessely from NWIM RANEPA for their kind support in having arranged this lecture.

*1. INTRODUCTION: Cross-border cooperation as transnational subsystem*

Border regions play an important role within the context of European integration: 40% of the EU territory is covered by border regions and approximately 30% of the EU population lives here. Out of the 362 regions registered by the Council of Europe and its 47 member states more than 140 are cross-border regions (Ricq 2006). The effects of the progress of European integration can be studied here: horizontal mobility of goods, capital and people are very obvious in border regions, but also the remaining obstacles to this horizontal mobility. This is why the border regions have often been described as laboratories (Lambertz 2010) and why cross-border cooperation as such can be interpreted as a specific horizontal dimension of European Integration (Wassenberg 2008; Beck/Thevenet/Wetzel 2009).

Beyond this EU-wide dimension, border regions are characterized by a very specific structural situation: natural and/or socio-economic phenomenon like transport, labour market, service-delivery, individual consumption, migration, criminality, pollution, commuters, leisure-time behaviour etc. have typically a border-crossing dimension, directly both affecting and linking two or more neighbouring states in a given trans-border territory. These negative or positive spill-over effects of either structural or everyday policy problems require a close cross-border co-operation between those actors, which are competent and responsible for problem solution within the institutional context of the respective neighbouring state. The wide range of possible inter-institutional and problem-specific constellations in Europe`s border regions, however, does not allow a uniform classification of what the characteristics of this type of regions look like: not all border-regions, for instance, are isolated rural territories facing important structural problems which are ignored by the respective national government. During the last years many border regions have become rather important junctions of the socio-economic exchanges between the neighbouring states and their historical role as «crossing points» has even been positively reinforced (MOT 2007).

One common element of cross-border regions in Europe, however, can been seen in the fact, that cross-border co-operation has a long tradition in the old member states of Europe, and that it was gaining fast significance for the new border regions in Eastern Europe. This history, constant changing institutional challenges and the specific preconditions have in each case lead to the development of specific solutions of the respective cross-border governance (Benz 1999; Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007). In contrast to the national context, where regional co-operation is taking place within a uniform legal, institutional and financial context, cross-border governance is characterized by the challenge to manage working together politico-administrative systems which have a distinctive legal basis and share a different degree of vertical differentiation both in terms of structure, resources equipment and autonomy of action (Eisenberg 2007).

Today, borders are a complex multidimensional phenomenon in Europe (Speer 2010; Blatter 2000; Rausch 1999; Beck 1997). Looking at the realities of living and working environments, as well as the leisure activities of the population (Beck/Thevenet/Wetzel 2009), the horizontal linkages between industry and research (Jakob et al 2010) or the cooperation between politics and administrations (Wassenberg 2007; Kohlisch 2008; BVBS 2011; Frey 2005) etc. it becomes evident, that the border phenomenon and hence the subject of cross-border-cooperation can no longer be restricted to a perception of overcoming functions of territorial separation only (Casteigts 2010; Amilhat Szary 2015). Cross-border areas and the cooperation approaches developed there are specific subsystems (Frey 2003) that are composed of horizontal networking (and selective integration) of functional components provided by the respective participating national (politico-administrative) reference systems. In addition to the spatial dimension, border and cross-border cooperation covers both political, economic, legal, administrative, linguistic and cultural dimensions, which extend the focus of analysis

of the specific structural and functionl patterns of the subsystem of 'Cross-border cooperation' too (Beck 2010).

Border regions and the cooperation processes taking place within them can be defined today as a separate transnational policy field, whose constitutive characteristics and functionalities in addition to its property as a sub-system of national and regional governance are more and more also determined by the European level. From the point of European integration and the related multi-level perspective it can be observed how cross-border governance has — over time — become a increasingly significant object of European policy (Beck 2011). It is obvious that the cross-border areas of Europe have strongly benefited from the advances of the European integration process. The major European projects such as the Schengen Agreement, the Single European Act (SEA), the Maastricht Treaty or the introduction of the euro in the framework of the Monetary Union implemented important integration steps which have influenced the life of the population in the border regions significantly in a positive way. However, these main European projects border-regions ultimately have not been explicitly defined as object areas, but still must rather be regarded as symbolic fields of application or rather 'background slides' of respective high-level European policy strategies. What has impacted, however, and strongly influenced both the emergence and the practical functioning of cross-border cooperation during the last 25 years, is the action-model of European cohesion policy (Beck 2011).

Within the European cohesion policy, only relatively low funding for the promotion of cross-border cooperation was made available until the late 1980s. Yet, the introduction of the Community initiative INTERREG resulted in a veritable thrust. 100 cross-border programme regions have been formed since then and until 2020 29.5 billion € in EU funds, as well as a nearly great amount of national and regional co-financing will have been invested in border regions. In addition — and alone for the period 2014–2020 — an additional 876 million € will be invested within the framework of the cross-border component of the neighbourhood policy (IPA-CBC and ENPI-CBC). In these territorial fields of cooperation not only a variety of specific development projects are conceived and implemented jointly between partners coming from different territorial jurisdictions. The general governance model of European regional policy — beyond the narrower project reference — often also leads to optimized structuring of the overall organisation of cross-border cooperation itself.

Between 2000 and 2006 alone, INTERREG III contributed to the creation or maintenance of 115 200 jobs, the establishing of almost 5800 new companies and the program also supported another 3900 already existing companies. More than 544 000 people participated in events, dealing with issues of territorial cooperation. In addition, cooperation within the framework of almost 12 000 networks was promoted, which resulted in the creation of nearly 63 000 cooperation agreements. More than 18 000 km of roads and railways in border areas have been built or repaired, investments in telecommunications and environmental improvements were forced and more than 25 000 specific local and regional initiatives have been promoted. With the 4th programming period (2007–2013), INTERREG became a so-called «mainstream program» of European structural policy, by which cross-border cooperation in addition to the interregional and transnational cooperation has been upgraded as part of the new objective 3 «European territorial cooperation». Cross-border cooperation processes are thus considered explicit fields of experimentation for European territorial governance and are given an immediate cohesion-related action, which was further strengthened in connection with the objective of territorial cohesion, newly introduced in the Lisbon Treaty. The current program period (2014–2020) is characterised by a stronger thematic focus in programming as well as a more intensive impact-orientation when choosing and implementing new cross-border projects (Beck 2011; Ahner/Füchtner 2010).

An interesting pattern is finally the personnel capacity that has been developed within the context of European territorial cooperation over time. In the absence of reliable data only an estimation can be done here. One established method to calculate the personnel-needs for an administrative unit – in the absence of quantitative figures — is to develop a realistic vision about the administrative overhead (measured in Full time equivalents — FTE) required per million inhabitants (Hopp/Göbel 2008, p. 329). Applying this method to the context of territorial cooperation, a pilot survey carried out by the author among members of the TEIN-Network , came to the result, that – for the case of cross-border cooperation — an average total administrative overhead relation of 55 FTE/one million inhabitants of a cross-border territory can be realistically assumed . This indicator can be used for an extrapolation of the administrative CBC capacity at the level of the entire European territory: Based on the assumption, that at NUTS 2-level 150 million EU inhabitants (e.g. 30% of the EU population) are living in border-regions, one can extrapolate a total direct horizontal administrative capacity of 8.250 FTE. Adding a calculated permanent capacity generated at project level (12.826 FTE), the total number of independent horizontal cross-border capacity would thus amount up to 21.076 FTE's (Beck 2017). The overall horizontal capacity of the entire European territorial cooperation, however, would be certainly significantly higher, as this figure is only a conservative estimation for the narrower range of cross-border cooperation at contiguity level, letting aside the many forms and levels of transnational co-operations taking place with or without EU funding. Yet, the permanent personal capacity of European territorial cooperation at cross-border level alone represents nearly half of the personnel-capacity of the European institutions in Brussels.

Beyond these achievements, cross-border co-operation is still confronted and finds itself sometimes even in conflict with the principle of territorial sovereignty of the respective national states involved (Beck 1999). Even legal instruments aiming at a better structuring of the cross-border co-operation by creating co-operation groupings with a proper legal personality (Janssen 2007), like for instance the newly created European Grouping of Territorial Co-operation (EGTC)[1] , do not allow an independent trans-national scope of action: regarding budgetary rules, social law, taxation, legal supervision etc. the details of the practical functioning of an EGTC depend fully on the domestic law of the state, in which the transnational grouping has finally chosen to take its legal seat.

Even in those regions where the degree of co-operation is well developed, cross-border co-operation is also still a transnational politico-administrative *sub*system, created by and composed of the respective "domestic" national partners involved. Both, institutions, procedures, programmes and projects of cross-border co-operation depend — in practice — on decisions, which are still often taken outside the closer context of direct bi- or multilateral horizontal co-operation. In most transnational constellations — also where federalist states are participating - cross-border policy-making can not be based on a transparent delegation of proper competences from the domestic partners towards the transnational actors, but the domestic partners must still rather recruit, persuade and justify their actions and their legal and financial support for each and every individual case. The "external" influence on such a sub-system of co-operation has, thus, to be considered as being relatively important. Cross-border co-operation can therefore be interpreted as a typical *principal-agent constellation* (Czada 1994; Chrisholm 1989; Jansen/Schubert 1995; Marin/Mayntz 1990): with the principals being the national institutional partners of this co-operation (regions, state organisations, local authorities etc.), representing the legal, administrative, financial and decisional competences and interests of their partial region, and

[1] Regulation (EC) No1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation.

the agents being the actors (cross-border project partners, members of transnational bodies or specific institutions, programme officers and co-ordination officers etc.) responsible for the preparation, the design and the implementation of the integrated cross-border policy (Beck 1997). Different zu classical principal-agent assumtions, however, the principals are playing a much mor important role, clearly defining the scope and limits of action for the agents within a transnational context of such a «small foreign policy» Cross-border co-operation thus has always both an inter-institutional *and* an inter-personal dimension, requiring the co-operation of both, corporate and individual actors with their specific functional logic, motivated by special interests in each case (Coleman 1973; Elster 1985; Marin 1990).

The reference level of this sub-system is founded through a perception of cross-border regions as being «functional and contractual spaces capable of responding to shared problems in similar and converging ways, so they are not political regions in the strict sense of the term» (Ricq 2006, p. 45). On the other hand, the fact that cross-border co-operation is not replacing, but depending on the competence and the role of the respective national partners (Blatter 2000; Rausch 1999) does not automatically mean, that this co-operation is a priori less effective than regional co-operations taking place within the domestic context. Research on multi-level policy-making in Europe has shown, that a productive entwinement and networking of different actors coming from distinct administrative levels and backgrounds can be as effective as classical institutionalized problem-solving (Benz 1998; Benz/Scharpf/Zintl 1992; Grande 2000). Yet, the institutional and functional preconditions of cross-border co-operations are far more complex and exposed to various conditions. The central criterion for the evaluation of a successful cross-border governance, however, is, nevertheless, both the degree of mobilisation and participation (structure and quality) of the relevant institutional and functional actors and the effectiveness of the problem-related output which this subsystem of co-operation is producing (Casteigts/Drewello/Eisenberg 1999).

*Continued in the next issue* (*Продолжение в следующем номере*)

**References/ Литература**

1. Ahner Dirk/Fuechtner N. Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale // Informationen zur Raumentwicklung. H. 8. 2010. P. 543–552.
2. Amilhat Szary A.-L. Qu'est-ce qu'une frontière aujourdh'hui? Paris, 2015.
3. Beck J. Cross-border cooperation and the challenge of transnational institution-building. The example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) // RECERC (Revue électronique du Consortium d'Études Catalanes), numéro spécial «Coopération Transfrontalière en Europe». 2017 (forthcoming). 20.
4. Beck J. Territorial Institutionalism and the European Administrative Space in South-Eastern Europe: Capturing the Institutional Dynamics of Cross-border Cooperation // Matei A., Sandu C. (eds.) Enlargement of the European Administrative Reforms Space. Public Administration on the road to E.U. Membership. Saarbrücken, 2017 (forthcoming). 20 Seiten.
5. Beck J., Thevenet A., Wetzel Ch. (hrsg.) Europa ohne Grenzen. 15 Jahre gelebte Wirklichkeit am Oberrhein / L ´Europe sans frontières. 15 ans de réalité dans le Rhin supérieur. Zürich, Baden-Baden, 2009 (Dike/NOMOS).
6. Beck J. Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmenbedingungen, Funk-tionsweise, Folgen, Baden-Baden, 1997.
7. Beck J. Cross-border-Cooperation in Europe. The Example of the Upper-Rhine // König, Fosler, 1999. P. 137–165.
8. Beck J. La coopération transfrontalière, objet de recherche interdiciplinaire: Quelques réflexions sur un programme de travail scientifique // Wassenberg B. (dir.) Vivre et penser la coopération transfrontalière (Vol. I): les régions françaises. Stuttgart, 2010. P. 21–47.
9. Beck J. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Prozess der Europäischen Integration, in: Birte Wassenberg / Joachim Beck (Hrsg.), Living and researching cross-border cooperation

(Vol. 3): The European Dimension of Cross-border Cooperation. Stuttgart : Steiner Verlag, 2011. P. 129–148.
10. Benz A., Lütz S., Schimank U., Simonis G. (hrsg) Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 2007.
11. Benz A. 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle. Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem // PVS, H 3/98. 1998. P. 558–589.
12. Benz A., Scharpf F.W., Zintl R. Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt, 1992
13. Benz A. Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden, 2009
14. Blatter J. Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden, 2000.
15. Blatter J. Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden, 2000.
16. BVBS-undesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (hrsg.). Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) «Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen». Berlin, 2011.
17. Casteigts M. La mise en cohérence des politiques publiques en territoire transfrontalier // Wassenberg B. (dir.) Vivre et penser la coopération transfrontalière. Les régions françaises. Stuttgart, 2010. Vol. I. P. 307–321.
18. Casteigts M., Drewello H., Eisenberg E. Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa, Herausforderungen. Methoden. Praktische Erfahrungen. Baden-Baden, 1999:
19. Chrisholm D. Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley, 1989.
20. Coleman J. The Mathematics of Collective Action. London, 1973.
21. Czada R. Vertretung und Verhandlung. Einige Überlegungen zur Mehrebenenanalyse. Besonders zu der Frage der Trennung oder Verflechtung von Entscheidungskompetenzen korporativer Akteure, Paper zum Workshop der DVPW-Sektion Staatslehre und Politische Verwaltung, Juli 1994 in Konstanz.
22. Eisenberg E. Learning from cultural experiences and interactions: Cross-border administrative cultures, in Franz Thedieck (ed.), Foundations of Administrative Culture in Europe. Baden-Baden, 2007. P. 183–193.
23. Elster J. (hrsg.) The Multiple Self, Cambridge Mass. 1985.
24. Frey M. Eurodistrikte als neue Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein. Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten / VBLBW. 12/2005. P. 449 ff.
25. Frey R. «Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme», Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8/9.2003, P. 451 ff.
26. Grande/May (hrsg.). Perspektiven der Governance-Forschung, Baden-Baden.
27. Hopp H., Göbel A. Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart, 2008.
28. Jakob E., Friesecke M., Beck J., Bonnafous M. (hrsg.) Bildung, Forschung und Innovation am Oberrhein. Dokumente zum 12. Dreiländerkongress vom 2. Dezember 2010 in Basel. Formation, recherche et innovation dans la région du Rhin supérieur. Documents du 12ème Congrès Tripartite du 2 décembre 2010 à Bâle. Zürich/Baden-Baden (Dike/NOMOS), 2010.
29. Jansen D., Schubert K. (hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg, 1995.
30. Janssen G. Grenzüberschreitende Regionalkooperation. Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit, OSTEUROPA, 57. Jg. 2–3 2007. P. 133–144.
31. Kohlisch Th. Regional Governance in europäischen Regionen. Eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft/Partnerstwo-Odra. Münster, 2008
32. Marin B., Mayntz R. (eds.) Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a. M., 1990.
33. Marin B. (hrsg.) Generalized Political Exchange. Antagonist Cooperation and Integrated Policy Circuit. Frankfurt a. M., 1990.
34. Mission Operationelle Transfrontalière — MOT (ed.) Atlas de la coopération transfrontalière. Dynamiques transfrontalières et projets, deuxième edition. Paris, 2007.

35. Rausch U. Grenzüberschreitende Kooperationen. Der kanadisch. US-amerikanische Nordosten und die Oberrheinregion im Vergleich. Opladen, 1999.
36. Rausch U. Grenzüberschreitende Kooperationen. Der kanadisch. US-amerikanische Nordosten und die Oberrheinregion im Vergleich. Opladen, 1999.
37. Ricq Ch. Handbook of transfrontier cooperation. Strasbourg (Council of Europe), 2006.
38. Speer B. Grenze und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im historischen Kontext: eine explorative politikwissenschaftliche Studie am Fallbeispiel des Pyrenäenraums, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 201. Berlin, 2010.
39. Wassenberg B. Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l ´espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000. Bruxelles, 2007.

Саблина Ю. В.

# Представления евразийцев о развитии советского государства в годы НЭПа

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-63-69

**Саблина Юлия Валерьевна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Ведущий специалист факультета экономики и финансов
sablina-yuv@sziu.ranepa.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье показана деятельность общественно-политического движения российской эмиграции — евразийцев, которые стремились не только понять и осмыслить советскую форму государства, но и повлиять на развитие государственного строительства в советской России.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
евразийство, демонизм, советское государство, церковь, партия

Sablina Yu. V.

## Presentation of Eurasians on the Development of the Soviet State in the Years of NEP

**Sablina Yuliya Valerievna**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Lead spesialist of the Faculty of Economy and Finance
sablina-yuv@sziu.ranepa.ru

*ABSTRACT*
The article shows the activity of the social and political movement of the Russian emigration — Eurasians, who sought not only to understand and comprehend the Soviet form of the state, but also to influence the development of state building in Soviet Russia.

*KEYWORDS*
Eurasianism, demonism, Soviet state, church, party

В СССР в годы НЭПа (1921–1928 гг.) сложились благоприятные политические условия для апробации политических и экономических устремлений демократической оппозиции. В этот период были разработаны Уголовный кодекс, Кодекс законов о труде, выдвинута идея гражданского мира, амнистирована белая эмиграция. Государственной властью обладали некоторые руководители правого крыла ВКП(б): А. И. Рыков возглавлял правительство, тогда как Ф. Э. Дзержинский — ВСХТ, которые в определенной мере могли формировать внутриполитический курс большевистской России.

Нельзя обойти вниманием и то, что принятая в 1924 г. Конституция СССР провозгласила Верховным органом власти СССР съезд Советов, регламентировала его статус, статус ЦИК и СНК. Были разграничены области функционирования органов РКП(б) и иных советских структур.

В это время в странах Европы происходит активизация русской эмиграции, вызванная некоторыми надеждами на то, что политический режим в Советской России будет достаточно демократизирован. Среди русского зарубежья начало фор-

мироваться евразийство, одно из востребованных идейно-политических и общественных течений. Основателями движения евразийцев можно считать экономиста П. Н. Савицкого, этнолога Н. С. Трубецкого, а также искусствоведа П. П. Сувчинского. Другие представители евразийского учения: Н. А. Алексеев Г. Флоровский, М. В. Шахматов внесли значительный вклад в рассматриваемое общественно-политическое движение.

В 1922 г. в Берлине начали издавать евразийский сборник под названием «На путях». В 1923 г. же стало выходить периодическое издание под названием «Россия и латинство». Исследования в области истории представители течения евразийства направляли на рассмотрение вопроса возможности демократического реформирования государства с советской формой правления. Данный вопрос в основном и был предметом обсуждения периодических изданий евразийцев.

В 1923 г. при участии и финансовой помощи миллионера-востоковеда из Великобритании Б. Сполдинга учреждается книгоиздательство евразийцев, кроме того, выпускается альманах под названием «Евразийский временник», в 1925 и 1927 гг. были выпущены второй и третий номера альманаха соответственно.

Также необходимо отметить, что в 1925 г. все так же в Берлине были выпущены пять номеров журнала «Евразийская хроника». Следующие его выпуски по двенадцатый включительно издавались уже в Париже вплоть по 1927 г. одновременно с «Временником». Важно упомянуть и о том, что вышли более чем 30 выпусков газеты «Евразия», которые публиковались там же с 1928 г. по 7 сентября 1929 г. [3, с. 56].

Организационное оформление движения евразийцев произошло в конце 1924 г. в Вене, на совещании, когда был создан руководящий орган евразийцев — Высший Евразийский Совет, главой которого избрали князя Н. С. Трубецкого. Заместителями в Совет вошли руководители евразийских филиалов в иных странах: В. А. Стороженко (Белград, Югославия), П. Н. Савицкий (Прага, Чехословакия), П. Н. Малевский-Малевич (Лондон, Великобритания — Нью-Йорк, США), П. С. Арапов (Берлин, Германия) и П. П. Сувчинский (центральный филиал — Париж, Франция). А также В. А. Пейль (Кохтла-Ярве, Эстония) и С. С. Малевский-Малевич (Брюссель, Бельгия) [4, с. 101].

В основу учения евразийцев легли следующие идеи:

1) утверждались особые пути развития России как части Евразии;
2) обосновывались идеалы, долженствующие базироваться на православной основе;
3) высказывалось положение о культуре как «симфонической личности»[1];
4) признавалась необходимость такого государственного устройства, которое бы обеспечило развитие России-Евразии по пути к ее идеалам.

Вожди евразийства говорили: «наряду с отрицательными сторонами революции… евразийцы видят положительную сторону в открываемых революцией возможностях освобождения России-Евразии из-под гнета культуры Европы». Одной из главных задач революции евразийцы считали восстановление своеобразия мира Евразии и установление соответствия между сознанием правящей и интеллектуальной верхушки России-Евразии согласно условиям окружающей обстановки. Данное положение имело важнейшее значение в определении направления, в котором евразийцам следовало развивать и преобразовывать существовавший на тот исторический момент строй СССР.

В своем первом документе «Евразийство: опыт систематического изложения», опубликованном в 1926 г. в Париже, затрагиваются вопросы идеологии как основы

[1] Разработка понятия принадлежит Л. П. Карсавину, который не только культуру, но и весь мир рассматривал как иерархическое единство симфонических личностей различного порядка (семья, социальная группа, народ, культура).

любого движения жизни и вытекающие из этого положения четкие задачи, объединенные системой либо программой. Причем, они обязаны быть обусловлены конкретной исторической обстановкой.

Но самое интересное и убедительное положение, которое затрагивает данный документ, это сделанный вывод о коммунистической идеологии.

Согласно данному положению, идеология коммунизма, безусловно, гибельна, причем может увлечь за собой в могилу истории все многообразие социалистических идеологий в целом.

Гибель же эта значит смерть и партии большевиков, ведь в основе последней как раз обусловленные идеологией организация, пафос, энергия. Однако гибель партии большевиков при отсутствии соответствующей замены представляет собой серьезную опасность как для новых государственных форм, так и для функционирования и развития в нормальном ключе уже самой Евразии-России. Причем, опасность не заключается исключительно в том, что Россия подвергнется новым потрясениям, но также и в том, что жесткое напряжение революционных лет окажется малоэффективным.

Вопрос возможности предотвращения, пусть частичного, данных опасностей, угрожающих России, либо ожидание того, что мудрость и силы творчества, свойственные россиянам, смогут преодолеть угрозы — центральный вопрос в данном свете для евразийцев.

Одновременно они все же выказывают идеи не пассивного ожидания, но активных поисков истинного выхода из возможной негативной для государства ситуации.

Таким образом, евразийцы приходят к пониманию необходимости разработки новой идеологии, причем, носителем оной обязана выступать новая партия, такая же сплоченная и одушевленная, как партия большевиков на первых этапах ее деятельности.

В течение короткого промежутка времени евразийство перешло из историко-философского в идеологическое течение, а затем, по существу, трансформировалось в некое подобие политической партии: «Мысля новую партию, как преемницу большевиков, мы уже придаем понятию партии совсем новый смысл, резко отличающий ее от политических партий в Европе. Она — партия особого рода, правительствующая и своей властью ни с какой другой партией не делящаяся, даже исключающая существование других таких же партий. Она — государственно-идеологический союз... Формально нечто подобное этому представляет собой итальянский фашизм, лишенный, впрочем, глубокой идеологии; но, разумеется, большую аналогию дают сами большевики... Если мы называем новую партию (союз) возможной наследницей большевистской и с большевистской ее сопоставляем, мы имеем в виду форму и структуру, а не содержание ее идеологии. Коммунистической идеологии противопоставляется принципиально иная — сознательно религиозная, православная и не отвлеченно-интернациональная, а евразийско-русская».

То есть, уже в 1926 г. евразийцы предугадывали о тех социально-экономических и политических преобразованиях, которые произойдут в России в период горбачевской перестройки.

Во втором программном документе движения, так и названном, «Евразийство» (согласно формулировке 1927 г.), говорится, что Россия есть особый мир, чьи судьбы отделены от Европы (стран западнее ее), а также Азии (соответственно, южнее и восточнее). Данный мир нужно обозначать как Евразия. Люди и народы Евразии способны достигнуть высшей формы взаимопонимания и братского существования, которые недоступны народам Азии и Европы. Территориально СССР тех лет и был главным ядром мира Евразии.

Однако евразийцы предстают противниками коммунизма.

Объясняется это следующим образом: в результате революции в России политическая власть во всей полноте досталась партии коммунистов, которая суть строго дисциплинированная, организованная группа, которая вполне являет собой соответствие условиям и положению России-Евразии. Ведь этот мир находится в окружении часто враждебных государств, причем с огромной по протяженности сухопутной границей, что создает проблемы с ее защитой. Также отмечаются немалые экономические сложности, что подразумевает, в первую очередь, гигантские расстояния и суровую зиму. Все вместе подразумевает возможность существования подобного государства лишь при условии жесткой, сильной власти, которая принудит население принять соответствующие экономические, военные и социальные реформы.

Евразийцы отказывают в подобной силе предреволюционной императорской власти. В современных им условиях евразийцы видят, как наиболее отвечающую необходимостям российской действительности, правление власти сплоченной, строго дисциплинированной организованной группы.

Но власть подобной группы можно оправдать, увидеть в ней смысл лишь тогда, когда она в своей организованной правительственной деятельности приносит удовлетворение потребностям всего народа, то есть в своих устремлениях сливается с волей народа, есть выражение ее. Подобный государственный порядок евразийцы называют демоническим и являются ярыми его сторонниками.

Но коммунистическая партия, по мнению евразийцев (в отличие от многих иных иммигрантов) вовсе не демоническая. Все дело в антихозяйственности и атеизме, которые являют собой яркое противоречие духовным основам, провозглашенным евразистами для жителей России-Евразии [5, с. 23].

Таким образом, система страны Советов для евразийских мыслителей лишь база для государственного режима демонизма, так как политическая воля правящей монопольно партии РКП(б), а также классов-гегемонов смогла подчинить всех жителей Советской России, заставить их двигаться согласно представленной общей национальной идее, которая есть и государственная, ибо национальность лишается какого-либо значения. Но социально-классовый порядок многоуровневых выборов депутатов в Советы явно коррелировал с демоническим делегированием [6].

И тут необходимо вспомнить, что в марте 1990 г. на Третьем съезде народных депутатов СССР, подавляющим большинством голосов депутатов, ст. 6 Конституции СССР, регламентирующая руководящую роль КПСС в государстве, была отменена, и в стране стала преобладать многопартийность.

Свою историческую миссию в строительстве Новой России евразийцы видели «во включении происшедшего в революции — в рамки русской и евразийской исторической традиции». Вместе с другими участниками пореволюционных течений евразийцы приняли революцию как неизбежный ход русской истории. «Верьте, что революция, — писал Чхеидзе С. И. Чуеву, — не могла бы осуществиться, если бы уже давно не были подорваны главные устои духовной жизни России. Ведь самые верхи общества — говорю о духовных верхах — уже сознавали, что старая вера, старая правда отошли от нас. И мы им уже не доверяем... И собственно говоря, с этой точки зрения — русская революция и есть мощное и даже страшное искание правды целым народом» [1, с. 205].

Тот же Чхеидзе писал: «В соответствии с возникшим на Западе замыслом «социалистической революции», она, в своем острейшем выражении (диктатура пролетариата), являлась ничем иным, как победой городских «низов» над городскими «верхами» (рабочие победили капиталистов). Однако особенность победы русского пролетариата состояла (и еще состоит!) в том, что в ней поставлена проблема сочетания интересов городского пролетариата с интересами «земли» — крестьян-

ства. Русская революция впервые ставит вопрос о сочетании труда на земле и вне земли, притом — организованно-целесообразном их сочетании» [1, с. 206].

В евразийской программе 1927 г. одним из важных предложений было внесение в конституционный строй Советской России начал «религиозности».

То есть крайне важно, чтобы государственная власть относилась положительно и помогала каждой вере, которую исповедуют народы России-Евразии, понимая, что лишь вера может быть основой социальных отношений, которые проникнуты духом любви и неуклонным хранением человеческого достоинства.

Но содействие государства вере ни в коем разе не должно превращаться в зависимость Церкви как религиозных объединений от государства или государства от Церкви. Религия и государство объединяют и организуют каждая особую (хотя и связанную с другой) область человеческой жизни. Между ними должны установиться лично-духовные связи в форме личной религиозности представителей власти (их благочестия) и внимательного отношения с их стороны к голосу религии, а также в форме лояльного отношения к государству представителей религии и преподавания последними благословения тем начинаниям государства, которые церковь одобряет. Но между религией и государством не может и не должно быть государственно-правовых отношений либо хотя бы финансовых связей. Именно для того, чтобы представители Церкви имели возможность выполнять выпадающую на их долю роль народной совести, Церковь обязана иметь самостоятельный бюджет, который независим от средств государства. Для этого религиозным объединениям должны быть предоставлены все права и возложены на них обязанности юридических лиц.

В области религиозной никакое принуждение недопустимо. Священнослужители, пастыри, иерархи и представители религиозных объединений избираются в соответствии с установлениями каждой религии, верующим народом из числа лиц, почитаемых им к тому достойными; государство воздерживается от вмешательства в дела религии.

Положение, регулирующее, в соответствии с изложенным, существование религиозных объединений в пределах государства, издается в порядке одностороннего акта государства, так как Церковь по природе своей не может вступать ни в какие государственно-правовые соглашения или договоры с государством.

Кроме того, предлагаемая евразийцами конструкция государственного строя России, предложенная в программе, была идентична закрепленному Конституцией 1924 г. государственному строю Союза ССР. Копировались названия, структура высших и местных органов власти. Поскольку демонизм был задуман как авторитарный строй, то евразийцы предлагали в перерыве между заседаниями ЦИК Союза передавать всю полноту власти Председателю Президиума ЦИК. Идея индивидуализации высшей государственной власти корреспондируется с консервативной белоэмигрантской идеологеммой сильной власти и на практике могла привести Россию к единоличной диктатуре. Главной же задачей преобразования государственного строя СССР евразийцы определили революционное устранение коммунистической партии, «замену» ее в «организационно-правительственном значении» Евразийской партией. Таким образом, подлинная идеократия евразийцев заключалась не в смене или кардинальном государственно-политическом реформировании СССР, а в смене правящей партийной элиты [2, с. 45].

Таким образом, в завершение данного исследования можно вывести несколько результирующих положений.

По мнению евразийцев, НЭП 1922–1927 годов показал, что, с одной стороны, людской массив России еще не расстался с привычками и навыками дореволюционного времени (породившими революцию); а с другой — неискренность коммунистической власти и непонимание ею истинных задач и целей идеократического

государства. Тем не менее со стороны формальной НЭП был правильной наметкой, направленной к разрешению проблемы построения государственно-частной системы хозяйства.

Но евразийцы были убежденными антикоммунистами. Они рассматривали победу большевиков как временное явление и были убеждены, что коммунистическая идеология не привьется в России ввиду ее классовой и атеистической направленности. В коммунизме они видели злую и антихристианскую силу, которую нужно преодолеть, а приход к власти большевиков воспринимали как национальную трагедию. П. Н. Савицкий так и отзывался о коммунизме в статье «Подданство идеи», опубликованной в первом выпуске «Евразийского временника»: «на упоре сатанинской и злой, но огромной идеи коммунизма».

В этих условиях группа опальных философов и ученых, противников демократии и революции — среди которых многие были аристократами, но при этом понимали все недостатки предыдущего строя и не верили в реванш, да и не хотели его, — стала разрабатывать теорию совершенного государства, где власть принадлежала бы элите, знающей божественные первопринципы. При этом сторонников для воплощения своих проектов в жизнь они искали... в среде самих тиранов.

К сожалению, образцы подобной утопии после идей евразийцев и иных утопистов XX в. остались лишь в хорошей советской фантастике (К. Булычев, И. Ефремов, братья Стругацкие...). Сегодня в утопии не верят. Бешеный оскал глобализации, безумные мировые политические игрища, бездушная цивилизация потребительства — все это лишило людей последних иллюзий.

Украинский кризис последних лет лишь в очередной раз доказал, что люди все так же глупы и озлоблены, как и тысячелетия назад. Крепкая власть, как предлагали евразийцы, возможно и смогла бы исправить положение. Духовные скрепы же, когда их восстановили и облекли теми правами, на которые рассчитывали евразийцы, не смогли пока переменить менталитет жителей Евразии-России. Более того, было показано, как за десятилетие нищеты, беспредела и бездействия властей тот же советский менталитет вдруг был сменен только жаждой нажиться (или хотя бы просто выжить).

Идеи евразийцев времен НЭПа, по большей части, простое желание власти. Завернутое в красивый фантик. Евразия-Россия как мир. Во главе с ними. Не вышло. Однако евразийское учение не исчезло бесследно. Интерес к нему актуализировался в последние десятилетия — об этом свидетельствуют как идейные искания неоевразийцев[1], так и политическая практика России и Казахстана, активно проводящих политику евразийства.

**Литература**


1. *Вахитов Р. Р.* Евразийцы и Платон: от тирании к «аристократии духа» // Платоновские исследования. 2016. № 1 (4). С. 201–210.
2. *Галас М. Л.* Идеократические государственные концепции постреволюционных течений российской эмиграции // Теория государства и права. 2008. № 14. С. 43–49.
3. *Галас М. Л.* Советское государство в России периода НЭПа в исторических исследованиях представителей евразийства и сменовеховцев // История государства и права. 2015. № 21. С. 55–61.
4. *Макаров В. Г., Репников А. В.* Как возникло евразийство // Россия XXI. 2008. № 5. С. 98–127.
5. *Мармонтова Т. В.* Евразийская идея — от теории к практике воплощения // Современные евразийские исследования. 2015. № 2. С. 21–26.
6. *Россия* между Европой и Азией: евразийский соблазн. М. : Антология, 1993. С. 217–310.


[1] См. работы А. Г. Дугина — лидера Международного Евразийского движения.

## References

1. Vakhitov R. R. Eurasians and Platon: from tyranny to “the aristocracy of spirit” // Platon researches [Platonovskie issledovaniya]. 2016. N 1(4). P. 201–210. (in rus)
2. Gallas M. L. Ideocratic state concepts of post-revolutionary courses of the Russian emigration // Theory of the state and law [Teoriya gosudarstva i prava]. 2008. N 14. P. 43–49. (in rus)
3. Gallas M. L. The Soviet state in Russia of the period of the New Economic Policy in historical researches of representatives of eurasianism and Smenovekhovtsy // History of state and law [Istoriya gosudarstva i prava]. 2015. N 21. P. 55–61. (in rus)
4. Makarov V. G., Repnikov A. V. How eurasianism appeared // Russia XXI [Rossiya XXI]. 2008. N 5. P. 98–127. (in rus)
5. Marmontova T. V. The Euroasian idea — from the theory to practice of the embodiment // Modern Eurasian researches [Sovremennye evraziiskie issledovaniya]. 2015. N 2. P. 21–26. (in rus)
6. Russia between Europe and Asia: Eurasian temptation. M. : Anthology, 1993. P. 217–310. (in rus)

Левашенко А. Д., Ермохин И. С., Лебедева С. К.

# Присоединение России к декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г.: новые возможности для продвижения национальных интересов

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-70-77

**Левашенко Антонина Давидовна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Российская Федерация)
Старший научный сотрудник
Руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР
Старший научный сотрудник Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития РФ
antonina.lev@gmail.com

**Ермохин Иван Сергеевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Российская Федерация)
Младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР
i.ermokhin@gmail.com

**Лебедева Софья Константиновна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Российская Федерация)
Младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР
lebedeva497@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
Вопрос влияния Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г. на инвестиционный климат страны слабо изучен в российской научной литературе. Целью данной статьи является выявление рисков и возможностей России от присоединения к указанной Декларации. В статье рассмотрены положения Декларации о национальном режиме, конфликтных требованиях, стимулирующих и дестимулирующих мерах. В рамках исследования применялись методы логического, системного, сравнительного правового и экономического анализа. При подготовке работы использовались правовые инструменты (решения, рекомендации, публикации) ОЭСР, справочные, отчетные публикации ОЭСР, российских и зарубежных авторов. В результате авторы выявили возможности для России и предпринимательского сообщества, которые возникают при присоединении к Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
ОЭСР, инвестиции, международное право

Levashenko A. D., Ermokhin I. S., Lebedeva S. K.

## Russia's Adherence to the OECD Declaration on International Investments and Multinational Enterprises: New Opportunities for Promoting National Interests

**Levashenko Antonina Davidovna**
Russian Presidental Academy of National Economy and Public Administration (Mocow, Russian Federation)
Senior Researcher
Head of the Russian Center of competence and analysis of OECD standards

Senior Researcher of the Russian Foreign Trade Academy under the Ministry of Economic Development of the Russian Federation
antonina.lev@gmail.com

**Ermokhin Ivan Sergeevich**
Russian Presidental Academy of National Economy and Public Administration (Mocow, Russian Federation)
Junior Researcher of the Russian Center of competence and analysis of OECD standards
i.ermokhin@gmail.com

**Lebedeva Sofya Konstantinovna**
Russian Presidental Academy of National Economy and Public Administration (Mocow, Russian Federation)
Junior Researcher of the Russian Center of competence and analysis of OECD standards
lebedeva497@mail.ru

*ABSTRACT*
The OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises is not enough studied and known in Russia. That is why authors decided to choose as the goal of their research to state briefly and accurately its main provisions and tools for interaction with other countries, which the Declaration gives to its adherents. In their research authors consider the prerequisites for the adoption of the Declaration and its content (5 of 6 items, except responsible business conduct). During the research following instruments were used: legal analysis of formulations used in the Declaration to determine the degree of the bindingness of its provisions; a method of comparison with other international agreements; study of judicial practice. Authors also made the research of how adherents apply reservations to the provisions of Declaration. Based on the research, authors propose recommendations that could be used by Russian public authorities. For example, Russia can use the instrument of conflict requirements to eliminate the requirements of other countries, which unreasonably increase the administrative burden on Russian entrepreneurs. Russian public authorities can also use the tool “public consultations” to disseminate knowledge about existing benefits in third countries for the expansion of Russian entrepreneurs abroad.

*KEYWORDS*
OECD, investment, international law

*Введение*

В настоящее время вопрос влияния Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г. (далее — Декларация) на инвестиционный климат России слабо изучен в российской научной литературе. Целью данной статьи является выявление рисков и возможностей России от присоединения к Декларации ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г.

Декларация ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях была принята в 1976 г. Принятие этого акта было связано с усилением роли транснациональных корпораций в международной экономике, их влияния на политику стран. Рост такого влияния приводил как к злоупотреблениям «слабостями» национального законодательства развивающихся стран, так и к экспроприации активов международных компаний. Так, например, в 1973 г. в Чили был организован военный переворот, связанный с несогласием инвесторов с политикой экспроприации, которую проводило правительство страны[1]. В 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила резолюцию, в которой отметила необходимость контролировать деятельность транснациональных корпораций, однако, попытки стран договориться на площадке ООН в то время ни к чему не привели. В то же время в ОЭСР была начата работа по созданию рамок для деятельности многонациональных предприятий. Работа была завершена в 1976 г., когда была принята Декларация.

[1] http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/33807204.pdf.

*Статус Декларации в системе международного права*

Статус Декларации как акта международного права является дискуссионным. В соответствии с комментариями к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., декларация может подпадать под действие Венской конвенции[1]. Кроме того, в соответствии с определениями терминов ООН, декларация может быть как юридически обязательным, так и не обязательным документом[2]. Примером юридически обязательной декларации может служить Объединенная китайско-британская декларация по вопросу передачи Гонконга 1984 г.[3] В данной декларации стороны используют слово «декларировать» («declare»), что, однако, не отменяет ее обязательность.

На сайте Госдепартамента США можно найти разъяснение о международных актах, которые не имеют обязательного юридического характера[4]. Госдепартамент указывает, что документ, устанавливающий юридическое обязательство, не должен нести в себе просто существующее намерение государства или личное политическое заявление. Кроме того, отмечается, что не существует специального теста или исчерпывающих правил для определения обязательности акта. Для того чтобы акт был признан юридически обязательным для сторон, необходимо, чтобы субъекты соглашения явно изъявили свое намерение вступить в такие обязательные отношения. В качестве примера приводится дело Греции против Турции 1978 г., в котором Международный суд ООН признал, что у него нет юрисдикции для рассмотрения вопроса[5]. Греция настаивала, что совместное коммюнике премьер-министров Греции и Турции о необходимости рассматривать спор о принадлежности континентального шельфа в международном суде является достаточным для рассмотрения спора в Международном суде ООН. Турция указывала на то, что совместное коммюнике не является международным соглашением и стороны не подразумевали, что является таковым.

Если обратиться к тексту Декларации ОЭСР, то в ней есть следующие положения, которые устанавливают обязательства стран:

- Выражение «следует». Формулировка «следует» (should) используется, например, в Уставе ООН и означает необходимость осуществления действия субъектом[6]. В записях 85-й встречи Комиссии международного права ООН 1951 г., при обсуждении текста Венской конвенции о праве международных договоров, обсуждалось, что слово «следует» (should) подчеркивает важность действия со стороны государства[7].
- Выражение «будут». Выражение «будет» (will), согласно Словарю использования современных правовых конструкций, используется в актах для обозначения данного обещания субъектом по выполнению определенных действий[8].
- В Приложении № 1 к Декларации также установлено, что страны берут на себя обязательство (make a binding commitment) реализовывать руководящие принципы в соответствии с Решением Совета ОЭСР по Руководящим принципам ОЭСР для многонациональных предприятий.

Декларация ОЭСР не подразумевает судебного механизма разрешения спора. В соответствии со ст. 36 Устава Международного суда ООН спор между государствами может быть инициирован в случае, если стороны об этом договорились,

---

[1] http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf.
[2] https://treaties.un.org/pages/overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml declarations.
[3] http://www.cmab.gov.hk/en/issues/joint3.htm.
[4] https://www.state.gov/documents/organization/65728.pdf.
[5] http://www.icj-cij.org/docket/files/62/11761.pdf.
[6] http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=1.
[7] http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1951_v1.pdf.
[8] https://law.utexas.edu/faculty/wschiess/legalwriting/2005/05/shall-vs-will.html.

или если такой порядок разрешения спора определен соглашением между странами, из которого вытекает спор, или если страны приняли декларацию о признании ipso facto юрисдикции суда ООН[1]. Получается, что судебный спор, вытекающий из исполнения Декларации ОЭСР, может состояться только между странами, которые признали юрисдикцию суда ООН. В настоящее время юрисдикцию суда ООН признали 72 страны. Из 47 стран, подписавших Декларацию, юрисдикцию суда ООН признали 30 стран[2]. Россия не признала ipso facto юрисдикцию суда ООН, соответственно, не может быть вовлечена в спор по реализации положений Декларации ОЭСР в случае присоединения к ней.

Таким образом, приведенная выше аргументация указывает, что положения Декларации ОЭСР могут трактоваться как юридически обязательные для стран. Единственным весомым аргументом против этой точки зрения можно назвать позицию самой ОЭСР, которая считает акт политическим, а не юридическим обязательством[3]. Отметим, однако, что при присоединении к Декларации, Генеральный Секретарь ОЭСР и министр присоединяющейся страны обмениваются письмами о приверженности к Декларации, что может трактоваться как взятие на себя обязательств сторонами. Окончательную точку в споре об обязательности Декларации ОЭСР может поставить только международный суд ООН в случае возникновения спора между государствами.

Если обратиться непосредственно к содержанию Декларации, то следует отметить, что она состоит из 6 пунктов[4]. В этой статье будут рассмотрены все пункты, кроме положений об ответственном ведении бизнеса, которые являются самостоятельными и должны рассматриваться отдельно. Стоит только отметить, что стандарты ответственного ведения бизнеса ОЭСР реализуются компаниями за счет национальных контактных центров, обязанность по созданию которого есть у каждой страны, участвующей в Декларации[5].

*Национальный режим в Декларации*

В отношении национального режима устанавливается, что иностранным инвесторам предоставляется режим регулирования деятельности не менее благоприятный, чем для местных инвесторов в аналогичных (подобных) ситуациях. Устанавливается также общее исключение из национального режима для иностранных инвесторов, исходя из потребности государства поддерживать общественный порядок, защищать свои интересы, выполнять обязательства, касающиеся международного мира и безопасности. Аналогичные исключения из национального режима можно найти в ст. 2102 соглашения НАФТА 1994 г., ст. 24 Договора к энергетической хартии 1998 г., ст. XIV Генерального соглашения по торговле услугами ВТО 1995 г.

В Декларации устанавливается, что национальный режим предоставляется в подобных ситуациях (like situations). Во время переговоров по проекту многосторон-

---

[1] http://www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3&code=GE.

[2] Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Коста-Рика, Дания, Египет, Эстония, Финляндия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Япония, Литва, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания.

[3] https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm.

[4] Ответственное ведение бизнеса, национальный режим, конфликтные требования, международные инвестиционные стимулы и дестимулирующие меры, консультационные процедуры и положение о периодическом пересмотре положений Декларации.

[5] НКЦ стран предлагают возможность заинтересованным сторонам (профсоюзам, некоммерческим организациям и др.) обратиться в НКЦ с указанием о нарушении предпринимателем стандартов ответственного ведения бизнеса ОЭСР. Если такой вопрос относится к компетенции НКЦ, то центром будут предложены добрые услуги сторонам, на которые они могут согласиться или нет. По завершению рассмотрения дела, НКЦ выпускает рекомендации сторонам по соответствию стандартам ОЭСР.

него инвестиционного соглашения ОЭСР (Multilateral Agreement on Investment, MAI — 1995–1998 гг.) страны не пришли к единому мнению в отношении данной формулировки[1]. Одни страны не считали нужным конкретизировать порядок применения такой оговорки, другие предлагали сформировать критерии аналогичности, которые могли бы использоваться для анализа возможности распространения национального режима. Сложность при использовании формулировки «подобная ситуация» возникает при непосредственном определении, что признается подобной ситуацией, какие факторы могут указывать на подобность ситуации. Так, в деле американской компании Feldman против Правительства Мексики 1999 г., термин аналогичная ситуация был распространен на одну отрасль — производство сигарет, соответственно национальный режим давался только в рамках предоставления условий для производителей сигарет. Тем не менее в других спорах аналогичная ситуация может распространяться и на расширенное количество отношений и отраслей, а распространение национального режима зависит от конкретной ситуации. Стоит отметить, что сегодня многие двусторонние инвестиционные соглашения не включают в себя критерии для определения аналогичности ситуации[2]. Также двусторонние соглашения о защите капиталовложений, как правило, предоставляют национальный режим, который может быть ограничен государством.

Стоит также отметить, что национальный режим не распространяется на право государства на регулирование отношений, предшествующих (pre-entry) осуществлению инвестиционной деятельности (вопрос «входа» в страну).

*Оговорки по национальному режиму стран, которые подписали Декларацию*

В решении ОЭСР о национальном режиме, принятом в рамках реализации Декларации, устанавливается, что страны уведомляют Организацию об изъятиях из национального режима в течение 60 дней после его принятия страной. Все страны, подписавшие Декларацию, применяют изъятия из национального режима. Наиболее часто применяемые инструменты: ограничение возможной доли иностранного капитала в предприятии сектора и необходимость получения разрешений, лицензий, прохождения тестов и т.д. Оговорки применяются странами в отношении стратегически важных секторов экономики — воздушных и морских перевозок, теле- и радиовещания, СМИ, недвижимости, добычи, финансовых и юридических услуг. Участники могут заявлять оговорки не только в отдельных секторах, но и во всех сразу: 7 из 47 стран (Австралия, Канада, Исландия, Иордания, Мексика, Новая Зеландия, Тунис) применяют межсекторальные оговорки, которые накладывают ограничения на иностранные инвестиции во всех секторах экономики. При этом 5 стран (Колумбия, Франция, Марокко, Тунис, США) применяют условия взаимности — т.е. предоставляют исключения из оговорок, если другой стороной предусмотрены условия по соответствующему (равному) отношению к их предприятиям.

Стоит отметить, что оговорки стран во многом повторяют изъятия стран в рамках ГАТС ВТО (поставка услуг через коммерческое присутствие), которые действуют в настоящее время.

---

[1] Многостороннее соглашение об инвестициях — соглашение, обсуждаемое странами в рамках ОЭСР, для установления системы международного регулирования инвестиций. Обсуждение соглашения проходило с 1995 по 1998 гг., однако так и не было заключено.

[2] Модельное соглашение США 2012 г. не конкретизирует как оценить аналогичность ситуации. В модельном соглашении Индии 2016 г. также появилась формулировка «inlikecircumstances», которая конкретизирует, что государство, при определении аналогичности ситуации, может проводить различия между источниками инвестирования, обращая внимание на сферу инвестирования, товар, который выпускается в оборот инвестором, влияние инвестиций на общество, тип компании (частная или публичная).

Кроме информирования о мерах, которые ограничивают национальный режим, страны также информируют о мерах, которые имеют отношение к национальному режиму (требование к транспарентности). Всеми странами-участницами Декларации (47) были приняты оговорки к действию мер по обеспечению транспарентности. Секторами, где особенно требуется прозрачность, являются оборонная промышленность и другие секторы, связанные с важными для страны ресурсами. Многие страны в целях обеспечения защиты национальных интересов предусматривают в своем законодательстве возможность проведения проверок и пересмотров условий договоров, если есть основания полагать наличие угрозы для национальной безопасности. Наиболее часто страны применяют оговорки к инвестициям со стороны предприятий, находящихся под иностранным контролем. Такие меры применяются для обеспечения прозрачности на уровне национального правительства. По многим мерам странами заявлены межсекторальные оговорки, которые заключаются чаще всего в требованиях резидентства/гражданства для представителей высшего менеджмента и совета директоров или в получении специальных разрешений от компетентных органов для деятельности в различных секторах.

*Сравнение режима транспарентности ГАТС ВТО и Декларации ОЭСР*

Стоит отметить, что в рамках ВТО также предусмотрен механизм транспарентности законодательства. Соглашение ГАТС ВТО (ст. III) устанавливает, что страны-члены ежегодно уведомляют ВТО о введенных мерах, которые существенно оказывают влияние на регулирование доступа на рынок услуг. Существенными минусами системы ВТО, по сравнению с ОЭСР, являются:

- период, в который страна должна уведомить о введенном регулировании. Если в ОЭСР такое уведомление должно быть подано в течение 60 дней после введения такого регулирования, то в ВТО уведомление происходит раз в год;
- в статье о транспарентности ГАТС ВТО не устанавливаются механизмы публикации информации о регулировании стран на сайте ВТО. На практике в базе данных ВТО возможно найти информацию о наличии уведомления страны о мере регулирования, однако ознакомиться с ней невозможно. ОЭСР публикует все меры, которые связаны с регулированием национального режима, на своем сайте;
- каждая мера, информация о которой предоставляется в ОЭСР, подлежит анализу Организацией. ОЭСР также может формировать предложения по устранению мер, которые ограничивают национальный режим. Кроме того, в заседаниях комитета по инвестициям могут принимать участие представители BIAC[1] и TUAC[2], озвучивая свои мнения в отношении введенных мер;
- ОЭСР и ВТО не определяют четко, какая информация подлежит предоставлению в организацию, оставляя это на усмотрение страны. Однако ОЭСР, проводя страновые обзоры и составляя аналитические отчеты по различным тематикам, имеет больше инструментов для выявления мер, которые влияют на предоставление национального режима. Кроме того, ОЭСР устанавливает четкое требование к уведомлению не только о вновь введенных мерах, оказывающих влияние на национальный режим, но и о внесении изменений в регулирование, информация о котором предоставлялась ранее.

Таким образом, Декларация оставляет за государством право на регулирование и установление изъятий из национального режима для иностранных инвесторов. К странам устанавливается последующее требование об уведомлении Организации

[1] Business and Industry Advisory Committee (BIAC) — консультативный орган при ОЭСР, состоит из представителей бизнес-ассоциаций.

[2] Trade Union Advisory Committee (TUAC) — консультативный орган при ОЭСР, состоит из представителей профсоюзов.

об установленных изъятиях из национального режима, а также о мерах, влияющих на национальный режим. В отличие от механизмов транспарентности ВТО, ОЭСР предлагает инструменты к публикации введенных странами мер, а также механизмы обсуждения и мониторинга.

*Разрешение конфликтных требований к корпорациям*

Еще одним полезным инструментом Декларации является статья о конфликтных требованиях, которые предъявляются к многонациональным предприятиям. Страны договорились, что они, в целях избежания или сведения к минимуму противоречащих друг другу требований в отношении многонациональных предприятий, будут сотрудничать для разработки общих подходов к регулированию. Практика применения конфликтных требований используется странами для решения различных вопросов. Так, с 1976 по 1991 гг. страны ОЭСР договорились о гармонизации пруденциального надзора за банковской деятельностью, требований к предоставлению информации об участниках рынка ценных бумаг и др.[1] Следует признать, что подобных инструментов «мягкого» принуждения следованию международным стандартам у России нет.

*Меры стимулирования и дестимулирования по Декларации*

В п. 4 Декларации содержится похожий инструмент воздействия на национальное регулирование, устанавливающий механизмы доступности информации и возможность проведения консультаций о существующих мерах стимулирования и дестимулирующих мерах. ОЭСР не дает четкого понимания, что можно отнести к таким мерам, распространяя его на любое регулирование, предоставляющее, например, налоговые льготы (или вводя дополнительные налоги), субсидии и другие подобные меры. Стоит отметить, что аналогичных инструментов воздействия на регулирование других стран у России нет.

*Выводы и оценка рисков и возможностей от присоединения России к Декларации*

Декларация ОЭСР о международных инвестициях и многонациональных предприятиях 1976 г. предлагает странам набор механизмов для гармонизации национального регулирования в соответствии с международными стандартами, а также снижения барьеров для предпринимателей и осуществления инвестиций. Анализ Декларации не выявил рисков для России от присоединения к Декларации. В то же время, присоединение к Декларации даст возможность:

- На системной основе отслеживать изменения национального законодательства в 47 странах, получать разъяснения от национальных правительств в отношении национального регулирования третьих стран. На основе этой информации возможно формировать пошаговые инструкции для ведения бизнеса за рубежом для российских инвесторов и предпринимателей.
- Использовать положение о конфликтных требованиях для устранения требований других стран, которые необоснованно повышают административную нагрузку на российских предпринимателей.
- Распространять знания среди российских предпринимателей о существующих льготах в третьих странах для экспансии российских инвестиций за рубежом. Кроме того, Декларация позволяет проводить консультации со странами, которые ввели дестимулирующие меры какого-либо поведения компаний.
- Улучшить инвестиционный климат. Декларация — уникальный документ, присоединение к которому означает формирование в стране привычных для многонациональных предприятий условий работы.

[1] http://www1.oecd.org/daf/mai/pdf/eg1/eg19610e.pdf.

Текущие инструменты, которые есть у России, как показал анализ, не дают таких возможностей в полной мере. Таким образом, по нашему мнению, решение о присоединении к Декларации ОЭСР благоприятно скажется на социально-экономическом развитии России.

## Литература


1. *Ньюкомб А. П., Парадел Л.* Закон и практика инвестиционных соглашений: стандарты отношения. Kluwer Law International, 2009.
2. *Уоллас С. Д.* Многонациональное предприятие и правовой контроль: суверенитет принимающего государства в эпоху экономической глобализации. Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
3. *Годовой* отчет по Руководящим принципам ОЭСР для многонациональных предприятий 2005 г. Корпоративная ответственность в развивающемся мире. OECD Publishing, 2005.
4. *Серия* ЮНКТАД по вопросам международных инвестиционных соглашений: Национальный режим. United Nations, 1999 г.


## References


1. Newcombe A. P., Paradell L. *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment* [Zakon i praktika investitsionnykh soglashenii: standarty otnosheniya]. Kluwer Law International, 2009. (in rus)
2. Wallace C. D. *The Multinational Enterprise and Legal Control: Host State Sovereignty in an Era of Economic Globalization* [Mnogonatsional'noe predpriyatie i pravovoi kontrol': suverenitet prinimayushchego gosudarstva v epokhu ekonomicheskoi globalizatsii]. Martinus Nijhoff Publishers, 2002. (in rus)
3. *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2005 Corporate Responsibility in the Developing World* [Godovoi otchet po Rukovodyashchim printsipam OESR dlya mnogonatsional'nykh predpriyatii 2005 g. Korporativnaya otvetstvennost' v razvivayushchemsya mire]. OECD Publishing, 2005.
4. *UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements: National Treatment* [Seriya YuNKTAD po voprosam mezhdunarodnykh investitsionnykh soglashenii: Natsional'nyi rezhim]. United Nations, 1999.

Пак Е. М.

# Использование манипулятивных методов в текстах интернет-изданий

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-78-83

**Пак Екатерина Максимовна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Доцент кафедры журналистики и медиакоммуникаций
Кандидат филологических наук
EMPak@yandex.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье рассмотрены манипулятивные методы и механизмы воздействия на мотивационную деятельность интернет-пользователя, которые нашли свое активное применение в интернет-изданиях. Интерес к данной проблематике обоснован тем, что средства массовой информации являются плодотворной средой для применения чрезвычайно разнообразных манипулятивных техник, поскольку исполняют как информационную, так и воздействующую функцию. В случае с интернет-СМИ это влияние оказывается еще более значительным благодаря динамичному развитию этой отрасли, вирусному характеру передачи информации в Сети, росту числа интернет-пользователей, а также возможности круглосуточного доступа к этим ресурсам из любой точки земного шара. Ускоряющийся ритм жизни изменил не только форму подачи информации, но и характер потребления, сделав его более чутким и осознанным. В связи с этим возросла необходимость в умении ориентироваться в новой системе координат и грамотном использовании приемов из арсенала манипулятивных техник, учитывая новую идеологию массового потребления.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
мотивационная деятельность, интернет-пользователи, интернет-издания, интернет-технологии

Pak E. M.

## Use of Manipulative Methods in Texts of Online Editions

**Pak Ekaterina Maksimovna**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of journalism and media communications
PhD in Philology
EMPak@yandex.ru

*ABSTRACT*

In the article the author tells of manipulation methods and mechanisms which have an influence upon motivation activity internet-user. The author remarks that mass media are a fruitful environment for use for the application of different manipulation technical methods, because perform both informational and performance functions. In the Internet this influence is strong due to the fact that the dynamic development of this industry, the viral nature of information transmission in the Network, growth in the number of Internet users, as well as the possibility round-the-clock access to these resources from any point of the globe. The accelerating pace of life has changed not only the form of presenting information, but also the nature of consumption, making it more sensitive and aware. In this regard, there is a growing need in the ability to navigate in the new coordinate system and the competent use of techniques from the Arsenal of manipulative techniques, taking into account the new ideology of mass consumption.

*KEYWORDS*
motivational activities, internet users, newspaper online, internet technologies

Всемирная паутина в настоящий момент является уникальной платформой не только для развития и преобразования СМИ, но и благоприятной средой для применения манипулятивных техник, которые буквально закладываются в основы такой сферы деятельности СМИ, как интернет-издания. Манипулятивная технология, как и любая другая, имеет свою форму, является совокупностью определенных методов, процессов, операций и приемов, применяемых для достижения обозначенной цели. Манипулировать сознанием значит уметь воздействовать на него. Следовательно, читатель интернет-издания может быть подвергнут манипуляции, только если он идет на контакт с манипулятором, является соучастником действия и потребителем предлагаемой информации. Выходит, у пользователя интернет-издания должен быть определенный стимул стать таким «соучастником», а для этого в манипулятивном действии должен быть определенный соблазн — точка взаимодействия. В научной сфере их называют психическими автоматизмами, т. е. типичными схемами человеческого поведения, которые идентичны у подавляющего количества индивидов. «Автоматизмы» достаточно полезны в бытовом опыте, так как они помогают легко воспринимать и оценивать любое сообщение почти не раздумывая. Однако с манипулятивной точки зрения от них зависит, какие эмоциональные реакции будут вызваны тем или иным событием, медиаинформацией, суждением, мнением, и вместе с ними попутно сформированы общественное сознание, стереотипы, нормы поведения и этические принципы. Более сильное психическое воздействие на людей, а также на групповые и массовые настроения и общественное сознание в целом оказывает совокупность различных форм, методов и средств воздействия.

В интернет-изданиях на эмоциональное настроение читателя влияет не только контент, политический окрас, качество подачи информации, жанровая композиция и стиль повествования, но и коммоции. Система комментирования является идеальным инструментом вовлечения аудитории интернет-изданий в процесс манипулирования массовым сознанием. Поскольку развитие форм интерактивности позволяет интернет-изданию не ограничиваться формированием общественного мнения о том или ином событии, явлении, личности — оно оказывает огромное психологическое воздействие на эмоциональный фон и образ мышления, а также на мотивацию, интеллектуально-познавательную способность и эмоционально-волевую сферу человека.

Изучив практику интернет-изданий, нами было выявлено несколько основных механизмов воздействия на мотивационную деятельность интернет-пользователя.

*Коммуникационная деятельность* проявляется в желании интернет-читателей налаживать связи как с редакционным коллективом интернет-газеты (журналистами, репортерами, приглашенными гостями и т. п.), так и с посетителями данного интернет-сайта. Сегодня для пользователей не достаточно пассивного потребления информации, наоборот, у них возникает потребность в публичном осмыслении информации. Для удовлетворения этих целей интернет-издания используют интерактивный инструментарий следующего характера:

1) *специальное окошко*, в котором читатель может оставить свой комментарий или вопрос на отдельные публикации и видеосюжеты, выразить отношение к качеству материала или позиции журналиста; линк «пальчик вверх», предназначенный для выставления рейтинговой оценки материалов (с 1 до ...);
2) *голосование*, которое, как правило, состоит из вопроса и предложенных вариантов ответа. Иногда одним из них является ссылка на форму комментария. Механизм голосования используется для выбора лучшего визуального материала (фото, видео, карикатуры, инфографики). Результаты такого голосования или опроса являются ценным дополнением к сюжету и материалу [5, с. 258];
3) *гиперссылки* на социальные сети («ВКонтакте», «Twitter», «Одноклассники», «Instagram», «Facebook» и т.п.), при помощи которых читатель дает не только свою

оценку тому или иному событию, но и указывает на свою открытость к обсуждению поставленной проблемы;

4) *блоги*, где интернет-читатели высказывают собственную точку зрения на самые разные события, конфликты, споры, которые они по понятным причинам не всегда могут делать на газетной странице интернет-издания. Кроме этого, блоговая деятельность нацелена на получение пользовательских материалов. Контент, созданный читательским сообществом, становится важным звеном в последовательной работе с аудиторией [5, с. 259];
5) *электронное письмо* в редакцию интернет-издания. «Данный сервис дает возможность читателям оперативно сообщать о событиях. Например, интернет-издание «Фонтанка.ру» выпустило специальное приложение для iPhone «Создай свою новость», которое позволяет очевидцам каких-либо событий быстро передавать информацию в редакцию» [2, с. 147];
6) *сотворчество* выражается в возможности аудитории стать участником производства контента. Пользователи могут присылать свои собственные материалы для опубликования в ресурсе интернет-издания (текстовые сообщения, видеосъемка и фотографии с места события, мультимедийные файлы, блогерские записи и т.п.), а также выступить в качестве соавторов в рождении журналистского произведения. Например, прислав вопросы для онлайн-интервью, подсказав тему для авторской колонки, заполнив анкеты редакции, поучаствовав в платных и бесплатных опросах или включившись в прямую беседу с ведущим авторского монолога;
7) *виртуальная деятельность* интернет-читателей выражается в форме мистифицированной самопрезентации (анонимный ник, виртуальный аватар, многоавторность текстов). Так человек получает свободу конструировать те образы, которые ему больше нравятся, экспериментировать со своими идентичностями и свободно (хотя бы в рамках виртуального сообщества) выстраивать свое поведение. Надо сказать, что приватные фантазии, вынесенные на публику, функционируют, как правило, по канонам художественного творчества. А это означает, что законы социального мира здесь становятся вторичными, несущественными. Так, виртуальная личность интернета (ВЛИ) может реализовывать следующие свои функции:

а) рациональное выстраивание своего образа для других. «Порой целью виртуального общения с писателем в Сети является стремление человека к ощущению себя в качестве другого. Происходит это в тех случаях, когда пользователь по ряду причин не может (не хочет) выходить в Сеть от своего лица» [4, с. 171];

б) использование ВЛИ для провокации, дискредитации, причинения вреда «другому» или создание общественного резонанса. В интернете такого рода сообщения именуются троллингом (англ. trolling — блеснение, ловля рыбы на блесну), утверждают А. Н. Гришанина и С. В. Курушкин [4, с. 171], а лицо, занимающееся троллингом, именуется троллем. На сегодняшний день ученые выделяют три вида троллей [4, с. 171]:

- *тролль-однодневка* — это интернет-пользователь, рассылающий свои сообщения в кратковременных провокационных целях и вызывающий моментальную агрессивную реакцию;
- *тролль-провокатор* — это тип читателя, применяющего (чаще всего бессознательно) набор технологий: нарушение сетевого этикета, раздувание страницы, медиаатака, подстрекание;
- *тролль-эгоцентрик* — это интернет-пользователь, стремящийся получить на свои сообщения максимальное число ответов. Таким образом, он надеется завоевать желаемое внимание в кругу своих контактеров;

в) «психотерапия (реализация желаний, подавляемых в обычной жизни);

г) расширение знания о своем «я» путем объективации и интеграции его аспектов;

д) мифотворчество, создание мифов о себе;

е) реализация потребности в лицедействе» [1].

Из всего вышесказанного видно, что рассмотренные механизмы влияния на мотивационную деятельность интернет-пользователя довольно изящны в своей простоте применения. Это означает, что интернет-СМИ являются плодотворной средой для применения чрезвычайно разнообразных манипулятивных техник. Однако отметим, что численный показатель частоты применения того или иного манипулятивного метода определяет политическая направленность интернет-издания. Именно поэтому в данной работе мы ограничились рамками нашей проблематики и рассмотрели только те механизмы влияния, которые активно применяются в интернет-изданиях.

1. *Демократия шума и сенсационность* — один из излюбленных приемов интернет-газеты, поскольку данный метод позволяет завуалировать и оставить незамеченными важные факты, заполняя интернет-пространство потоками сенсационной, местами легкомысленной и развлекательной информацией. Бомбардировка сознания подобным контентом резко повышает внушаемость людей и снижает способность к критическому восприятию.
2. *Метод фабрикации фактов* используется в интернет-изданиях чаще в виде игры с числами и процентами, со множеством повторений и дроблений разного рода фактов и скандалов, с обновлениями не новых, но «горячих» новостей, а также вольной интерпретацией чужой речи, искажением смыла при использовании цитат без контекста или с измененным контекстом, игрой со смыслом слов и понятий. В этом случае эффект достигается в результате незаметных отклонений, которые преподносят материал в нужном ключе. Правда говорится только тогда, когда факты могут быть легко проверены. Причем искаженная информация становится более эффектной, когда она опирается на заложенный в подсознании стереотип. В этой категории также выделяют *метод диссонанса,* задача которого продвигать в массы альтернативные факты и ценности, не соответствующие устоявшейся исторической памяти и уничтожающие ее символы, идеи и механизмы.
3. Основной задачей *метода утверждения и повторения* является внушение и закрепление в краткой, оригинальной форме, нужной идеи, мысли, стереотипа. Для этого создается «множественность мнения», которая вызывает ощущение, что об избранном факте говорят все. В этом случае программирование мышления достигается за счет подачи единой информации в виде готовых шаблонов, которые активно задействуют имеющиеся в подсознании стереотипы. Таким образом, читая одну и ту же новость в условно разных источниках, у интернет-читателя притупляется сознание, в результате чего любой контент практически без изменений откладывается в подсознании.
4. *Метод «страшилок»* применяют для формирования грубых отрицательных эмоций. Страшные события своим шокирующим и даже сенсационным эффектом ставят посетителей интернет-издания перед выбором «меньшего из двух зол», т.е. на подсознательном уровне у интернет-читателей меньшее зло представляется уже не как «зло», а как «добро». В результате общество постоянно содержится в состоянии непрерывной нервозности, что значительно повышает внушаемость массы.
5. *Метод персонализации свидетельства* фокусируется не на самом событии, а на его представителе — людях с определенным авторитетом, известностью, имеющие аудиторную лояльность и максимально погруженные в рассматриваемую проблему и теорию вопроса.

6. *Метод пропаганды и контрпропаганды*, т.е. призыв к необходимому действию, которое направлено исключительно на повышение или снижение значения ценностей.

Рассмотренные манипулятивные методы чаще вкладываются в содержательную часть текста, нежели в макет новостной страницы. Связано это с ускоряющимся ритмом жизни, который изменил не только форму подачи информации, но и характер потребления, сделав его более чутким и осознанным. Применение манипулятивных техник помогает решить проблемы мысленного упорядочивания массива полученной информации, а также установления мгновенного сигнально-эмоционального контакта интернет-читателя с фактом.

Тем не менее исследованный пласт научных работ подтверждает, что самая очевидная и широко используемая техника манипулирования — это грамотное управление потоком информации. Дело в том, что приемы манипуляции представлены в информационном пространстве гораздо шире, поскольку манипулирование находит свое применение во всем спектре коммуникативных отношений. Для печатных интернет-СМИ, ориентированных на общедоступность, упрощенность текстов, яркую визуализацию, режим «нон-стоп» и развитие действия в режиме реального времени, главнейшими и мощными инструментами становятся логосфера и эйдосфера[1], при помощи которых возможно влиять на шкалу оценок и выстраивать коренную базу менталитета. Заметим, что сегодня интернет-издания большое внимание уделяют именно эйдосфере, так как визуальное оформление в виде фотографии, инфографики, карикатур, видео и другое, в отличие от текста, воспринимается сразу целостно и напрямую. На восприятие, минуя стадию анализа, влияет цвет, композиция, соотношение элементов, их ритм и т.д. Так, фотография воспринимается сознанием как слепок мира, хотя на самом деле таковым не является — так же, как мир не передает купированность новостной сводки. Простор для внушения возникает тогда, когда фотография перестает позиционироваться как художественный образ и начинает претендовать на совпадение с реальностью. Особенной силой обладают серии фотографий, объединенные в фоторепортаж, так как создается иллюзия многогранной и полной картины происходящего.

Способность инфографики к убеждению также крайне высока, поскольку она, помимо своей иллюстративности и легкости восприятия, претендует на псевдообъективность благодаря использованию цифр и других статистических данных. Оперирование числовыми значениями придает ей статус научности, а такой подраздел инфографики, как карта, может стать визуальным выражением представления о реальности, переработанным в соответствии с идеей журналиста. «Карта как способ „свертывания“ и соединения разнородной информации обладает не просто огромной, почти мистической эффективностью» [6, с. 90].

Сфера звуков используется в печатных интернет-СМИ в гораздо меньшей степени, чем логосфера и эйдосфера, однако ее присутствие также оказывает незаметное манипулятивное воздействие на интернет-пользователя. Читаемый текст озвучивается в голове реципиента, и все то, что относится к фонографическому построению устной речи, в равной степени относится и к речи письменной: подбор благозвучных и неблагозвучных сочетаний, аллитерация, рифмизация и ритмизация. Другие инструменты речевой манипуляции на фонографическом уровне не имеют аналогов в письменной речи. Однако некоторые из них (интонация, регистр голоса, темп речи и паузы) можно компенсировать с помощью графических средств: пунктуация, метаграфические средства (подчеркивание, выделение шрифтом, заглавные буквы). «Средства графики могут являться не только “транскрипцией” устной речи, но и самодостаточным средством речевого воздействия, провоциру-

[1] Эйдосфера — мир графических и живописных форм, имеющий широкое применение в печатных интернет-СМИ.

ющим определенное произнесение письменной речи читателем, а также являются маркерами других инструментов речевой манипуляции» [3, с. 98]. Кроме того, использование сферы звуков в целях речевой выразительности делает текст объемным и обладает сильным воздействием на интернет-читателя.

Возвращаясь к манипулированию в логосфере, отметим, что здесь наблюдается тенденция искусственной шизофренизации. Речь идет о разрушении связности мышления, когда интернет-читатель утрачивает способность устанавливать связи между отдельными словами и понятиями, увязывать в логическую систему получаемую информацию и самостоятельно критически ее осмысливать. Причиной этому современные условия обмена и потребления контента посредством сети интернет, которые вводят человека не только в состояние информационного стресса в результате непрерывного, обильного и беспорядочного потока разнородной информации, но и создающие благоприятную среду для «мозаичного» усвоения знания. Следствием чего является хаотичное и фрагментарное восприятие.

Таким образом, манипулятивные техники широко применяются во всех сферах жизни социума, однако их воздействие на аудиторию через интернет-СМИ могут иметь наиболее сильные последствия из-за глобального характера самого интернета и вирусного характера передачи информации в Сети. Именно поэтому, транслируя какой-либо контент через журналистский онлайн-текст, важно уметь ориентироваться в новой системе координат и с ответственностью использовать приемы из арсенала манипулятивных техник, учитывая новую идеологию массового потребления.

## Литература


1. *Бекетов М.* Сетература: новации и традиции жанров [Электронный ресурс]. URL: http://www.bloging.ru/seteratura-novacii-i-tradicii-zhanrov/ (дата обращения: 19.03.2016).
2. *Блохин И. Н., Корженева О. В., Соболева Н. А.* Информационно-содержательный компонент // Сетевые СМИ российского мегаполиса / под ред. И. Н. Блохина, С. Г. Корконосенко. СПб. : Филол. ф-т СПбГУ, 2011. С. 151–167.
3. *Виноградова С. А.* Инструменты речевой манипуляции в политическом медиадискурсе // Вопросы когнитивной лингвистики. 2010. № 2. С. 95–101.
4. *Гришанина А. Н., Курушкин С. В.* Сетевой читатель // Сетевые СМИ российского мегаполиса / под ред. И. Н. Блохина, С. Г. Корконосенко. СПб. : Филол.ф-т СПбГУ, 2011. С. 168–182.
5. *Интернет-СМИ:* теория и практика: учеб. пособие / под ред. М. М. Лукиной. М. : Аспект-Пресс. 2011.
6. *Кара-Мурза С. Г.* Манипуляция сознанием. М., 2006.


## References


1. Beketov M. Netliterature: innovations and traditions of genres [An electronic resource]. URL: http://www.bloging.ru/seteratura-novacii-i-tradicii-zhanrov/ (date of the address 3/19/2016). (in rus)
2. Blochin I. N., Korzheneva O. V., Soboleva N. A. An information and substantial component // Network media of the Russian megalopolis [Setevye SMI rossiiskogo megapolisa] / under the editorship of I. N. Blochin, S. G. Korkonosenko. SPb. : Philology Faculty of St.Petersburg State University, 2011. P. 151–167. (in rus)
3. Vinogradova S. A. Instruments of speech manipulation in a political media discourse // Questions of cognitive linguistics [Voprosy kognitivnoi lingvistiki]. 2010. N 2. P. 95–101. (in rus)
4. Grishanina A. N., Kurushkin S. V. Net reader // Network media of the Russian megalopolis / under the editorship of I. N. Blochin, S. G. Korkonosenko. SPb. : Philology Faculty of St. Petersburg State University, 2011. P. 168–182. (in rus)
5. Internet mass-media: theory and practice: tutorial / under the editorship of M. M. Lukina. M. : Aspect-Press. 2011. (in rus)
6. Kara-Murza S. G. Manipulation by consciousness. M., 2006. (in rus)

Десятниченко Д. Ю., Десятниченко О. Ю., Шматко А. Д.

# О проекте стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации

## (анализ задач и направлений их решения)*

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-84-91

**Десятниченко Дмитрий Юрьевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Доцент кафедры экономики
Кандидат экономических наук, доцент
rabotaemail@mail.ru

**Десятниченко Олеся Юрьевна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Доцент кафедры экономики
Кандидат экономических наук, доцент
olesymail@gmail.com

**Шматко Алексей Дмитриевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Профессор кафедры экономики
Доктор экономических наук, доцент
shmat200@yandex.ru

*РЕФЕРАТ*

В статье исследуются вопросы совершенствования проекта стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации. Авторы высказывают ряд практических предложений, направленных на корректировку и дополнение задач стратегии, обосновывают их с помощью методов сравнительного анализа, используя актуальные данные статистики туризма в России и за рубежом; развитие механизмов эффективной координации деятельности органов исполнительной власти всех уровней при реализации мероприятий по сохранению курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, их комплексному территориальному развитию. Также отмечается необходимость корректировки и разработки новых финансовых механизмов и экономических стимулов в отношениях, складывающихся между гражданами, лечебно-оздоровительными учреждениями системы общего здравоохранения, страховыми компаниями и учреждениями санаторно-курортного обслуживания, которые должны по-новому формировать заинтересованность граждан в поддержании и восполнении утраченного здоровья, повысить в средне- и долгосрочной перспективе востребованность услуг отечественного санаторно-курортного комплекса на внутреннем и мировом рынках. Авторы приходят к выводу, что реализация Стратегии позволит восстановить утраченную за годы рыночных преобразований лечебно-оздоровительную функцию российских курортов, положительно отразится на материально-технической базе санаторно-

---

* *Продолжение.* Начало см.: Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 120–129.

Статья являет собой научный результат участия авторов в качестве привлеченных экспертов научного сообщества Северо-Западного института управления РАНХиГС в экспертно-аналитическом сопровождении заседаний Правительства Российской Федерации. Подготовка аналитических материалов была инициирована Экспертно-аналитическим центром РАНХиГС, на постоянной основе осуществляющим подготовку аналитических материалов в интересах Правительства Российской Федерации и Администрации Президента.

курортного комплекса, повысит конечный спрос и объем инвестиций в целый ряд смежных секторов и отраслей экономики.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
лечебно-оздоровительный туризм, медицинский туризм, санаторно-курортный комплекс, стратегическое планирование, качество жизни, въездной туризм, внутренний туризм

Desyatnichenko D. Yu., Desyatnichenko O. Yu., Shmatko A. D.

## About Strategy of Development of a Sanatorium Complex of the Russian Federation (Analysis of the Tasks and Their Solutions)

**Desyatnichenko Dmitry Yuryevich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Economics
PhD in Economics, Associate Professor
rabotaemail@mail.ru

**Desyatnichenko Olesya Yurevna**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Economics
PhD in Economics, Associate Professor
olesymail@gmail.com

**Shmatko Alexey Dmitriyevich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the Economics
Doctor of Science (Economics), Associate Professor
shmat2000@yandex.ru

*ABSTRACT*
The article investigates the improvement of the draft strategy for the development of the Russian Federation's sanatorium and Spa complex. The authors have made a number of practical proposals aimed at adjusting and complementing the objectives of the strategy, justifying them by means of comparative analysis using the relevant data from tourism statistics in Russia and abroad; Development of mechanisms for effective coordination of the activities of the executive authorities at all levels in the implementation of activities for the conservation of resorts, therapeutic and recreational areas and natural health resources, their integrated territorial Development also points to the need to adjust and develop new financial mechanisms and economic incentives in relations between citizens, health care institutions, insurance Companies and facilities at Spa and spa services, which should, in the new interest of citizens in the maintenance and repair of lost health, increase in the medium and long term the demand for the services of the domestic In domestic and global markets.

The authors conclude that the implementation of the strategy will restore the therapeutic and curative function of Russian resorts, which has been lost during the years of market transformation, would have a positive impact on the logistics base of the SPA The set will increase the final demand and investment in a range of related sectors and sectors of the economy.

*KEYWORDS*
health tourism, medical tourism, sanatorium complex, strategic planning, quality of life, inbound tourism, domestic tourism

Создание современного санаторно-курортного комплекса в РФ — экономически важная и социально значимая задача, стоящая перед регионами страны и государством в целом [1, с. 151]. Некоторого уточнения и дополнения в этой связи требуют также и прочие отмечаемые в Стратегии задачи. В рамках реализации поставленной цели, по экспертному мнению авторов, необходимо решать следующие задачи:

1. *Совершенствование системы государственного управления, нормативной правовой базы, регулирования деятельности санаторно-курортных организаций независимо от форм собственности и ведомственного подчинения.*

Для реализации столь масштабного проекта по созданию санаторно-курортного комплекса в РФ, а также модернизации уже имеющейся материально-технической базы, прежде всего, необходимо преобразовать имеющиеся системы государственного регулирования деятельности санаторно-курортных организаций, опираясь на современные реалии, с учетом экономической и социальной динамики. Опыт стран дальнего зарубежья показывает, что чрезмерный контроль за санаторно-курортным комплексом негативно сказывается на его деятельности, равно как и его полное отсутствие. Исходя из этого следует, вне зависимости от форм собственности санаторно-курортных комплексов, подготовить ряд мер для их контроля. Контроль должен осуществляться без обременения и всевозможной бюрократии, но с полным следованием всем нормам и правилам.

2. *Разработка комплексной системы информационного сопровождения и продвижения санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.*

Продвижение любого санаторно-курортного комплекса — неотъемлемая часть деятельности любой организации, работающей в данной сфере. В рамках реализации программы по созданию современного санаторно-курортного комплекса в Российской Федерации необходимо вывести на качественно новый уровень представление о имеющихся санаторно-курортных комплексах страны. Для этого важно задействовать все доступные СМИ, активно популяризируя санаторно-курортные комплексы РФ среди всех слоев населения [2, с. 131].

3. *Повышение инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, поддержка развития инфраструктуры санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.*

В рамках повышения инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса Российской Федерации следует принять ряд мер, касающихся деятельности бизнеса, в частности — малого. Предоставление налоговых льгот для бизнеса и свободный вход в сферу деятельности предприятий малого бизнеса может благоприятно сказаться на привлечении инвестиций в санаторно-курортные комплексы РФ, что положительно скажется на притоке денежных инвестиций и, как следствие, улучшении общей инфраструктуры санаторно-курортного комплекса РФ.

4. *Совершенствование регулирования отношений в области функционирования, развития и охраны территорий лечебно-оздоровительных местностей, курортов регионального и местного значения и природных лечебных ресурсов в целях повышения ресурсного и инвестиционного потенциала.*

Охрана территорий лечебно-оздоровительных местностей, курортов регионального и местного значения и природных лечебных ресурсов — немаловажная проблема, требующая более тщательного подхода для ее решения. В рамках реализации проекта по созданию санаторно-курортного комплекса РФ необходимо ужесточить наказание за порчу имущества санаторно-курортных организаций, а также прилегающих к ним территорий, местностей, заповедных зон и природных заказников.

*IV. Направления решения задач Стратегии*

По экспертной оценке авторов, в Стратегии требует дополнительно выделить следующее направление решения задач:

1. *Совершенствование механизмов финансирования оказания гражданам медицинских и лечебно-оздоровительных услуг, предусматривающее:*

- внедрение механизмов финансовой заинтересованности страховых компаний. Надо ориентироваться на предупредительный подход к поддержанию и восстановлению здоровья застрахованных граждан как способ экономии на средне-

и долгосрочных совокупных расходах, по сравнению со сметным финансированием услуг, оказываемых амбулаторными поликлиническими учреждениями и больницами в ситуации временной нетрудоспособности застрахованных граждан;

- внедрение механизмов экономической заинтересованности страховых компаний в поддержании и улучшении здоровья страхователей на всех этапах их жизни на основе более активного использования возможностей санаторно-курортного комплекса;
- внедрение механизмов личной экономической и финансовой заинтересованности граждан-страхователей в регулярном потреблении услуг санаторно-курортного комплекса;
- повышение финансовой ответственности за качество оказываемых лечебно-оздоровительных услуг и следование страхователями полученным в этой связи рекомендациям;
- внедрение механизмов финансовой заинтересованности страхователей и их работодателей в улучшении показателей оценки состояния здоровья страхователей, подтверждаемых при регулярной добровольной диспансеризации.

*Обосновывая* данные предложения, отметим следующее. Существующая система финансирования предоставления лечебно-оздоровительных услуг фактически не стимулирует граждан финансовыми рычагами к сохранению, поддержанию, улучшению уровня показателей здоровья. Между тем подобное безответственное отношение к своему здоровью, непонимание его важности как реального актива как для самого гражданина, так и для государства в целом, приводит к расточительному отношению, неэффективному и социально неприемлемому и вредному его использованию. Несмотря на практическую невозможность точных подсчетов совокупных экономических потерь, как прямых, так и косвенных от подобного отношения граждан к своему здоровью, можно с уверенностью утверждать, что они весьма значительны. Как отметил Президент РФ В. В. Путин[1], «человек должен понимать свою ответственность за собственное здоровье».

Продвижение принципов здорового образа жизни и необходимости регулярного восполнения потерь здоровья в процессе жизнедеятельности следует подкрепить и финансовыми стимулами. Граждане должны точно понимать, что ухудшение здоровья и нежелание его поправлять с использованием собственных временных и финансовых ресурсов и возможностей СКК — это не только личное, но, в некоторой степени, общественное дело. Частые болезни одного застрахованного и дорогостоящее лечение в учреждениях системы общего здравоохранения при существующей системе страховой медицины увеличивают общую нагрузку на централизованные фонды, формируемые в большей степени здоровыми. Увязка и некоторая персонализация и придание в какой-то степени адресного характера финансовым отношениям в данной сфере позволят, по нашему мнению, повысить востребованность услуг СКК России, усилить мотивацию к повышению роли страховых компаний и медицинских учреждений в поддержании и повышении реального уровня здоровья застрахованных граждан.

Безусловно, разработка данных финансовых и экономических механизмов не является простой задачей, однако это не означает, что ее не следует ставить. В качестве примера того, что данный подход принципиально реализуем в других видах массового страхования, можно привести ситуацию с ОСАГО, базовые показатели страховой премии в котором одинаковы для всех, но чем более аккуратным и законопослушным является водитель, тем ниже у него значение понижаю-

[1]Путин хочет разделить с населением расходы на здоровье. [Электронный ресурс] // Новости@mail.ru.URL: https://news.mail.ru/politics/31345924/?from=newsapp (дата обращения: 17.10.2017).

щего коэффициента за безаварийную езду. В конечном итоге он при равном страховом возмещении уплачивает при прочих равных условиях меньшую страховую премию. Водители при этом из года в год получают все больший стимул к аккуратной и безаварийной езде.

В случае с медицинским страхованием было бы возможным, например, увязать возможность софинансирования совокупных (с учетом транспортных) расходов на пребывание в специализированных организациях СКК РФ в прогрессивно растущей доле с адресным перечислением данных трансфертных выплат, например, на предлагавшуюся ранее «Санаторно-курортную карту». Тогда оставаться как можно дольше здоровым, вести для этого здоровый образ жизни, регулярно проходить диспансеризацию, пользоваться услугами СКК, будет еще и экономически выгодной стратегией. Но, повторимся, сам механизм требует отдельного и предметного рассмотрения, проработки. Наша задача виделась в необходимости обозначить пока неучтенные, но перспективные направления действий при реализации Стратегии.

2. Для формирования механизма эффективной координации деятельности органов исполнительной власти всех уровней при реализации мероприятий по сохранению курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, их комплексному территориальному развитию необходимо:

а) назначить представителя, который в составе комиссии разработает законопроект, в рамках которого будут определены те или иные мероприятия, соотносимые с уровнем ответственности за невыполнение законодательной инициативы. Органы исполнительной власти в рамках закона должны обеспечить исполнение этого закона; привлечь соответствующие медицинские учреждения и ассоциации, профсоюзные и общественные организации, а также государственные службы. После согласования всех органов властей и организаций будет создана группа, которая будет координировать действия по развитию санаторно-курортного комплекса;

б) определить/доопределить границы и составить кадастр (план, границы, площади, качество ресурсов) природных ресурсов данной территории; в дальнейшем это должно быть учтено в нормативно-правовой базе;

в) определить/доопределить статус курорта: федеральный, региональный или местный, в чьей собственности находится данная территория. Все это должно быть согласовано и внесено в нормативно-правовую базу;

г) определив границы и собственность, составить плановый порядок (план) проведения работ по окончании незавершенного строительства, осуществления строительных и земляных работ;

д) провести архитектурные обследования с созданием проекта, в котором будут учтены специфика местности, необходимость охраны и правильное использование ресурсов, результат экологических исследований данных территорий и дальнейший режим использования природных ресурсов;

е) определить финансовые возможности комплекса услуг, стоимости услуг курорта и реальных расходов на содержание комплексов этих услуг с учетом покупательной способности граждан, нуждающихся в лечении в той или иной курортной зоне, уточнить, какую часть будет платить государство, какую сами граждане, а какую — профсоюзные организации.

3. Для совершенствования организации деятельности, материально-технического и кадрового обеспечения санаторно-курортных организаций необходимо разработать программы повышения квалификации медицинского персонала (врачи узкой направленности).

4. Для формирования механизма эффективной координации органов исполнительной власти всех уровней при реализации мероприятий по сохранению курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, их

комплексному территориальному развитию необходимо учесть следующие обстоятельства и рекомендации (помимо рассмотренных в п. 2):

а) органы законодательной власти должны назначить представителя, который в комиссии сформулирует закон, в рамках которого будут произведены те или иные мероприятия с уровнем ответственности за невыполнение законодательной инициативы. Порядок исполнения созданного закона должен быть использован представителями исполнительной власти (назначенным представителем, комиссией во главе с председателем). Органы исполнительной власти в рамках закона должны провести исполнение этого закона; привлечь соответствующие медицинские учреждения и ассоциации, профсоюзные и общественные организации, а также государственные службы. После согласования всех органов власти и организаций будет создана группа, которая будет координировать действия по развитию санаторно-курортного комплекса;

б) необходимо определить значение курорта (курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение), в чьей собственности находится данная территория, ее границы. Все это должно быть согласовано и внесено в нормативно-правовую базу;

в) определив границы и собственность, составить плановый порядок (план) проведения работ по окончанию незавершенного строительства, проведения строительных и земляных работ;

г) при преобразовании санаторно-курортных организаций в медицинские необходимо определить качество и количество медицинских услуг, необходимое оборудование, медикаменты и т. д. для результативного лечения;

д) на местном законодательном уровне необходимо определить стоимость курортного сбора, исходя из количества нуждающихся в санаторно-курортном лечении.

5. Для совершенствования организации деятельности, материально-технического и кадрового обеспечения санаторно-курортных организаций должна быть разработана программа по повышению квалификации медицинского персонала (врачи узкой направленности).

*VI. Особенности реализации Стратегии*

В 2017–2025 гг. предусматривается осуществить:

- утверждение плана реализации Стратегии;
- реализацию мер нормативно-правового регулирования, обеспечивающих совершенствование федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в связи с принятием Стратегии;
- проведение корректировки соответствующих государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации;
- разработку региональных программ по развитию санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, с учетом как общих, так и присущих региону особенностей разнообразия и уникальности природных лечебных ресурсов, экономической, географической, экологической и иной ситуации. Для привлечения туристов в санаторно-курортные организации Российской Федерации необходимо строить и развивать санатории в тех регионах, которые имеют уникальные природные лечебные ресурсы, востребованные среди граждан. Чаще всего люди предпочитают отдыхать в Краснодарском крае или на Черноморском побережье, растут рейтинги лечебных санаториев, расположенных по всей России. Но все же многие россияне не могут себе позволить активно путешествовать по стране, одна из причин — низкие доходы и высокая стоимость железнодорожных билетов, иногда цены на них выше, чем на авиабилеты;
- разработку комплекса мер по обеспечению информирования медицинских организаций, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и других заин-

тересованных лиц о возможностях санаторно-курортного комплекса Российской Федерации. Для развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации необходимо разработать комплекс мер по обеспечению информирования граждан Российской Федерации для привлечения большей численности россиян. В настоящее время многие граждане нашей страны предпочитают отдыхать за границей, поскольку цены и условия там намного лучше, чем в санаторно-курортных организациях. В связи с этим необходимо принять меры по улучшению качества обслуживания, снижению стоимости путевок, а также проводить рекламные акции для информирования граждан Российской Федерации;

- разработку плана мероприятий по стимулированию привлечения частных инвестиций в развитие санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, предусмотрев возможность реализации инвестиционных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства, в том числе на условиях концессионного соглашения. Низкий уровень материально-технической базы является негативным фактором, который сдерживает развитие и конкурентоспособность санаторно-курортного комплекса Российской Федерации на международном рынке санатарно-курортных услуг. На сегодняшний день 123 санаторно-курортных организации (11%) имеют более 80% износа зданий, из них 27 федеральных санаторно-курортных организаций. Для увеличения популярности санаторно-курортных организаций необходимо улучшить условия проживания, т. е. отремонтировать или построить новые объекты. Для финансирования строительства и развития санаторно-курортных организаций необходимо разработать план мероприятий по стимулированию привлечения частных инвестиций;
- формирование необходимых условий для увеличения охвата населения санаторно-курортным лечением. В недавнем прошлом люди пользовались санаторно-курортными учреждениями более активно, так как понимали, что это способ прожить на 10 лет дольше и болеть в 3 раза меньше. В Советском Союзе было 13 тыс. санаториев, а сейчас осталось две с небольшим тысячи. За последние 20 лет российские санатории в погоне за рентабельностью стали превращаться в дома отдыха: терять медицину и наращивать анимацию;
- принятие мер органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по стимулированию использования земельных участков, на которых находятся объекты незавершенного строительства и других неиспользуемых земельных участков, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов, в целях развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации. Для развития санаторно-курортного комплекса нужно привлекать инвесторов, чтобы достраивать объекты незавершенного строительства и строить новые санатории на свободных земельных участках, которые расположены в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Чем больше будет лечебно-оздоровительных учреждений, тем больше окажется возможность выбора у россиян;
- применение единых подходов к мониторингу и оценке проводимых на федеральном и региональном уровнях мероприятий Стратегии с учетом особенностей межведомственного взаимодействия и участия социально ориентированных некоммерческих организаций;
- обеспечение комплексного территориального планирования и градостроительной политики на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов, учитывающей специфику территорий, а также необходимость охраны и защиты природных лечебных ресурсов от антропогенного воздействия.

Финансирование реализации Стратегии осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет иных источников финансирования.

*VII. Ожидаемые результаты*

По экспертной оценке авторов, в данном разделе Стратегии целесообразно дополнительно увеличить показатели въездного лечебно-оздоровительного и медицинского туризма, ориентированного на услуги санаторно-курортного комплекса Российской Федерации.

*Обосновывая* данные предложения, отметим следующее. Определение в качестве одного из стратегических целевых приоритетов расширения масштабов въездного туризма требует учета и анализа уровня достижения данной цели. В этой связи представляется логичным и обоснованным указание в перечне ожидаемых результатов предлагаемый авторами вариант. Авторское предложение позволяет уточнить/дополнить/заменить указанный разработчиками Стратегии п. 1 раздела «VII. Ожидаемые результаты» результат «увеличить уровень внутреннего и въездного туризма».

*Заключение*

Развитие санаторно-курортного комплекса России, новый импульс которому даст реализация анализируемой стратегии, безусловно, важное, знаковое и долгожданное событие для экономики России. Возрастающая роль лечебно-оздоровительного, медицинского туризма в мировой экономике, выход его на передовые рубежи в структуре экономик постиндустриального типа, по итогам реализации может позволить занять России достойное место в числе стран-лидеров по въездному лечебно-оздоровительному туризму. Это в полной мере отвечает национальным интересам РФ, так как позволит значительно повысить качество и доступность услуг санаторно-курортного комплекса для соотечественников, остановит экспорт капитала от выездного пляжного, познавательного, этнографического туризма, обеспечивая реинвестирование заработанных гражданами денег в собственную экономику.

Реализация Стратегии позволит восстановить утраченную за годы рыночных преобразований лечебно-оздоровительную функцию российских курортов, положительно отразится на материально-технической базе санаторно-курортного комплекса, повысит конечный спрос и объем инвестиций в целый ряд смежных секторов и отраслей экономики, повысит уровень бюджетной обеспеченности значительного числа региональных бюджетов, станет важным и значимым фактором стимулирования экономического роста в России.

## Литература


1. *Десятниченко Д. Ю., Десятниченко О. Ю.* Теоретические аспекты формирования стратегии развития сферы рекреации и туризма в регионе // Управленческое консультирование. 2016. № 4 (88). С. 150–157.
2. *Десятниченко Д. Ю., Десятниченко О. Ю., Шматко А. Д.* Туристско-рекреационные зоны как объект управления пространственным развитием и субъект инновационной инфраструктуры региональной экономики // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3–2 (68–2). С. 328–332.


## References


1. Desyatnichenko D. Yu., Desyatnichenko O. Yu. Theoretical Bases of Forming Innovative Regional Development Strategies in the Sphere of Recreation and Tourism // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 4 (88). P. 150–157. (in rus)
2. Desyatnichenko D. Yu., Desyatnichenko O.Yu., Shmatko A. D. Tourist and recreational zones as object of management of spatial development and subject of innovative infrastructure of regional economy // Economy and business [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2016. N 3–2 (68–2). P. 328–332. (in rus)

Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.

# Методы разработки стратегий муниципальных образований

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-92-104

**Лапыгин Юрий Николаевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Владимирский филиал (г. Владимир, Российская Федерация)
Профессор кафедры менеджмента
Доктор экономических наук, профессор
lapygin.y@gmail.com

**Тулинова Дарья Владимировна**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Владимирский филиал (г. Владимир, Российская Федерация)
Аспирант
daria-tulinova@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
Статья посвящена процедурам построения стратегии развития муниципальных образований Российской Федерации как в части рассмотрения становления подходов к формированию перспектив возможных перемен, так и в отношении методов, позволяющих определить будущее на основе совокупности стратегически значимых целей, которые формируются по результатам построения целевого конфигуратора.

Цель — сопоставить различные точки зрения на организацию методического обеспечения процесса формулирования самой стратегии и определения ее основного содержания и — в результате — показать авторский вариант алгоритма построения стратегии и наполнения его содержанием стратегических проектов и программ.

Использованы методы построения ментальных карт с включением инструментов анализа ситуации, формирования иерархии стратегических целей и определения основного содержания стратегии развития муниципального образования. Показано, что в научной литературе продолжается полемика об алгоритмах, методах, моделях и инструментах разработки стратегии развития муниципальных образований, а универсальных методик разработки стратегий не выработано.

Определена структура стратегических целей как результат анализа факторов внешней и внутренней среды, действующей стратегии муниципального образования (легальной или нелегальной), как конкретизация видения и миссии, а также как ориентация на эталонные варианты целеполагания в муниципальном образовании. Структура совокупности отмеченных целей позволяет выделить первый уровень иерархии формулировок, *ключевые слова* которых позволяют составить слоган стратегии развития муниципального образования. Конфигуратор позволяет учесть многообразие целевых ориентаций, что обеспечивает системный результат разработки стратегии, а предложенный алгоритм ее построения открывает возможность организации групповой работы стейкхолдеров, обеспечив логику разработки стратегии и синергию в принятии стратегически важных решений.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
управление, стратегия, муниципальное образование, разработка, алгоритмы, методы, инструменты

Lapygin Yu. N., Tulinova D. V.

## Methods of Developing Strategies for Municipalities

**Lapygin Yury Nikolaevich**
Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir, Russian Federation)
Professor of Department of Management
Doctor of Economics, Professor
lapygin.y@gmail.com

**Tulinova Darya Vladimirovna**
Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir, Russian Federation)
Graduate student
daria-tulinova@mail.ru

*ABSTRACT*
The article is devoted to the procedures for constructing a strategy for the development of municipalities in the Russian Federation, both in terms of considering the formation of approaches to shaping the prospects for possible changes, and with respect to methods that allow us to determine the future on the basis of a set of strategically significant goals that are formed based on the results of constructing the target configurator.

The goal is to compare different points of view on the organization of methodological support for the process of formulating the strategy itself and determining its main content and, as a result, to show the author's version of the algorithm for constructing the strategy slogan and filling it with the content of strategic projects and programs.

Methods for constructing mental maps were used, including the tools for analyzing the situation, forming a hierarchy of strategic goals, and determining the main content of the strategy for the development of the municipal formation.

It is shown that in the scientific literature the controversy continues about the algorithms, methods, models and tools for the development of the strategy for the development of municipalities, and universal methods for developing strategies have not been worked out.

The structure of strategic goals is determined as a result of the analysis of the factors of the external and internal environment, as a result of the analysis of the existing strategy of the municipal entity (legal or illegal), as the concretization of the Vision and the Mission. and also as an orientation to the reference variants of goal-setting in the municipality. The structure of the set of marked goals makes it possible to single out the first level of the hierarchy of formulations, the *keywords* of which make it possible to draw up a slogan for the development strategy of a municipal formation. The configurator allows taking into account the diversity of target orientations, which provides the system result of strategy development, and the proposed algorithm of its construction opens the possibility of organizing group work of stakeholders, providing the logic of strategy development and synergy in making strategically important decisions.

*KEYWORDS*
management, strategy, municipal formation, development, algorithms, methods, tools

Стремление определить стратегическую перспективу развития конкретного муниципального образования в современных российских условиях обусловлено, с одной стороны, желанием соответствовать духу времени, а с другой — обеспечить эффективность самого процесса и результата развития. Исследователи [21, с. 63] выделяют три основных тезиса, обеспечивающих привлекательность стратегического управления муниципальными образованиями. Наряду с отмеченной уже эффективностью развития, называют ориентацию на повышение уровня и качества жизни населения и потребность в унификации стратегий развития регионов (рис. 1). Унификация стратегий требуется как в части содержания стратегии, так и в отношении методов ее разработки [18].

Становление стратегического управления муниципальными образованиями рассматривается исследователями как с точки зрения хронологии факторов, стимулирующих развитие подходов к разработке стратегии [8], так и в части развития процедур формирования стратегии развития муниципальных образований [17]. Следует заметить, что во времени хотя и преобладали различные подходы, но инструменты реализации таких подходов переходили с этапа на этап, испытывая модификацию и модернизацию.

Но тем не менее до настоящего времени в научной литературе трудно найти строгие рекомендации, алгоритмы, методы и инструменты построения стратегии развития муниципальных образований. Например, раскрывается только порядок

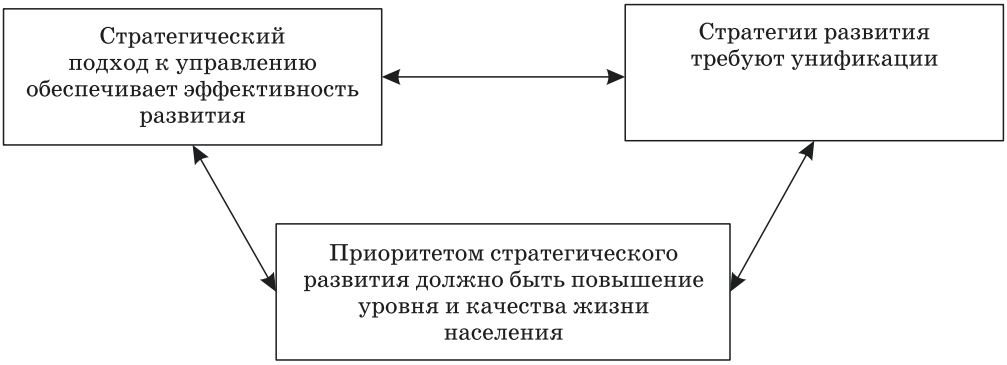


Рис. 1. Тезисы о стратегическом управлении

процедур [12], но инструменты разработки стратегии не указываются. Либо заявляют о методически неверных процедурах формирования стратегии: «Формой, регулирующей процесс разработки муниципальным образованием стратегических целей развития и их реализации, выступает стратегический план» [14].

Особенности формирования стратегий российских муниципальных образований в последние десятилетия свидетельствуют о том, что, если в конце прошлого столетия построение планов социально-экономического развития осуществлялось органами исполнительной власти муниципальных образований на основе отдельных функциональных проектов и программ, ориентированных на установки региональной и федеральной исполнительных властей[1], то в начале текущего столетия уже наблюдалась инициативная работа местных органов власти совместно со сторонними консультантами по определению перспектив развития муниципальных образований [9, с. 14–16] (рис. 2).

Хотя, справедливости ради, следует отметить, что процедуры и сам результат работы больше напоминали «игру в разработку стратегии». Но положительным моментом в этой «игре» было то, что в процесс анализа ситуации и разработки стратегии было вовлечено и местное сообщество, и бизнес, и обе ветви власти. Кроме того, отмеченные участники этого процесса овладели терминологией и отдельными методами, которые в последующем периоде (после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2]) привели к инициативной работе по формированию стратегий муниципальных образований, хотя многие из них носили декларативный характер [8, с. 204].

Наличие стратегии воспринималось как конкурентное преимущество [3, с. 143] в соревновании за все виды ресурсов (финансовых, информационных, людских, материальных, энергетических). И даже разрабатывались методики [25, с. 79] оценки конкурентоспособности, в то время как сами стратегии оставляли желать лучшего. Да и исследователи проблем стратегического управления не всегда корректно формулируют суть стратегического развития, агитируя за «стратегию выживания» [20].

Оживление процессов разработки стратегий в конце первого десятилетия текущего столетия обусловлено принятием Концепции долгосрочного социально-экономи-

[1] Например, программы развития системы образования региона формируются как конгломерат, в основе которых лежат различные программы развития образования муниципалитетов, а цели развития системы берутся из установок федерального центра.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

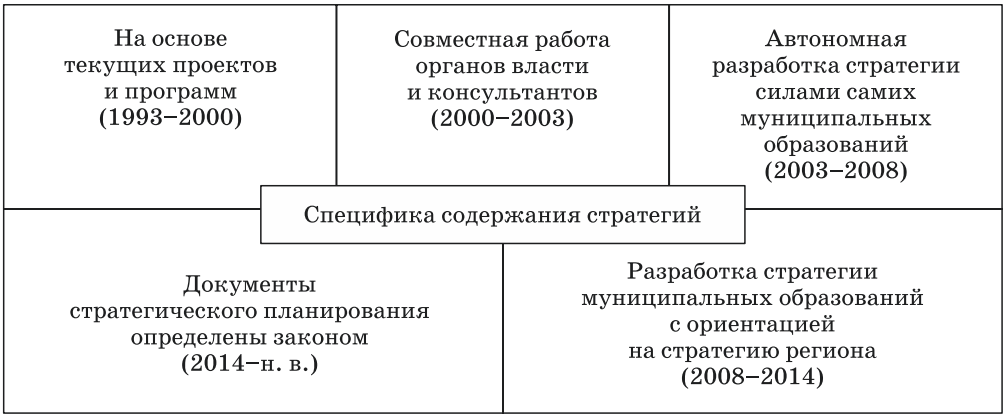


Рис. 2. Специфика наполнения содержанием стратегий

ческого развития Российской Федерации до 2020 г.[1] и включением в процесс формирования стратегий субъектов федерации. Правда, формулировки стратегий были похожи друг на друга (не отражали уникальности субъектов) [15], а с другой стороны — отражали установки федерального центра[2]. Кроме того, на уровне регионов и муниципальных образований разработка стратегий, выполняемая непосредственно или с участием команд консультантов, имеющих различное представление о содержании стратегии и методах ее разработки, привела к тому, что сопоставимость стратегий [21], необходимая для оценки перспектив развития регионов и страны в целом, стала практически невыполнимой задачей.

Систему документов стратегического планирования в Российской Федерации выстроил специальный Федеральный закон[3], который начал, по словам И. Е. Рисина, формировать в России «систему стратегического планирования, не имеющую аналогов в мировой практике» [23]. Информация, отражающая этапы процесса становления стратегического планирования, сведена в табл. 1.

Уникальность указанного выше закона в том, что совокупность его норм является сквозной, пронизывающей все уровни публичной власти, от федерального центра до муниципальных образований, а также в том, что содержит обозначение широкого спектра инструментов, которые будут использовать власти разных уровней. Кроме того, ведение реестра стратегий, предусмотренное законом, обеспечит учет и определение направленности развития территорий страны.

Однако для продуктивного анализа содержания и сопоставления стратегий опять же нужна универсальная методика разработки стратегий, в том числе и на уровне муниципальных образований. В подавляющем большинстве муниципальных образований отсутствуют специально созданные подразделения по стратегическому развитию, которые могли бы осуществлять работу по формированию стратегии. А функциональное разделение труда работников исполнительной и, тем более,

[1] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

[2] Методические рекомендации по подготовке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: www.minregion.ru/uploads/attachment/02_dtp/101005_met_rek_1.doc (дата обращения: 20.12.2015).

[3] О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

законодательной власти не предусматривает полномочий у традиционно создаваемых подразделений по системной разработке стратегии. Да и квалификации у работников органов власти недостаточно, поскольку стратегии разрабатываются в лучшем случае раз в четыре года (например, к выборам), и опыт, полученный при предыдущей разработке, устаревает и забывается без его частого применения.

Кроме того, как отмечают исследователи, в процессе разработки выявляются специфические проблемы, опыта решения которых нет у специалистов в области стратегического управления и тем более у работников администрации муниципальных образований [3, с. 143]. Для усиления отряда разработчиков обоснованно предлагается привлекать общественность [14, с. 144], но такое усиление без методического обеспечения и надлежащей организации самого процесса разработки стратегии еще не может обеспечить построения планов стратегического развития муниципальных образований.

Проблемы, называемые исследователями [8, с. 216], позволяют построить граф (рис. 3), из которого следует, что выделяются два самостоятельных блока проблем: первый — усложнение механизмов муниципального управления, а второй — низкая квалификация работников муниципальных образований и отсутствие взаимодействия со стейкхолдерами.

В этом же направлении отмечаются проблемы [1], связанные с отсутствием вертикали стратегического планирования, недостатками консультационной помощи (в том числе и помощи со стороны вузовской науки), дефицит муниципальных бюджетов и недостаточность ресурсов самоуправления. В итоге выделяется тезис о том, что на низовом уровне муниципальных образований (на уровне сельских поселений) может и не быть стратегии, а только план, состоящий из мероприятий по реализации стратегий высшего уровня.

Кстати, необязательность стратегии на уровне муниципального образования предусмотрена действующим законодательством[1]. Хотя практика свидетельствует о том, что отдельные сельские поселения проявляют инициативу в формировании стратегии своего развития, не дожидаясь формирования стратегии того муниципального образования, в которое они входят.

Представляет интерес практика проведения стратегического анализа, базирующаяся на результатах классического PEST-анализа и ближнего окружения муниципального образования, в аспекте уровней управления: федерального, регионального, межмуниципального [13]. На такой основе можно выстроить матрицу анализа (построить конфигуратор), которая позволит комплексно учесть влияние факторов внешней среды, определяющих перспективу развития муниципального образования (табл. 2) с точки зрения возможностей и угроз, которые могут быть зафиксированы (сформулированы) в местах пересечения строк и столбцов морфологической матрицы.

Морфологические матрицы удобны в части проведения анализа и позволяют получить системный результат, хотя иногда исследователи за построением матриц скрывают некорректность адаптации таких матриц, разработанных для бизнеса, к муниципальным образованиям [10, с. 92]. Следует заметить, что в том случае, когда время разработки стратегии растягивается на годы [7, с. 198], а анализ факторов внешней и внутренней среды, естественно, выполняется на начальном этапе, тогда при завершении работы над стратегией следует повторить SWOT-анализ и скорректировать разработку.

Что же касается концептуальных подходов к процедурам формирования стратегии муниципальных образований, то в литературе обозначается стандартный набор

[1] О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

*Таблица 1*

**Этапы формирования стратегий по уровням власти [17]**

| Этапы, годы | Наличие стратегий по уровням власти | | |
|---|---|---|---|
| | Российская Федерация | Субъекты РФ | Муниципальные образования (МО) |
| 1999–2002 | Нет | Нет | Стратегии малых городов России |
| 2002–2004 | Нет | Первые стратегии субъектов Федерации | Стратегии всех МО одного субъекта Федерации — Владимирской области |
| 2005–2008 | Среднесрочный план развития | Стратегии многих субъектов Федерации | Разработка стратегий в соответствии с предвыборными обещаниями глав МО |
| 2008–2014 | Концепция долгосрочного развития (Стратегия 2020) | Стратегии субъектов Федерации и Федеральных округов с ориентацией на Стратегию 2020 | Корректировка стратегий в соответствии со Стратегией 2020 |
| 2014– н.в. | Подготовка в реализации 172-ФЗ | Ожидание нормативных актов[1] в рамках 172-ФЗ | Разработка стратегий в рамках 172-ФЗ |

Примечание 1: Нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне, должны быть подготовлены до 1 января 2016 г.

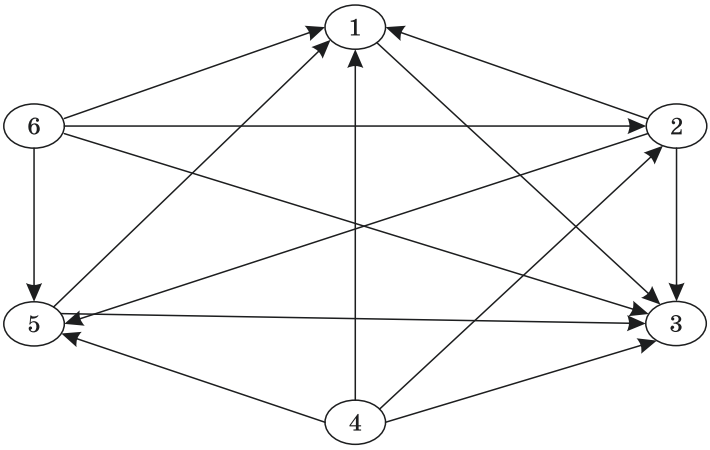


Рис. 3. Граф проблем разработки стратегии

Примечание:
1. Непонимание сути стратегического планирования в муниципальном образовании.
2. Слабость методической базы разработки стратегии.
3. Отсутствие конкретики в формулировании целей.
4. Низкая квалификация работников муниципальных образований и отсутствие взаимодействия со стейкхолдерами.
5. Несогласованность общегосударственных, региональных и муниципальных интересов.
6. Усложнение механизмов муниципального управления.

Построено авторами.

*Таблица 2*

**Конфигуратор анализа**

| Факторы внешней среды | | Уровни управления | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Федеральный | Региональный | Межмуниципальный |
| Дальнего окружения | Политика | ... | ... | ... |
| | Экономика | ... | ... | ... |
| | Социум | ... | ... | ... |
| | Технология | ... | ... | ... |
| | Экология | ... | ... | ... |
| | Институты | ... | ... | ... |
| Ближнего окружения | Поставщики ресурсов | ... | ... | ... |
| | Потребители решений | ... | ... | ... |
| | Конкуренты | ... | ... | ... |
| | Местное сообщество | ... | ... | ... |

Построено авторами.

этапов: организационно-подготовительный, разработка проекта концепции, согласование и утверждение концепции [27]. Однако концепция, как система взглядов на изучаемое явление, должна базироваться на результатах анализа ситуации, а она в указанных этапах отсутствует.

Иной подход просматривается в стремлении вначале разрабатывать альтернативные стратегии и только затем — концепцию развития муниципального образования. Так, концепцию, как план конкретных действий, предлагают рассматривать другие исследователи [5, с. 216], причем утверждают, что в основу концепции должны быть положены разработка альтернативных стратегий и их оценка, с последующим выявлением приоритетных направлений развития, анализом необходимых для этого ресурсов, а также конкурентных преимуществ муниципальных образований.

Сам план конкретных стратегических действий, по мнению того же автора, должен представлять собой вектор развития муниципального образования и должен включать такой порядок формирования: анализ ситуации — разработка сценариев развития (с учетом эталонной и действующей стратегии) — разработка философии развития — определение подходов (методов) к разработке стратегического плана. Следует, однако, заметить, что «альтернативные стратегии» на практике не разрабатываются по причине недостатка необходимых ресурсов и времени. Кроме того, формировать концепцию после того, как сформулированы элементы, определяющие будущее развитие (видение, миссия и цели), бессмысленно.

Само по себе будущее [2] может быть представлено ментальной моделью в виде стратегических карт [26]. Разработка ментальной карты представлена на рис. 4, из которого следует, что будущее может быть определено с помощью различных методов[1], а сочетание инструментов позволяет построить различные сценарии развития муниципального образования.

[1]Основные методы Форсайта [Электронный ресурс]. URL: http://www.cherinfo.ru/704 (дата обращения: 15.05.2016).

Рис. 4. Ментальная карта проявления будущего

Построено авторами.

Однако среди сценариев часто доминируют два: «оптимистический» и «пессимистический» [4, с. 926], а иногда еще добавляют «реалистический», что косвенно свидетельствует о поверхностном отношении к процедуре формирования описания будущего состояния муниципального образования. Корректнее выстраивать описание будущего, опираясь на стратегический конфигуратор (см., например, [15]): ориентируясь на эталонные варианты развития, обозначая переход от действующей стратегии к новому качеству развития, выстраивая по результатам построения матрицы стратегических решений перспективу, переходя от абстракции высокого порядка (видения) к миссии и стратегическим целям.

И когда наступает время перехода к разработке стратегического плана, специалисты рекомендуют в качестве самостоятельного этапа реализовать процедуру выбора методов разработки [5, с. 217]. К таким методам относят и построение различных матриц [10, с. 99], и применение мягких методов [19, с. 616], и различные подходы (структурно-функциональный, программно-целевой и даже конкурентный), и количественные методы (для детализации стратегии) [24].

Но в литературе присутствуют и результаты исследования, в которых процесс разработки стратегического плана муниципального образования скрыт за общими рассуждениями о выявлении проблем и установлении стратегических целей [12, с. 26]. Обилие статей и разнообразие подходов свидетельствуют о том, что интерес к методическому обеспечению стратегического планирования в муниципальном образовании велик, а методическое обеспечение отстает, стремясь адаптировать инструментарий, разработанный для бизнес-структур.

Так, некоторые исследователи пишут о том, что разработка стратегии начинается с определения базового стратегического направления [10, с. 92], в то время как логика развития социально-экономических систем подсказывает, что начинать следует с анализа, на базе результатов которого затем выстраивается стратегия на базе видения, миссии и стратегических целей [6]. Или этапы разработки стра-

тегии (этапы стратегирования) обозначают крупными блоками (рис. 5), не раскрывая процедур их реализации.

Отчасти такое положение обусловлено многообразием и неравномерным развитием муниципальных образований, что требует индивидуального подхода к каждому из них при разработке стратегии и не позволяет выработать универсальных рекомендаций по организации процедур разработки стратегий развития муниципальных образований. В условиях недостатка квалификации всех участников процесса разработки стратегий [11], последние ориентированы в большей степени на решение текущих, но не стратегически значимых задач [21, с. 60]. Однако универсальными могут быть алгоритмы построения формулировки стратегии и разработки самой стратегии муниципальных образований.

Так, например, схема построения формулировки стратегии может быть представлена алгоритмом, изображенным на рис. 6, из которого следует, что стратегия формулируется, исходя из совокупности стратегически значимых целей развития муниципальных образований. В этом случае слоган стратегии формируется из ключевых слов формулировок стратегических целей первого уровня декомпозиции дерева целей, построенного по результатам SWOT-анализа, анализа действующей стратегии, анализа эталонных целей и целей, исходящих от философии развития муниципального образования.

Результаты SWOT-анализа позволяют построить морфологическую матрицу решений [16], которые как стратегически значимые действия выстраиваются в структурную схему для определения первого уровня декомпозиции, действия которого позволяют построить матрицу «Действия-Цели». Но цели, полученные таким образом, еще не накрывают всего целевого пространства стратегии. Необходимо еще сформулировать цели действующей стратегии, которые часто либо не озвучены по причине отсутствия стратегии, либо требуют корректировок в составе ранее разработанной стратегии.

Кроме того, необходимо учитывать цели эталонного толка: цели лидеров муниципальных образований и цели стратегии развития региона. Этого требует Федеральный закон о стратегическом планировании. А чтобы не занизить амбиции формулировки самой стратегии, необходимо сформулировать видение и миссию муниципального образования, элементы которых также позволяют получить формулировки целей развития.

Цели от видения, как сочетание целей, адекватных мечте разработчиков. Целей, соответствующих идеальной картине будущего, и целей, как направлений развития. Формулировка миссии отражает целевую ориентацию как предназначение для населения и внешнего окружения (региона и страны в целом), а также цели в части конкретизации аспектов реализации элементов видения (картины будущего, мечты и направлений развития).

В процедуру построения формулировки стратегии необходимо вовлекать всех стейкхолдеров, а организовывать процесс поручать консультантам по управлению и организационному развитию [22]. Таким образом, может быть формализован процесс формулирования стратегии на базе стратегических целей, требующих творческого начала в стремлении описать образ несуществующего, но желаемого состояния муниципального образования. А построенный целевой конфигуратор позволяет учесть многообразие целевых ориентаций, что обеспечивает системный результат разработки стратегии. Кроме того, представленный алгоритм построения целевого конфигуратора позволяет организовать групповую работу стейкхолдеров, обеспечив логику разработки стратегии.

Содержание же стратегии определится не только структурной схемой стратегически значимых действий, но и текущими проектами и программами развития муниципального образования, а также проектами и программами развития региона, в котором находится муниципальное образование.

Рис. 5. Этапы стратегирования

Построено авторами по [8, с. 209].

Рис. 6. Схема построения формулировки стратегии

Построено авторами.

## Литература

1. *Акиндеев Ю. А., Ковальцев Г. И., Лукьянова М. Н.* Возможные стратегии перспективного развития муниципальных образований // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 12. С. 890–893.

2. *Балахина А. А., Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В.* Категории, определяющие будущее // Региональная экономика: опыт и проблемы. Материалы X Международной научно-практической конференции. Владимир : ВФ РАНХиГС, 2017.
3. *Балашова С. П., Сиротенко М. В.* Согласование стратегических приоритетов и проектов в рамках реализации стратегии // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 11 (133). С. 140–144.
4. *Бергаль Е. В., Таков Р. М., Коваленко В. С.* Методические подходы разработки муниципальной стратегии 2030 // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–4 (76–4). С. 923–929.
5. *Васильева В. Б.* Порядок формирования и разработка стратегии развития муниципального образования // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 17. С. 216–218.
6. *Гашутина Е. Э., Макущенко М. П.* Актуальные аспекты разработки стратегии устойчивого развития муниципальных образований // Строительство и архитектура-2015: материалы Международной научно-практической конференции. ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный строительный университет», Союз строителей Южного федерального округа, Ассоциация строителей Дона. 2015. С. 273–275.
7. *Глебова И. С.* Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований: опыт Республики Татарстан // Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем. Сборник научных трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. М. Шабановой. Махачкала, 2016. С. 198–203.
8. *Гриненко Т. Г., Посольский А. А.* Анализ опыта организации разработок стратегий развития муниципальных образований // Научные труды СЗИУ РАНХиГС. 2015. Т. 6. Вып. 4 (21). С. 203–216.
9. *Гутман Г. В., Илларионов А. Е., Кретинин В. А., Лапыгин Ю. Н., Муратов А. И.* Стратегическое развитие муниципалитета. М. : ЮРКНИГА, 2003.
10. *Дьяконов А. А.* Методические инструменты разработки стратегии развития муниципального образования // Вестник Поволжского института управления. 2013. № 2. С. 91–98.
11. *Евдокимов Н. Н., Малютина А. А.* Формирование миссий в практике разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2014. № 5 (115). С. 17–23.
12. *Заведеев Е. В.* Основные принципы, требования и порядок разработки Стратегии социально-экономического развития муниципального образования на примере города Сургута // Управление экономическими системами. 2016. № 12 (94). С. 26.
13. *Каткова М.А, Колядин Н. П.* Методологические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2013. Вып. 35. С. 66–70.
14. *Кравцов А. О.* Привлечение общественности к разработке стратегии развития муниципальных образовательных систем как направление реализации социального взаимодействия в образовании // Вестник ТОГИРРО. 2014. № 3. С. 143–149.
15. *Лапыгин Д. Ю.* Разработка стратегии развития региона: система инструментов. Владимир : Издательство Владимирского филиала РАНХиГС, 2014.
16. *Лапыгин Д. Ю. Лапыгин Ю. Н.* Логика стратегических матриц // Динамика сложных систем. 2012. № 4. С. 12–25.
17. *Лапыгин Ю. Н.* Ретроспектива документов стратегического планирования // Стратегическое управление: теория, практика и проблемы: сборник материалов Международной научно-практической конференции. Владимир : ВФ РАНХиГС, 2015. С. 152–158.
18. *Лапыгин Ю. Н., Тулинова Д. В., Балахина А. А.* Вопросы разработки стратегий развития муниципальных образований // Ученые записки: Научно-практический журнал. 2017. № 2. С. 67–71.
19. *Лукьянова М. Н., Гретченко А. И., Гретченко А. А.* Теоретическая модель проектирования стратегии социально-экономического развития муниципальных образований России // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 4–1. С. 79–88.
20. *Овакимян М. А., Буров А. В.* Стратегия социально-экономического развития современного муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4 (59). С. 21–24.

21. *Плотников В. А., Шамахов В. А.* Стратегии территориального развития и качество жизни // Управленческое консультирование. 2015. № 7. С. 57–64.
22. *Пригожин А. И.* Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М. : Дело, 2010. 432 с.
23. *Рисин И. Е.* Проблемы становления в России системы стратегического планирования и подходы к их решению // Вестник ВГУ. Серия: Экономики и управление. 2014. № 4. С. 147–149.
24. *Стариков Е. Н., Долженко Л. М., Мезенова В. В.* Концептуальные основы, цели и задачи стратегии социально-экономического развития муниципального образования // ЭКО-Потенциал. 2015. № 3 (11). С. 40–45.
25. *Терещенко Н. В.* Отдельные аспекты формирования и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Вестник молодежной науки. 2016. № 2. С. 79.
26. *Тулинова Д. В.* Ментальные модели стратегических карт // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2. С. 324.
27. *Ярощук А. Б., Лаптев В. Н.* Стратегии социально-экономического развития муниципального образования: концептуально-методические основы // Вестник Университета Российской академии образования. 2012. № 2 (60). С. 133–137.

## References

1. Akindeev Yu. A., Kovaltsev G. I., Lukyanova M. N. Possible strategy of perspective development of municipal units // International journal of applied and basic researches [Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovanii]. 2015. N 12. P. 890–893. (in rus)
2. Balakhina A. A., Lapygin Yu. N., Tulinova D. V. The categories defining the future//Regional economy: experience and problems. Materials of the X international scientific and practical conference. Vladimir: Vladimir branch of RANEPA, 2017. 286 p. (in rus)
3. Balashova S. P., Sirotenko M. V. Coordination of strategic priorities and projects within strategy realization // Bulletin of the Altai State Agricultural University [Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta]. 2015. N 11 (133). P. 140–144. (in rus)
4. Bergal E. V., Takov R. M., Kovalenko V. S. Methodical approaches to development of municipal strategy 2030 // Economy and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2016. N 11-4 (76-4). P. 923–929. (in rus)
5. Vasilyeva V. B. Order of formation of the strategy of development for municipal unit // Strategy of sustainable development of regions of Russia [Strategiya ustoichivogo razvitiya regionov Rossii]. 2013. N 17. P. 216–218. (in rus)
6. Gashutina E. E., Makushchenko M. P. Relevant aspects of development of strategy of sustainable development of municipal units // Construction and architecture – 2015: materials of the international scientific and practical conference. Rostov State Architectural University, Union of builders of the Southern Federal District, Association of builders of Don. 2015. P. 273–275. (in rus)
7. Glebova I. S. Strategic planning of social and economic development of municipal units: experience of the Republic of Tatarstan // Problems of the theory and practice of management of development of social and economic systems. The collection of scientific works of the XIII All-Russian scientific and practical conference / under the editorship of M. M. Shabanova. Makhachkala, 2016. P. 198–203. (in rus)
8. Grinenko T. G., Posolskiy A. A. Analysis of experience of the organization of developments of strategies of development for municipal units // Scientific works of NWIM of RANEPA [Nauchnye trudy SZIU RANKhiGS]. 2015. V. 6. Issue 4 (21). P. 203–216. (in rus)
9. Gutman G. V., Illarionov A. E., Kretinin V. A., Lapygin Yu. N., Muratov A. I. Strategic development of municipality. M. : YuRKNIGA, 2003. 256 p. (in rus)
10. Dyakonov A. A. Methodical tools of workout of the strategy of development for municipal unit // Bulletin of the Stolypin Volga Region Institute of administration [Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya]. 2013. N 2. P. 91–98. (in rus)
11. Evdokimov N. N., Malyutina A. A. Formation of missions in practice of development of strategy of social and economic development of municipal units // Bulletin of the Samara State University of Economics [Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2014. N 5 (115). P. 17–23. (in rus)
12. Zavedeev E. V. The basic principles, requirements and an order of development of Strategy of social and economic development of municipal unit on the example of the city of Surgut //

Management of economic systems [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami]. 2016. N 12 (94). P. 26. (in rus)
13. Katkova M. A., Kolyadin N. P. Methodological aspects of development of strategy of social and economic development of municipal units in modern conditions // Bulletin of the Saratov State Social and Economic University [Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta]. 2013. Issue 35. P. 66–70. (in rus)
14. Kravtsov A. O. Involvement of the public to work out of the strategy of development for municipal educational systems as the direction of realization of social interaction in education // TOGIRRO Bulletin [Vestnik TOGIRRO]. 2014. N 3. P. 143–149. (in rus)
15. Lapygin D. Yu. Working out of the strategy of development for the region: system of tools. Vladimir : Publishing house of the Vladimir branch of the RANEPA [Izdatel'stvo Vladimirskogo filiala RANKhiGS], 2014. 225 p. (in rus)
16. Lapygin D.Yu. Lapygin Yu. N. Logic of strategic matrixes // Dynamics of difficult systems [Dinamika slozhnykh system]. 2012. N 4. P. 12–25. (in rus)
17. Lapygin Yu. N. Retrospective of documents of strategic planning // Strategic management: theory, practice and problems: collection of materials of the international scientific and practical conference. Vladimir : Vladimir branch of the RANEPA, 2015. P. 152–158. (in rus)
18. Lapygin Yu. N., Tulinova D. V., Balakhina A. A. Questions of working out of strategies of development for municipal units // Scientific notes: Scientific and practical journal [Uchenye zapiski: Nauchno-prakticheskii zhurnal]. 2017. N 2. P. 67–71. (in rus)
19. Lukyanova M. N., Gretchenko A. I., Gretchenko A. A. Theoretical model of design of strategy of social and economic development of municipal units of Russia // News of the Tula State University. Economics and Jurisprudence [Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki]. 2015. N 4-1. P. 79–88. (in rus)
20. Ovakimyan M. A., Burov A. V. Strategy of social and economic development of modern municipal unit // Science and education: economy; business; law and management [Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie]. 2015. N 4 (59). P. 21–24. (in rus)
21. Plotnikov V. A., Shamakhov V. A. Strategy of territorial development and quality of life // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 7. P. 57–64. (in rus)
22. Prigozhin A. I. Purposes and values. New methods of work with the future. M. : Business, 2010. 432 p. (in rus)
23. Risin I. E. Problems of Formation the systems of strategic planning in Russia and approaches to their decision // Messenger of VSU. Series: Economies and management [Vestnik VGU. Seriya: Ekonomiki i upravlenie]. 2014. N 4. P. 147–149. (in rus)
24. Starikov E. N., Dolzhenko L. M., Mezenova V. V. Conceptual bases, purposes and problems of strategy of social and economic development of municipal unit // Eco-Potential. 2015. N 3 (11). P. 40–45. (in rus)
25. Tereshchenko N. V. Separate aspects of formation and realization of strategy of social and economic development of municipal unit // Messenger of youth science [Vestnik molodezhnoi nauki]. 2016. N 2. P. 79. (in rus)
26. Tulinova D. V. Mental models of strategic maps // Modern problems of science and education [Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya]. 2015. N 2. P. 324. (in rus)
27. Yaroshchuk A. B., Laptev V. N. Strategy of social and economic development of municipal unit: conceptual and methodical bases // Bulletin of the University of the Russian Academy of Education [Vestnik Universiteta Rossiiskoi akademii obrazovaniya]. 2012. N 2 (60). P. 133–137. (in rus)

Гриднев В. П., Мурга Н. В.

# Деятельность Архитектурно-планировочного управления в битве за Ленинград

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-105-113

**Гриднев Валерий Павлович**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Профессор кафедры государственного и муниципального управления
Доктор исторических наук
valerijgridnev@yandex.ru

**Мурга Николай Валериевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Аспирант кафедры государственного и муниципального управления
nikolay.murga@mail.ru

*РЕФЕРАТ*
В статье на основе ранее выполненных исследований, воспоминаний архитекторов блокадного Ленинграда и архивных документов анализируется деятельность Архитектурно-планировочного управления исполнительного комитета Ленгорсовета и его должностных лиц. Дается оценка деятельности Архитектурно-планировочного управления в ходе выполнения работ по созданию оборонительных сооружений, маскировке, укрытию культурных ценностей, важных городских и промышленных объектов.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
блокада Ленинграда, Архитектурно-планировочное управление, оборонительное строительство, окопы, блиндажи, противотанковые траншеи, бомбоубежища, щели, маскировка, укрытие культурных ценностей и важных промышленных объектов, натурные обмеры, ДОТы, ДЗОТы

Gridnev V. P., Murga N. V.

## Activity of Architectural and Planning Management in the Battle of Leningrad

**Gridnev Valery Pavlovich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the Public and municipal administration
Doctor of Science (History)
valerijgridnev@yandex.ru

**Murga Nikolay Valeriyevich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of the Public and municipal administration
nikolay.murga@mail.ru

*ABSTRACT*
In the article based on earlier researches, memoirs of architects of Blockaded Leningrad and archival documents activity of Architectural and planning management of executive committee of Lengorsovet and its officials is analyzed. An assessment of activity of Architectural and planning management in the course of work on creation of defensive works, masking, and the shelter of cultural values, important city and industrial facilities is given.

*KEYWORDS*
siege of Leningrad, Architectural and planning management, defensive construction, entrenchments, blindages, anti-tank trenches, air-raid shelters, cracks, masking, shelter of cultural

values and important industrial facilities, natural measurements, PILLBOXES, EARTH-AND-TIMBER EMPLACEMENTS

В период Великой Отечественной войны битва за Ленинград была одной из самых героических страниц летописи народных подвигов. Жители вместе с Вооруженными силами СССР встали на защиту родного города.

На многочисленных митингах ленинградцы давали клятву — отдать все силы беззаветной борьбе с врагом, драться с ним до полной победы. Так, рабочие и инженерно-технические работники Кировского завода в резолюции, принятой на общецеховых митингах 22 июня 1941 г., писали: «Многотысячный коллектив завода заверяет свое правительство, что верный боевым революционным традициям путиловцев-кировцев, с честью выполнит любое задание партии и правительства, выполнит свой долг перед Родиной»[1].

Архитекторы Ленинграда заявили, что они поддерживают обращение ответственного секретаря Правления Союза Советских архитекторов СССР К. С. Алабяна ко «Всем организациям Союза Советских архитекторов СССР» от 27 июня 1941 г. В нем, в частности, говорилось: «...Сейчас в Советском Союзе нет больше мирных профессий. Отныне все граждане СССР работают только на защиту своей социалистической отчизны». В первую очередь необходимо в строго организованном порядке привлечь всю архитектурную общественность, как один из передовых отрядов советской интеллигенции, для оказания государству максимальной помощи в противовоздушной обороне тыла: в проверке состояния и строительстве новых бомбоубежищ и газоубежищ, в том числе простейших укрытий, в осуществлении специальной маскировки важных в оборонном отношении промышленных и прочих объектов, в работах по быстрому восстановлению разрушенных бомбардировкой зданий и т. д.[2].

Работники Архитектурно-планировочного управления Ленинграда (далее — АПУ) подчинили всю свою деятельность требованиям войны.

Первоочередным мероприятием явилась разработка и осуществление решений исполнительного комитета Ленгорсовета по размещению и строительству площадок для установки пушечных и пулеметных зенитных установок как на земле, так и на крышах зданий. Несмотря на краткость срока (три дня) и большой объем работ, строительство было окончено в установленный срок[3].

В конце июня 1941 г. определились три важных направления деятельности АПУ.

В первую очередь — это проектирование и строительство оборонительных укреплений (всевозможных легких укрытий, а также капитальных убежищ для населения на случай возможных воздушных налетов противника). Здесь требовалось усилить конструкции перекрытий, устроить дополнительные крепления, установить деревянные и металлические стойки, вспомогательные балки, которые могли бы выдержать огромный вес обрушенных взрывом этажей.

Вскоре были отрыты траншеи и щели во дворах, скверах, садах и парках города, началось оборудование убежищ в подвалах домов, общественных зданий и административных учреждений. К сооружению открытых траншей привлекались почти все жители города, в том числе старшие школьники, пенсионеры, домохозяйки. Архитекторы работали на этом ответственном участке в качестве проектировщиков, экспертов и консультантов [1, с. 20].

---

[1] Кировцы выполнят свой долг перед Родиной // Ленинградская правда. 1941. 22 июня (экстренный выпуск).

[2] Архитекторы блокадного Ленинграда. Каталог выставки. Гос. музей истории СПб. : НП-Принт, 2005. С. 6.

[3] Центральный государственный архив (ЦГА) СПб. Ф. 7384. Оп. 29. Д. 10. Л. 5.

За первые три дня войны было вырыто защитных щелей протяженностью свыше 136 километров. 25 июня в Ленинграде на оборонительных сооружениях было занято 360 тысяч человек. В отрытых щелях, подвалах и бомбоубежищах города могло укрыться до 750 тысяч человек [1, с. 19]. 16 августа 1941 г. в Ленинграде уже было пять тысяч убежищ, рассчитанных на один миллион человек. В городе же оставалось около трех миллионов человек, следовательно, надо было немедленно готовить новые убежища [3, с. 17].

Ленинградские архитекторы участвовали и в строительстве оборонительных рубежей на подступах к городу и в самом Ленинграде. На случай уличных боев было построено 570 артиллерийских ДОТов[1], 15 тысяч ДОТов и ДЗОТов[2], около 3600 пулеметных гнезд, 17 тысяч артиллерийских и пулеметных точек в домах, около 25 километров баррикад и более 12 тысяч стрелковых ячеек, а также оборонительный пояс противотанковых рвов длиной 626 километров [1, с. 35; 6, с. 32].

Кроме того, с целью преградить наступление немецко-фашистских войск в районе Лужской укрепленной зоны предстояло выполнить фантастическую по масштабам задачу — в кратчайшие сроки построить огромный оборонительный рубеж протяженностью свыше 250 километров, состоящий из окопов, противотанковых рвов, огневых точек, ДОТов и ДЗОТов [1, с. 26]. На стройке, которая велась около двух недель, приняло участие около одного миллиона ленинградцев, большую часть из которых составляли женщины [1, с. 27].

По воспоминаниям начальника инженерных войск Ленинградского фронта генерал-майора Б. В. Бычевского[3], ленинградцы работали днем и ночью. Спали тут же — на брустверах окопов. Спорили о глубине и ширине рвов, о том, где выгоднее ставить колючую проволоку, почему мало роем окопов, а больше строим «точки» [3, с. 5].

С точки зрения стратегии Лужский рубеж сыграл очень важное значение. Было выиграно драгоценное время. Благодаря мужеству и героизму советских военнослужащих при поддержке местного населения наступление немецко-фашистских войск на Ленинградском направлении было задержано на полтора месяца, что позволило создать надежную оборону на ближних подступах к Ленинграду.

В это же время началось и создание «броневого пояса» вокруг Ленинграда. Комиссия по обороне под председательством второго секретаря Ленинградского обкома и горкома ВКП(б) А. А. Кузнецова еще в конце июля 1941 г. одобрила предложение ленинградских кораблестроителей об использовании на оборонительных рубежах заводских запасов броневой стали. Инженер-контр-адмирал А. А. Жуков — руководитель Научно-технического комитета Военно-Морского флота и его по-

---

[1]ДОТ — долговременная оборонительная (огневая) точка — это фортификационное сооружение, возводимое для укрытия, обороны и ведения огня из помещения в условиях войны. Как правило, ДОТы возводились из железобетона, монолитного бетона, камней на цементном растворе, железных балок, арматуры и брони. Железобетонные укрепления представляли собой вкопанные или засыпанные землей (для маскировки) помещения с узкими амбразурами для ведения огня и бронированным входом. ДОТы могли быть как небольшими, так и комплексными с несколькими казематами и хранилищами для боеприпасов [Электронный ресурс]. URL. https://elhow.ru/ucheba/opredelenija/d/chto-takoe-doty?utm_source=users&utm_medium=ct&utm_campaign=ctURL:https://nsportal.ru/pyatunina-tatyana-anatolevna (дата обращения: 20.08.2017).

[2] ДЗОТ — полевое оборонительное фортификационное сооружение, построенное из бревен, досок и земляной присыпки и вооруженное, как правило, пулеметами. Может быть как одиночным, так и входить в систему укрепленного района.

[3]Бычевский Борис Владимирович (1902–1972), генерал-лейтенант инженерных войск (1944). Начальник инженерной службы (начальник инженерных войск) Ленинградского фронта. С 1942 г. — заместитель командующего — начальник инженерных войск Ленинградского фронта // Военный энциклопедический словарь. М.: Воениздат, 1983. С. 108.

мощник инженер-капитан П. Г. Котов разработали технологию массового изготовления различных типов сборных броневых ДОТов [3, с. 16].

Вскоре к серийному изготовлению различных броневых ДОТов и деталей приступили коллективы заводов: Балтийский, «Большевик», Ижорский, имени Жданова, «Судомех». За одну только неделю кировцы и ижорцы изготовили для красногвардейского и пулковского рубежей сто сорок башенных установок [Там же].

Вместе с П. Г. Котовым, возглавившим оперативную группу, осуществлял руководство установкой броневых сооружений на местности и начальник Архитектурно-планировочного управления Ленсовета Михаил Викторович Морозов [Там же].

К руководству и непосредственному участию в строительстве оборонительных рубежей города и различных военных объектов было привлечено значительное число архитекторов, особенно в первые месяцы войны. Среди них Г. А. Симонов, Г. В. Никитин, М. В. Морозов, Е. А. Левинсон, А. П. Лапиров, Б. Р. Рубаненко, О. И. Гурьев, А. А. Оль, А. П. Морозов, А. Н. Колесов, Н. М. Верижников, В. Ф. Овчинников, Б. Н. Журавлев, В. П. Негурей, Я. О. Сивирский, И. М. Чайко, Ю. М. Цариковский, С. М. Шифрин, А. Л. Ротач и многие другие, всего более 300 человек. Большую помощь в этой области оказывали преподаватели и студенты Ленинградского инженерно-строительного института[1].

Проектированием и строительством оборонительных сооружений архитекторы и инженеры АПУ занимались в тесном сотрудничестве и под руководством начальника инженерных войск Ленинградского фронта генерал-майора Б. В. Бычевского [1, с. 5].

Вторым направлением в деятельности АПУ стало проведение натурных обмеров.

Сотрудники АПУ города в начале войны еще не предполагали, что величественные памятники архитектуры, не являющиеся стратегическими объектами[2], такие как Адмиралтейство, Зимний дворец, Эрмитаж, Исаакиевский собор, Русский музей, пригородные дворцы и парки могут оказаться объектами бомбежек и обстрелов. Предполагали только возможность случайных попаданий. Позднее у одного из пленных немецких офицеров изъяли план Ленинграда, на котором все подлежащие обстрелу объекты были помечены номерами. Там значились театры, музеи, заводы, больницы [1, с. 36].

До войны у работников Архитектурно-планировочного управления, по воспоминаниям главного архитектора Ленинграда Н. В. Баранова, все внимание было сосредоточено на новом строительстве, и не приходило в голову проверить, как обстоят дела с обмерами. Чуть позже выяснилось, что не все объекты имели обмеры фасадов и главных интерьеров [1, с. 20].

В течение нескольких дней были созданы дополнительные обмерные бригады. Туда вошли сотни освободившихся от проектирования зданий ленинградских архитекторов [1, с. 21]. В блокадных условиях жестко пострадали сотни ценнейших архитектурных памятников Ленинграда. Невосполнимый урон понес и жилищный фонд города. Разрушения, нанесенные бомбардировками и артобстрелами, необходимо было фиксировать, проводить консервацию зданий. В первое время этим занимались районные архитекторы. Очень важно было проводить обмеры и зарисовки ценных сооружений, которые в любой момент могли быть разрушены [5, с. 32].

К работам были привлечены крупные ленинградские архитекторы: обмером Инженерного замка руководил Л. В. Руднев, Строгановского дворца — Л. А. Ильин,

---

[1] Архитекторы блокадного Ленинграда. Каталог выставки. Гос. музей истории СПб. : НП-Принт, 2005. С. 6.

[2] Стратегические объекты — это важные объекты, играющие значительную роль в обеспечении обороноспособности страны — авт.

Меньшиковского дворца — А. П. Удаленков, дворца Бобринских — Ф. А. Корзухин, Воронцовского дворца и Мальтийской капеллы — Я. О. Рубанчик. Угроза повреждения или уничтожения архитектурных и скульптурных памятников вызывала необходимость срочного проведения их обмеров, организовать которые Ленгорисполком поручил Отделу охраны памятников в октябре 1941 г. К этой деятельности было также привлечено Ленинградское отделение Союза Советских архитекторов, задачей которого стало создание бригад, в составе которых было более 100 архитекторов. Кроме того, им помогали студенты Академии художеств, Ленинградского инженерно-строительного института и Московского архитектурного института. Одним из первых были обмерены памятники Николаю I и Петру I («Медный всадник»), скульптурные группы на Аничковом мосту, Атланты у Эрмитажа, Лютеранская церковь Св. Петра, Шуваловский дворец на набережной Фонтанки, костел Св. Екатерины, дворец Строганова на Невском проспекте, Инженерный замок, Меньшиковский, Каменноостровский и Таврический дворцы и др. [4, с 8–9].

К сожалению, не все обмеры удалось сделать по Павловскому, Большому Петровскому и Английскому дворцам в Петергофе. Тем не менее, что было сделано ленинградскими архитекторами в пригородах, пока линия фронта проходила на Лужском оборонительном рубеже, а затем — на протяжении всей блокады, после войны оказало неоценимую помощь для ликвидации разрушений и реставрации пострадавших зданий [1, с. 22].

Третьим направлением деятельности Архитектурно-планировочного управления до самого снятия блокады было укрытие жизненно важных объектов Ленинграда и его культурных ценностей. К решению проблемы сохранения архитектурных памятников и монументов города были привлечены значительные силы. Координацию этих мероприятий осуществляла Инспекция по охране памятников, возглавляемая Н. Белеховым [1, с. 22].

С началом войны Исполком Ленгорсовета поручил Инспекции по охране памятников (далее — ГИОП) разработать план укрытия наиболее ценных монументов. На четвертый день войны, 25 июня 1941 г., решением Исполкома Ленгорсовета № 162 был утвержден план мероприятий по защите городских монументов и садово-парковой скульптуры, подготовленный ГИОП. Их осуществлением под руководством И. В. Крестовского занимались скульпторы, архитектуры, художники: Л. М. Шуляк, Я. Д. Гликин, К. Д. Халтурин, А. Э. Гессен, М. З. Тарановская, Н. Д. Зезин, О. Н. Шилина, а также студенты и преподаватели Академии художеств и института инженеров коммунального строительства, сотрудники Музея городской скульптуры, кроме того, в подчинении ГИОП находились аварийно-восстановительный батальон, бригады верхолазов и обмерщиков. В каждую бригаду входили скульптор, архитектор и техник-строитель[1].

При обсуждении методов укрытия памятников вспыхивали споры. Например, кто-то вспомнил проект, возникший во время войны 1812 г. Тогда не исключали, что французы могут захватить Петербург, и собирались снять конную скульптуру Петра I с гранитного постамента и опустить ее на дно Невы. Но этот вариант был отклонен. «Медного всадника» решили оградить деревянной опалубкой и засыпать песком. Таким же способом были укрыты памятник Николаю I, египетские сфинксы и некоторые другие монументы. Конные скульптуры Аничкова моста решили снять с постаментов и укрыть в траншеях, выкопанных в Аничковом саду[2].

К укрытию монументов и скульптур приступили в июле 1941 г. Не все в работе шло так, как задумано. С самого начала сказывались нехватка рабочей силы, транс-

---

[1] Архитекторы блокадного Ленинграда. Каталог выставки. Гос. музей истории СПб. : НП-Принт, 2005. С. 7–8.

[2] *Пятунина Т. А.* Архитекторы на защите Ленинграда [Электронный ресурс]. URL:https://nsportal.ru/pyatunina-tatyana-anatolevna (дата обращения: 20.08.2017).

порта и инструмента, большая загрузка строительных организаций другими оборонными работами, проблемы с поставкой материалов [4, с. 8].

Способы укрытия памятников были самые разнообразные. Вокруг монументов, остававшихся на местах, устанавливали специальные сооружения, состоявшие из деревянной опалубки, засыпки песком или мешков с песком («Медный всадник», памятник Николаю I, Екатерине II, памятник В. И. Ленину у Финляндского вокзала, С. М. Кирову и др.) или деревянные футляры (памятники И. Ф. Крузенштерну, И. А. Крылову, сфинксы у Академии художеств, часть скульптур Летнего сада). Другие памятники снимали с постаментов и закапывали в землю. Так были спрятаны скульптурные группы с Аничкова моста, памятник Петру I перед Инженерным замком, Александру III, парковая скульптура пригородных дворцов, а также статуя Анны Иоанновны с арапчонком из экспозиции Русского музея. Перед этим памятники обмеряли и фотографировали. При этом фиксировалось их местоположение относительно соседних зданий, чтобы в случае повреждения или смещения памятника его можно было восстановить на прежнем месте. В годы войны защитные устройства постоянно ремонтировались и обновлялись. Планировалось их постепенное совершенствование и замена более сложными конструкциями из дерева и песка, а в перспективе — железобетонными сооружениями (по примеру Англии)[1]. Не все запланированные мероприятия были осуществлены, некоторые памятники так и остались открытыми — А. В. Суворову, М. И. Кутузову, М. Б. Барклаю де Толли, матросам миноносца «Стерегущий», включенные во вторую очередь защиты монументов. В итоге в 1942 г. было решено их не укрывать, «так как они имеют особое значение, являясь своего рода наглядной монументально-выраженной пропагандой важнейших исторических событий нашей Родины». Однако вопрос о необходимости их маскировки в дальнейшем поднимался неоднократно[2]. И все же, несмотря на трудности, многие работы сумели завершить в течение осени. Но суровой зимой 1941–1942 гг. укрытие памятников было приостановлено и возобновилось лишь летом 1942 г. [4, с. 8].

Маскировка оборонных и стратегически важных объектов стала еще одной первоочередной задачей.

К решению конкретных задач маскировки приступили летом 1941 года. 26 июня второй секретарь горкома ВКП(б) А. А. Кузнецов вызвал главного архитектора Ленинграда Н. В. Баранова и указал на важность эффективной маскировки Смольного и поручил ему разработать проект маскировки [1, с. 15].

Архитекторы А. И. Гегелло и Н. В. Баранов единодушно решили, что маскировка здания не должна быть плоскостной, так как это не решает проблемы светотеней. Необходимо отметить, что в Москве, где маскировкой занимались художники, а не архитекторы, вся центральная часть была расписана прямо по асфальту, по фасадам, различными цветовыми пятнами и геометрическими фигурами. Но тени-то оставались и великолепно были видны с самолета. Объемная маскировка позволила избежать этого недостатка. Здание Смольного было укрыто маскировочными сетями, растянутыми на канатах, которые были укреплены в двадцати метрах от стен[3].

А. И. Гегелло вспоминал, что поскольку Смольный был окружен зеленью, главное здание следовало скрыть, замаскировав его под зелень. Притом делать это надо было в кратчайшие сроки. Была натянута маскировочная сетка с аппликациями,

---

[1] Архитекторы блокадного Ленинграда. Каталог выставки. Гос. музей истории СПб. : НП-Принт, 2005. С. 9.

[2] Там же.

[3] *Пятунина Т. А.* Архитекторы на защите Ленинграда [Электронный ресурс] URL:https://nsportal.ru/pyatunina-tatyana-anatolevna (дата обращения: 20.08.2017).

имитирующая кроны деревьев. Сетки подвешивались к крыше здания под углом, чтобы скрыть его П-образную форму. Крыши выкрасили под цвет листьев, причем с наступлением осени в маскировку внесли золотые и багряные краски. Газоны сквера были перекопаны, чтобы характерный рисунок не служил ориентиром для самолетов, на площади Пролетарской диктатуры были сооружены макеты домов. Чтобы скрыть излучину Невы, которая выдавала местоположение Смольного, в продолжение Советского проспекта (ныне Суворовского), ведущего к комплексу Смольного, была изображена река. Под здание Военного совета Ленинградского фронта было замаскировано здание на Советском проспекте, в котором располагался госпиталь. Во время одного из авианалетов его разбомбили»[1].

Таким образом, объемная маскировка позволила избежать недостатка маскировки плоскостной, где цветовые пятна и геометрические фигуры, были нанесены на асфальте и по фасадам зданий, они не скрывали тени, которые было видно с самолета.

Уже 30 июня первый секретарь обкома и горкома А. А. Жданов вызвал к себе Н. В. Баранова и вручил рапорт командира авиационного истребительного подразделения Данилова[2], в котором докладывалось, что с высоты тысяча метров замаскированные корпуса северной части Смольного не распознаются и сливаются с парком, окружающим его. Оба были рады такому результату [1, с. 18]. Это было верное направление деятельности. Позже маскировка Смольного совершенствовалась[3].

Из отчета начальника АПУ М. В. Морозова можно увидеть, что на ряде объектов было установлено постоянное квалифицированное наблюдение за состоянием маскировочных элементов, которые обновлялись или заменялись в зависимости от времени года[4]. Осенью маскировочная сетка Смольного была с нашитыми на нее искусственными желтыми листьями. Зимой они менялись на белую — под цвет снега [2, с. 21].

Так, укрытие Смольного стало началом громадной работы — технической маскировки важных промышленных, транспортных, складских и гражданских объектов Ленинграда. А несколько позже Н. В. Баранову было поручено руководство специальной службой технической маскировки Ленинграда, которая велась на протяжении всех долгих месяцев блокады [1, с. 18].

В связи со значительным сокращением гражданского строительства и с целью концентрации в едином органе работ по технической маскировке города, проектированию и обобщению опыта строительства специальных сооружений 18 августа 1941 г. исполком Ленсовета принял решение [5, с. 32] «О ликвидации треста «Ленпроект» и «Архитектурно-строительного экспертного совета» исполкома Ленсовета». В Архитектурно-планировочном управлении создаются[5]:

- служба технической маскировки (начальник службы — Н. В. Баранов);
- группа проектирования специальных сооружений (начальник группы — А. В. Шалев);
- группа по экспертизе и рассмотрению смет специальных сооружений и оборонных объектов (начальник группы — С. М. Шифрин).

Этим решением было возложено на АПУ выполнение работ по технической маскировке города, проектированию, экспертизе и обобщению опыта строительства сооружений, а также установлено, что управление по вопросам технической ма-

---

[1] Ленинград. 1944 год. ТАСС. Маскировка Смольного от авиаударов [Электронный ресурс]. URL: http://tass.ru/spb-news/906100URL:http://tass.ru/spb-news/906100 (дата обращения: 11.09.2017).

[2] Инициалы в мемуарах Н. В. Баранова не указаны — авт.

[3] ЦГА СПб. Ф. 7384. Оп. 18. Д. 1424. Л. 177–178.

[4] ЦГА СПб. Ф. 7384. Оп. 29. Д. 10. Л. 5.

[5] ЦГА СПб. Ф. 7384. Оп. 18. Д. 1424. Л. 35, 36.

скировки города, проектированию и экспертизе специальных сооружений работает по поручению штаба МПВО Ленинграда.

Естественно, основным предназначением АПУ в условиях блокады стало осуществление технической маскировки.

Большое внимание уделялось укрытию промышленных предприятий, работавших в городе. Отдельные постройки и целые участки «превращали» в зеленые массивы, застройку (для этого на территории или на крышах устанавливались макеты зданий), руины (в частности, мосты и вокзалы), зрительно «продлевали» улицы. Учитывая, что немцам было известно о существовании и местоположении нефтебаз, аэродромов, вокзалов, рядом с ними строились ложные дублеры. Окраска декораций изменялась в соответствии со временем года[1].

Заводские цеха, как правило, были значительно больше по размеру, чем окружающие их жилые дома. Поэтому на плоских крышах цехов ставились макеты зданий, создававшие иллюзию обычного городского квартала. В плане все имело совершенно натуральные размеры, только высота макетов зданий была ниже в несколько раз. Конечно, разработка таких проектов требовала много сил, но постепенно главной заботой стало поддержание маскировки в «рабочем» состоянии. Особенно это было важно при перемене времен года. Надо было учитывать состояние деревьев и кустов, наличие снега, его цвет и фактуру[2]. Этим занимались декорационные мастерские театров, художники, архитекторы.

Общеизвестно, что одним из самых распространенных средств укрытия каких-либо важных объектов являются так называемые маскировочные сети с нашитыми на них кусками ткани, раскрашенными под цвет растительности. Однако обычная краска для «расцвечивания» таких сетей не годилась — существовали специальные фильтры, которые ставились на самолетах и которые «засекали» обычную краску. Враг бы сразу увидел, что парк — не парк, а руины — вовсе не руины, что все эти «объекты» — лишь нарисованные цветовые пятна. Для действительно эффективной маскировки нужна была специальная, так называемая недешифруемая краска. До войны в Ленинграде был один маленький химический завод, выпускавший бытовые краски, растворители, закрепители. Теперь на нем было спешно налажено производство специальной краски. Но сразу же возникла другая проблема. Для убедительности в маскировочные сети вплетались настоящие ветви деревьев. Но они быстро увядали, и это фиксировалось аэрофотосъемкой. На помощь пришли ленинградские ученые-ботаники. Они разработали технологию консервирования срезанной растительности: теперь отломленные ветви, кусты и даже срубленные деревья на целый сезон сохраняли естественный цвет и вид[3].

Интересной была маскировка нефтебазы «Ручьи», значение которой для фронта и города переоценить невозможно. Рядом с настоящей базой был построен дублер. Причем, настоящая база была замаскирована полностью, дублер — так, чтобы немецкие летчики не без усилий, но могли его обнаружить. И немцы неоднократно жестоко бомбили ложную нефтебазу: пылали фальшивые постройки, жирно дымили декоративные цистерны, в которых было немного мазута. После налета дублер опять отстраивали, маскировали, и он вновь подвергался бомбардировке. А настоящая база оставалась невредимой[4].

---

[1] Архитекторы блокадного Ленинграда. Каталог выставки. Гос. музей истории СПб. : НП-Принт, 2005. С. 7.

[2] *Пятунина Т. А.* Архитекторы на защите Ленинграда [Электронный ресурс]. URL:https://nsportal.ru/pyatunina-tatyana-anatolevna (дата обращения: 20.08.2017).

[3] Как «прятали» Ленинград [Электронный ресурс]. URL:http://vestnikk.ru/dosug/interesting/15243 — kak pryatali-leningrad.html (дата обращения: 27.08.2017).

[4] *Пятунина Т. А.* Архитекторы на защите Ленинграда.

Последующая практика показала, что даже примитивная маскировка — при помощи дерна, маскировочных сетей и любых подручных средств — была эффективна. Противник бомбил и обстреливал ложные объекты, а на подлинные не падало ни одной бомбы, ни одного снаряда [1, с. 29].

Архитекторы и инженеры Архитектурно-планировочного управления были на всех участках оборонительного строительства в битве за Ленинград. Они не только рыли окопы и блиндажи, но и участвовали в расчетах и проектировании узлов обороны, их маскировке и укрытии.

Сотрудники АПУ в битве за Ленинград встали, как один, на защиту своего города, своих очагов, своих семей, своей чести и свободы[1].

За мужество и трудовой героизм при возведении оборонительных рубежей[2] многие жители Ленинграда и области, в том числе сотрудники Архитектурно-планировочного управления, были удостоены государственных наград.

Так, например, только медалью «За оборону Ленинграда» было награждено около 1 млн 470 тыс. чел.[3].

Многовековая история России учит, что не победить того народа, который защищает свою Родину и «Кто с мечом к нам придет, от меча и погибнет!»

## Литература


1. *Баранов Н. В.* Силуэты блокады. Записки главного архитектора. Л. : Лениздат, 1982.
2. *Бобров М. М.* Хранители ангела. СПб. : Лики России, 2003.
3. *Бычевский Б. В.* Город-фронт. М. : Воениздат, 1963. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rulit.me/books/gorod-front-read-378565-1.html3 (дата обращения: 04.07.2017).
4. *Леонтьев А. Г., Бахарева Ю. Ю.* Битва за Ленинград // Вестник «Зодчий. 21 век» № 1–2 (54). 2015. С. 4–19.
5. *Орт А. И.* Деятельность органов архитектурно-строительного надзора и экспертизы Ленинграда в 1941–1943 гг. Блокада // Вестник «Зодчий. 21 век» № 1–2 (54). 2015. С. 32–39.
6. *Павлов Д. В.* Ленинград в блокаде. Л. : Лениздат, 1985.


## References


1. Baranov N. V. Blockade silhouettes. Notes of the chief architect. L. : Lenizdat, 1982. (in rus)
2. Bobrov M. M. Keepers of an angel. SPb. : Faces of Russia [Liki Rossii], 2003. (in rus)
3. Bychevsky B. V. City-front. M. : Voyenizdat, 1963. [Electronic resource]. URL: http://www.rulit.me/books/gorod-front-read-378565-1.html3. (in rus)
4. Leontyev A. G., Bakhareva Yu.Yu. Battle of Leningrad // Messenger “Architect. 21st century” [Vestnik «Zodchii. 21 vek»]. N 1-2(54). 2015. P. 4–19. (in rus)
5. Ort A. I. Activity of bodies of architectural and construction supervision and examination of Leningrad in 1941–1943. Blockade // Messenger “ Architect. 21st century” [Vestnik «Zodchii. 21 vek»]. N 1-2(54). 2015. P. 32–39. (in rus)
6. Pavlov D. V. Leningrad in blockade. L. : Lenizdat, 1985. (in rus)


[1] Ко всем трудящимся города Ленинграда // Ленинградская правда. 1941. 21 августа.

[2] Участвовали в оборонительном строительстве 243 612 ленинградцев и 277 тыс. граждан Ленинградской области, итого — 520 612 человек. См.: *Гриднев В. П.* Руководство оборонительным строительством в битве за Ленинград // Управленческое консультирование. 2017. № 2. С. 82.

[3] История медали «За оборону Ленинграда» [Электронный ресурс]. URL:http://onagradah.ru/za-oboronu-leningrada/ http://www.liveinternet.ru/users/sanur/post361228239 (дата обращения: 25.08.2017).

Храпков Г. Н.

# Положение приходских священно- и церковнослужителей в России в 1917–1930 годах

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-114-119

**Храпков Геннадий Николаевич**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
Кандидат исторических наук
hrapkov-gn@sziu.ranepa.ru

*РЕФЕРАТ*
Статья посвящена анализу и попытке охарактеризовать положение приходского (белого) духовенства на территории России в период с 1917 по 1930-е гг. XX века. Цель работы — на основе изученных документов, законодательных источников, диссертаций, источников периодической печати проследить изменение положения клира, причем не только в городах, но и в сельской местности, в один из самых сложных периодов истории существования Русской православной церкви. Для написания указанной статьи автором использовались следующие методы: системный (анализ положения клириков и развития отношений между духовенством и государством в указанный хронологический период), историко-генетический (стремление выявить закономерности изменения социального статуса священников и членов причта в соответствии с постоянно изменявшимися условиями жизни в стране). Итогом данной работы стало то, что положение приходского духовенства, начиная с 1917 и до 1941 гг., претерпевало кардинальные изменения не только в экономическом, но и в социальном и нравственном отношении. Основными факторами данных изменений (причем далеко не в лучшую сторону) были: уменьшение количества прихожан и мест для проведения службы, лишение государственной помощи в оказании материальной поддержки клирикам, ограничение в правах, постоянные волны антирелигиозных кампаний и репрессий. Тем не менее несмотря на ужесточение условий жизни, священнослужители продолжали исполнять свой долг и оставались верными своей Родине, что не могло не остаться незамеченным и в дальнейшем привело к изменению взаимоотношений между советской властью и представителями клира, но попрежнему с преобладанием антиклерикальных настроений в обществе вплоть до распада СССР. Результаты работы позволяют обратить внимание на одну из менее исследованных проблем в истории жизни и деятельности приходского духовенства с возможностью ее дальнейшего изучения с привлечением документов, касающихся положения клириков в эмиграции в странах Европы и Америки.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
Всероссийский съезд духовенства, клир, Тихон, декреты, обновленцы, репрессии

Khrapkov G. N.

## Standing of Parish Priest and Minor Orders in Russia in 1917 – the 1930th.

**Khrapkov Gennadii Nikolaevich**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Senior lecturer of the Chair of state and municipal management
PhD in History
hrapkov-gn@sziu.ranepa.ru

*ABSTRACT*
This article is devoted to analysis and tries to describe the situation of the parish (white) clergy in Russia in the period from 1917 to 1930-ies of XX century. The aim of the work is

based on the study of documents, legal sources, theses, and sources of periodicals to trace the change of position of the clergy, not only in cities but also in rural areas, one of the most difficult periods in the history of the Russian Orthodox Church. For the writing of this article the author used the following methods: system (analysis of the situation of clergy and the development of relations between the clergy and the state in the specified chronological period), the historical-genetic (the desire to identify regularities of change of the social status of the priests and members of clergy in accordance with the constantly changing conditions of life in the country). The result of this work was that the position of the parish clergy, from 1917 until 1941, has undergone drastic changes not only in economic but also in social and ethical terms. The main factors of these changes (and not in a good way) were: a decrease in the number of parishioners and conduct a service, deprivation of state assistance in providing material support to the clergy, restriction of rights, the constant waves of anti-religious campaign and repression. However, despite the tightening of conditions of life, the clergy continued to perform their duty and remained faithful to his Homeland that could not go unnoticed and further leads to the change of relations between the Soviet government and representatives of the clergy, but still with a predominance of anticlerical sentiment in the society until the collapse of the Soviet Union. The results allow drawing attention to one of less studied issues in the history of the life and work of the parish clergy with the possibility of a further examination with the involvement of the instruments of the clergy in exile in Europe and America.

*KEYWORDS*
All-Russian Congress of clergy, priests, Tikhon, decrees, Renovationists, repression

Одним из наиболее приоритетных и серьезных вопросов с политической, социальной и культурной точек зрения в области историографии, в результате изучения которого было издано огромное количество сборников документов, научных трудов, монографий, статей и других исследований разного рода, опубликованных как профессиональными учеными, так и представителями РПЦ и общественных организаций, является проблема отношений православного духовенства и государства после событий Февральской революции 1917 г. В работах, посвященных указанной проблематике, представлено достаточно большое число источников, сведений и фактов, позволяющих проследить деятельность духовенства после крушения Российской империи в поисках решения совместно с новой властью (до Октябрьского переворота) ряда острых в первую очередь в экономическом отношении проблем, попытки наладить контакты и сотрудничество уже с советским правительством, ограничивающую в правах по сравнению с остальными гражданами и репрессивную политику органов власти СССР. Часть исследований также уделяет внимание особому явлению в отношениях церкви и государства в 20-е годы XX в., получившему название «обновленческий» раскол. Вместе с тем в трудах многих исследователей недостаточно внимания уделяется (или отчасти касается только проживавших в городах клириков) положению приходских священно- и церковнослужителей на местах.

Тем не менее, являясь неотъемлемой частью жизни населения российского государства, зачастую разделяя вместе со своими прихожанами тяжесть и невзгоды жизни, именно пастыри (особенно сельские) и их члены причта первыми ощущали на себе последствия тех преобразований, что проводились органами власти сначала при участии церковных иерархов, затем самостоятельно, и изменений в собственном положении в экономическом, социальном и психологическом смысле.

Объектом данного исследования является политика органов государственной власти в отношении приходского духовенства и ее влияние на дальнейшую жизнь и деятельность основной части служителей РПЦ с социальной и моральной точки зрения. Предмет исследования — положение приходских священников, их подчиненных и семей в России на местах в период с 1917 по 1937 гг.

Цель исследования — на основе изученных документов, законодательных источников, диссертаций, источников периодической печати проследить изменение положения белого духовенства в один из самых сложных периодов истории существования православной церкви в России и подчеркнуть необходимость более глубокого и детального изучения проблемы положения священно- и церковнослужителей, причем не только в городах, но и в сельской местности.

Необходимо отметить, что предпосылки к изменению положения приходских клириков на местах, получившие развитие уже при правительстве В. И. Ленина, сложились в период деятельности органов власти после Февральской революции. Несмотря на то, что церковь не была отделена от государства, начали свою работу Всероссийский съезд духовенства и мирян и Поместный собор, на местах начинают происходить события, которые к 20–30-м годам станут обычной практикой в деятельности местных органов власти (прежде всего ГПУ, НКВД). Например, вот что отмечено в одной из резолюций Всероссийского съезда: заслушав срочную телеграмму из Воронежа от Епархиального Исполнительного Комитета об аресте Воронежскаго Архиепископа Тихона и из Тамбова об аресте священника села [...] уезда и об оскорблении жены священника и его дочерей, и осведомленный о фактах существования в некоторых местах Отечества самочинных арестов, незаконных обысков и других видов насилия над личностью и свободою личности священно-церковнослужителей Православной церкви...»[1].

Исследователями приводятся и конкретные примеры таких событий. Так, в рапорте епископа Орловского Макария князю В. Н. Львову было указано, что «во многих селах солдаты, прибывшие с фронта в большинстве дезертирами в огромном количестве на Пасху, возмутили общества прихожан против духовенства, установили мизерную плату за требы, а в селе Жадине отобрали церковную землю и продали ее. Одного священника арестовали за то, что он попросил с прихожанки рубль за составление телеграммы и «удостоверение болезни» ее свекра, и отправили под конвоем 30 километров пешком в город Севск к уездному комиссару. Тот передал клирика судье, который, впрочем, тут же распорядился об освобождении. В это время в доме священника провели обыск и изъяли рожь. Положение духовенства в округе в настоящее время самое критическое. Положительно придираются к каждому слову и наносят возможные оскорбления. Комиссары, избранные... из подонков общества, распоряжаются бесконтрольно духовенством, заставляют их делать все по своему усмотрению, не признают никаких канонических правил» [4, с. 317].

Помимо указанных случаев на том же Всероссийском съезде духовенства и мирян высказывались предложения, которые впоследствии будут воплощены в жизнь уже при советской власти. К примеру, на обсуждение выносились такие предложения: о передаче приходских храмов в собственность общин, о передаче церковных ценностей на нужды государства и т.п. Вместе с тем на съезде рассматривался ряд предложений, направленных на облегчение положения приходского духовенства вплоть до выбора из их числа глав епархий, что в определенной степени давало надежду, что ухудшение положения причтов — явление временное в силу создания и укрепления нового политического режима, далее ситуация изменится в лучшую сторону. Но Октябрьский переворот и все более жесткая политика советских органов власти, по сути, открыли «новую, чрезвычайно сложную эпоху в истории многострадальной Русской Церкви» [3, с. 194].

Следует сказать, что практически сразу после событий октября 1917 г. правительство под руководством Владимира Ильича Ульянова (Ленина) предпринимает

[1] Проект резолюции Всероссийского съезда духовенства и мирян об арестах представителей духовенства на местах // Новейшая история России. СПб., 2013. № 1. С. 248.

первые шаги не конкретно по коренному изменению положения духовенства, а по ликвидации его как части общества в целом. Подтверждением этому являются и Декларация прав народов России, согласно которой в числе новых принципов утверждается «отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений»[1], ст. 1 декрета об уничтожении сословий и гражданских чинов, уничтожавшая сословные привилегии[2], изъятие земли и иных угодий согласно знаменитому декрету «О земле», передача под ведомство народного комиссариата просвещения церковно-приходских школ, училищ и семинарий, отмена выдачи денег на содержание духовенства и т.д.

Таким образом, положение приходского духовенства с установлением новой власти значительно ухудшается, вместо решения проблем, скопившихся в течение правления предыдущих режимов, клирики лишаются своего социального статуса, существовавшего веками, и всех средств, за счет которых они и их семьи могли существовать. Кроме того, уравнение в правах наравне со своими прихожанами не могло не сказаться на отношении последних к своим пастырям и на поведении священников и членов причта (страх, отказ продолжать справлять службу в приходе, полная неопределенность положения, особенно в период Гражданской войны, эмиграция).

Окончательным рубежом, разделившим историю не только приходского духовенства, но и всей Православной церкви, на две отличные друг от друга части, следует считать Декрет от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», этот документ состоял из 13 пунктов, в числе которых были: все церковные и религиозные общества подчиняются общим положениям о частных обществах и союзах, и не пользуются никакими преимуществами и субсидиями ни от государства, ни от его местных автономных и самоуправляющихся установлений (п. 10), принудительные взыскания сборов и обложений в пользу церковных и религиозных обществ, равно как меры принуждения или наказания со стороны этих обществ над их сочленами, не допускаются (п. 11), никакие церковные и религиозные общества не имеют права владеть собственностью (п. 12), все имущества существующих в России церковных и религиозных обществ объявляются народным достоянием (п. 13)[3].

Одним из современных исследователей на основе изучения данных по Царицынской губернии за 20-е годы XX в. отмечалось, что уже в 1920–1921 гг. большинство клира признало декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви, нейтрально, а порой и «сочувственно» относилось к властям, сложнее принимались духовенством декреты о гражданском браке, запрете преподавания Закона Божьего, отказ соблюдать их клиром считался властями «контрреволюцией» [2].

Следовательно, приходские священнослужители и члены причта в своем большинстве достаточно лояльно относились к советской власти, основная причина их недовольства заключалась в лишении представителями нового государства, как поддержки клира, так и всех веками существовавших способов заработать на жизнь себе и своим близким. Но, в соответствии с взглядами политических лидеров страны данного периода, не считалось нужным вести диалог с целью достижения компромисса, священникам давался выбор: либо жить по указанным правилам, либо их ждало сначала моральное, а далее, возможно, и физическое уничтожение.

---

[1] Декларация прав народов России // Декреты Советской власти. Т. 1. М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 39–41.

[2] Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов // Декреты Советской власти. Т. 1. М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 72.

[3] Декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви // Свод законов РСФСР. Т. 1. М., 1988. С. 861.

Положение пастырей с каждым годом становилось все тяжелее, несмотря на активное участие духовенства в оказании помощи жертвам голода, нейтральную и примирительную политику церковных иерархов («покаяние» патриарха Тихона (Белавина), «Декларация» митрополита Сергия). Так, духовенству Вологодской епархии в 20–30-е годы пришлось вновь вернуться к практике, когда материальное положение причта полностью зависело от сборов прихожан, с 1928 г. с них взимался самый высокий размер платы за жилье (до 1943 г.), также с 1931 г. они были вынуждены платить 75% налогов (в том числе за исполнение своих обязанностей), их лишили избирательных прав, производили принудительные высылки с места жительства [5].

Советские органы власти, начиная уже с начала 20-х годов, активно применяли разные методы для достижения своей цели изъятия духовенства как такового и его влияния из жизни общества: реквизировали церковные ценности, вскрывали мощи, поддерживали движение обновленцев (инициатор — Л. Д. Троцкий, ликвидировано в конце 30-х годов) и деятельность Союза воинствующих безбожников во главе с Е. Ярославским (Губельманом), принимали меры по закрытию церквей, запрету колокольного звона, снятию колоколов и их переплавке (связано с политикой индустриализации), аресту, ссылкам, направлению в лагеря и расстрелу священнослужителей.

Сведения о количестве закрытых храмов и репрессированных священнослужителей представлены во многих исследованиях, в том числе и деятелей РПЦ, статьях научных и общественно-политических журналов. Так, в одной из работ упоминается о закрытии на одном только Урале порядка 1018 церквей за первую половину 1930 г. [1, с. 18], приводятся данные о тысячах репрессированных служителей культа.

Середина 30-х годов XX в. вплоть до 1941 г. стала периодом практически самого острого ухудшения положения приходского духовенства, постановление Политбюро от 2 июля 1937 г. «Об антисоветских элементах» и оперативный приказ наркомата внутренних дел СССР № 0047 от 30 июля 1937 г. «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и др. антисоветских элементов» официально закрепили право за «тройками» карать приходское духовенство (вошедшее в число контингентов, подлежащих репрессиям, согласно п. 1 приказа № 00447)[1] в оперативном порядке.

В конечном итоге следует отметить, что положение приходского духовенства, начиная с 1917 г. и до начала Великой Отечественной войны, претерпевало кардинальные изменения не только в экономическом, но и в социальном, и нравственном отношении. Основными факторами данных изменений (причем далеко не в лучшую сторону) были: уменьшение количества прихожан и мест для проведения службы, лишение государственной помощи в оказании материальной поддержки клирикам, ограничение в правах, очередной раскол внутри РПЦ (обновленцы), постоянные волны антирелигиозных кампаний и репрессий. Тем не менее, несмотря на ужесточение условий жизни и бедственное положение многих причтов, священнослужители продолжали исполнять свой долг и оставались верными своей Родине, что не могло не остаться незамеченным властями в годы ВОВ и приводит к началу нового этапа взаимоотношений государства и церкви.

**Литература**

1. *Лавринов В. В.* Обновленческий раскол в Русской православной церкви в 1920–1940-е гг.: автореф. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 2010.

[1] Оперативный приказ народного комиссара внутренних дел Союза С. С. Р. № 00447 об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и др. антисоветских элементов [Электронный ресурс]. URL: http://www.memorial.krsk.ru/DOKUMENT/USSR/370730.htm (дата обращения: 17.10.2017).

2. *Пономарев М. В.* Политическая культура православного духовенства России в 1917—1930-е гг.: центр и провинция: автореф. дис. ... канд. ист. наук [Электронный ресурс]. URL: http://disus.ru/r-kulturologiya/390383-1-politicheskaya-kultura-pravoslavnogo-duhovenstva-rossii-1917-1930-e-gg-centr-provinciya.php (дата обращения: 12.10.2017).
3. *Смолич И. К.* История Русской Церкви. 1700–1917 гг.: в 2 ч. М. : Валаамский монастырь, 1994.
4. *Соколов А. В.* Государство и Православная церковь в России, февраль 1917 — январь 1918 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2014.
5. *Спасенкова И. В.* Православная традиция русского города в 1917–1930-е гг. (на материалах Вологды) [Электронный ресурс]. URL: http://nashaucheba.ru/v37805 (дата обращения: 16.10.2017).

## References

1. Lavrinov V. V. Renovation Split in Russian Orthodox Church in 1920 — the 1940th: dissertation *abstract*. Yekaterinburg, 2010. (in rus)
2. Ponomarev M. V. The political culture of orthodox clergy of Russia in 1917 — the 1930th: center and province: dissertation *abstract*. [An electronic resource]. URL: http://disus.ru/r-kulturologiya/390383-1-politicheskaya-kultura-pravoslavnogo-duhovenstva-rossii-1917-1930-e-gg-centr-provinciya.php (date of the address: 10/12/2017). (in rus)
3. Smolich I. K. History of the Russian Church. 1700–1917: in 2 parts. M. : Valaam Monastery [Valaamskii monastyr'], 1994. (in rus)
4. Sokolov A. V. The state and Orthodox Church in Russia, February 1917 — January 1918: doctoral dissertation. SPb., 2014. (in rus)
5. Spasenkova I. V. Orthodox tradition of the Russian city in the 1917 — 1930th (on materials of Vologda) [An electronic resource]. URL: http://nashaucheba.ru/v37805 (date of the address: 10/16/2017). (in rus)

Чернухин В. А., Щербаков Ю. В.

# Курская битва (5 июля — 23 августа 1943 г.): о некоторых сторонах деятельности органов военного управления служб артиллерийского вооружения Красной армии

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-120-125

**Чернухин Виктор Андреевич**

Михайловская артиллерийская военная академия Министерства обороны Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин
Кандидат исторических наук, профессор
Chernyhin.V.A.@mail.ru

**Щербаков Юрий Вадимович**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)
Старший преподаватель кафедры экономики
scherbackowiury@yandex.ru

*РЕФЕРАТ*

В статье освещены проблемные аспекты управления деятельностью органов службы артиллерийского вооружения при подготовке и в ходе Курской битвы — одной из величайших битв не только Великой Отечественной войны советского народа против нацистской Германии и ее союзников, но и Второй мировой войны в целом. Тема статьи имеет актуальное звучание с точки зрения обобщения и анализа той огромной работы, которую внесли в достижение победы органы службы артиллерийского вооружения. На примере Курской битвы показано, что для победы над врагом нужны не только беспримерная храбрость войск, искусство полководцев, но и достаточное количество современной боевой техники, вооружения, боеприпасов, а также система работы соответствующих структур по снабжению артиллерийским вооружением, минометами и боеприпасами воинских частей (соединений) постоянной боевой готовности.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

артиллерия, боеприпасы, Великая Отечественная война, Вторая мировая война, Главное артиллерийское управление (ГАУ), Красная армия, Курская битва, минометы, орудия, преднамеренная оборона

Chernukhin V. A., Shcherbakov Yu. V.

## The Kursk Battle (July 5 — August 23, 1943): On Some Aspects of the Activities of the Military Command and Control Agencies of the Red Army Artillery Armament

**Chernukhin Victor Andreevich**

Mikhaylovskaya 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
PhD in History, Professor
Chernyhin.V.A.@mail.ru

**Shcherbakov Yury Vadimovich**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Senior lecturer of the Chair of Economy
scherbackowiury@yandex.ru

*ABSTRACT*
The article highlights the problematic aspects of managing the activities of the artillery armament service during the preparation and during the Battle of Kursk-one of the greatest battles not only of the Great Patriotic War of the Soviet people against Nazi Germany and its allies, but also of World War II as a whole. The topic of the article has an actual sound from the point of view of generalizing and analyzing the enormous work that the artillery armament service has made to achieve victory. The example of the Battle of Kursk shows that not only the unparalleled courage of the troops, the art of generals, but also a sufficient number of modern military equipment, weapons, ammunition, as well as the system of work of the relevant structures for supplying artillery, mortars and ammunition to military units connection) of constant combat readiness.

*KEYWORDS*
artillery, ammunition, Great Patriotic War, Second World War, Main Artillery Department (GAU), Red Army, Battle of Kursk, mortars, guns, deliberate defense

Летом 1943 г. на огромной территории СССР произошла Курская битва, которую следует соотнести к числу выдающихся событий военной истории Отечества, ибо эта битва до основания потрясла устои нацистского рейха. Она длилась 50 дней и ночей — с 5 июля по 23 августа 1943 г. и включала в себя три стратегические операции советских войск: Курскую стратегическую оборонительную операцию (5–23 июля), Орловскую («Кутузов») (12 июля—18 августа) и Белгородско-Харьковскую («Полководец Румянцев») (3–23 августа) стратегические наступательные операции.

Планируя летнее наступление в районе Курска (операция «Цитадель»), гитлеровцы преследовали цель разгромить войска Центрального и Воронежского фронтов, оборонявших так называемый Курский выступ, образовавшийся в ходе зимне-весеннего наступления советских войск, и вновь овладеть стратегической инициативой [6, с. 248].

Поражение немецких и румынских войск под Сталинградом, разгром на Верхнем Дону итальянцев и венгров, оставление армиями вермахта Кавказа вызвали шок в Германии и поколебали веру ее сателлитов в благоприятный исход войны. Изменились к худшему и настроения внутри самого «Третьего рейха». Чтобы все это переломить, Гитлеру нужна была решительная победа на востоке, которая позволила бы овладеть стратегической инициативой и изменить ход войны в свою пользу. Поэтому немецкое политическое и военное руководство настойчиво искало возможность успешного продолжения борьбы. Делалась ставка на превосходство военной подготовки немецкого солдата, поступление в состав ударных группировок новой бронетанковой техники.

Одновременно и советское военно-политическое руководство было готово развернуть летом 1943 г. широкомасштабные наступательные действия. Однако поступившие достоверные разведданные о планах гитлеровского командования, вознамерившегося вернуть утраченную стратегическую инициативу, поставили под сомнение целесообразность таких действий. Ставка ВГК избрала другой вариант: заблаговременно подготовив оборону, отразить стратегическое наступление противника, обескровить его ударные группировки и в ходе последующего контрнаступления окончательно склонить чашу весов в пользу Вооруженных сил СССР. И вполне обоснованно советское командование рассчитывало сокрушить танковую мощь вермахта, рассчитывая, прежде всего, на советскую артиллерию «бога войны», как образно называли ее на фронте.

Вместе с тем в Наркомате обороны, в центральных органах управления артиллерией, в Главном управлении тыла, руководимого А. В. Хрулевым, имело место понимание того, что не только героизм и мужество, высокий уровень патриотического сознания офицеров и красноармейцев лежат в успехе проведения той или

иной операции. Не меньшее значение в войнах прошлого придавалось организации снабжения действующей армии вооружением и боеприпасами, о чем свидетельствовали войны и вооруженные конфликты, предшествовавшие Великой Отечественной войне (Гражданская война, локальные вооруженные конфликты у оз. Хасан, на р. Халхин-Гол, в Советско-финляндской войне). На это обращали внимание ряд отечественных исследователей [1, 2].

В полной мере эти требования относились и к Курской битве. К ее началу Тыл Красной армии под руководством начальника Главного управления Тыла, а с июня 1943 г. начальника Тыла Красной армии А. В. Хрулева в основном завершил подготовку к битве на Курской дуге [7, с. 227]. Предусматривалось, что питание фронтов и армий боеприпасами будет производиться через развернутые полевые фронтовые и армейские склады (ПФАС, ПААС), на которые базировались войска. Для сокращения фронтового звена подвоза и приближения фронтовых запасов к армиям фронтовые артиллерийские склады выделяли из своего состава от двух до четырех отделений, которые дислоцировались на коммуникациях подвоза ближе к тыловому району армий. Полевые армейские артиллерийские склады в свою очередь для сокращения армейского звена подвоза и приближения армейских запасов боеприпасов к войскам выделяли из своего состава вперед (ближе к войскам) головные отделения, количество их в каждом отдельном случае определялось в зависимости от ширины фронта армии и удаленности основного склада войск. Практическая реализация этих решений органами военного управления в Курской битве, как показали дальнейшие события, развернувшиеся на «огненной дуге», самым положительным образом сказались на успехе обеспечения фронтов (армий) боеприпасами и оружием различного вида и назначения [5, с. 38].

В Курской битве система снабжения вооружением была несколько проще, тем более, что подача вооружения (орудия, минометы, системы РАУ) носила эпизодический характер. Вооружение обычно отправлялось из центральных баз или непосредственно с заводов промышленности на склады вооружения фронта, откуда оно отправлялось на армейские артиллерийские склады. Как правило, материальную часть артиллерии, кому она определялась, приемщики частей получали на армейском складе, стрелковое вооружение приемщики дивизий также своим транспортом получали на армейском складе. Соединения Резерва Главного командования получали вооружение на фронтовом артиллерийском складе.

Размах и объем боевого снабжения этого исторического сражения не имеет сравнения не только в истории Великой Отечественной войны, но и в истории войн современности. Пока штабы готовились к операции, ГАУ по заданию Верховного Главного командования планомерно обеспечивало войска вооружением и боеприпасами. Так, в период март-июль 1943 г. фронты получили от центра следующее вооружение: винтовок и автоматов — 508 тыс., пулеметов ручных и станковых — 31,6 тыс., крупнокалиберных пулеметов — 520, противотанковых ружей — 21,8 тыс., орудий и минометов — 12,3 тыс. Если напомнить, что русская армия начала Первую мировую войну, имея 7088 орудий, а немецкая — 9388, то станет ясным грандиозность подобной подачи орудий и минометов. Такой подачи вооружения на обеспечение одной операции история не знала. В результате фронты к началу операции имели винтовок и автоматов свыше двух миллионов, пулеметов — 60,7 тыс. Орудий же и минометов 76-мм калибра и выше было свыше 33 тыс. Это в два раза больше, чем под Сталинградом [4, с. 14–15].

Небывалое наращивание боевой мощи по вооружению всего за полгода, что свидетельствовало о высоких возможностях социалистической промышленности того времени. Ведь на Курской дуге в сражение было введено орудий и минометов больше, чем их имели Россия, Франция, Англия, Германия и Австро-Венгрия вместе взятые (около 25 тыс. полевых орудий) [3, с. 30]. И вполне естественно огром-

ное количество вооружения требовало и большого количества боеприпасов. Поэтому в период с апреля по июнь только трем фронтам — Центральному, Брянскому и Воронежскому было подано 6,5 млн мин и снарядов и 300 млн боеприпасов стрелкового оружия [5, с. 28].

К началу Курской битвы на фронтах имелось: 5,5 млн снарядов и мин (Центральный фронт); 5,5 млн снарядов и мин (Воронежский фронт); 4,0 млн снарядов и мин (Брянский фронт); 2,8 млн снарядов и мин (Степной фронт)[1].

Усилиями структурных подразделений ГАУ была достигнута высокая обеспеченность фронтов и боеприпасами к стрелковому оружию. Теперь они уже не лимитировались, как это имело место в сражениях 1941–1942 гг., а отпускались фронтам по потребности. Центральный, Воронежский, Брянский и Степной фронт соответственно имели их в миллионах штук: 192, 202, 171, 161. Кроме того, фронты имели 5,5 млн ручных и противотанковых гранат[2].

Обращают на себя внимание некоторые особенности в расходе боеприпасов в динамике сражения. Например, на Центральном фронте только в период с 5 по 12 июля включительно, отражая многократные и ожесточенные атаки противника, войска фронта израсходовали 1083 вагона боеприпасов, т.е. 135 вагонов в сутки. Из этого большого расхода основная часть падает на 13-ю армию, которая израсходовала 817 вагонов за 8 суток (средний расход 100 в сутки). На этом же фронте за 8 дней оборонительных боев было израсходовано 387 тыс. патронов, что составляет на день боя 48,5 тыс. патронов. На Воронежском фронте, где участвовало 27 отдельных батальонов противотанковых ружей, за 11 дней было израсходовано 754 тыс. патронов, что составляло 68,5 тыс. расхода за день боя[3].

За период оборонительных боев было израсходовано мин всех калибров 665 вагонов, снарядов зенитной и наземной артиллерии 1220 вагонов, боеприпасов стрелкового оружия 280 вагонов.

Всего в Курской битве было израсходовано 14 млн артиллерийских выстрелов и мин (10 632 вагона). Расход за 50 дней рассматриваемой операции перекрыл расход Сталинградской операции за 205 дней, где общий расход составил 9539 вагонов. Такого расхода в истории войн еще не было. Интересно отметить, что в этом огромном расходе выстрелы наземной артиллерии составляли — 55,6%, мины — 32,1%, боеприпасы стрелкового оружия — 9,7% и боеприпасы зенитной артиллерии — 2,6% [8, с. 121–122]. Эти цифры показывают, что определение потребности боеприпасов нельзя измерить одной общей нормой. Такой большой расход боеприпасов в операции требовал непрерывного пополнения запасов, а для этого требовалась непрерывная подача фронтам. И органы службы артиллерийского вооружения с этой задачей справились успешно.

Обобщая некоторые особенности работы Тыла Красной армии по материально-техническому обеспечению советских войск в Курской битве, составной частью которой являлась и работа службы артиллерийского вооружения, можно отметить, что она проходила в условиях постоянного ведения боевых действий, характеризовалась небольшим расходом боеприпасов (0,25 боекомплекта (далее — бк) — Центральный фронт, Воронежский фронт, Степной фронт); 0,09 бк (Брянский фронт); массированным применением артиллерийскими и танковыми частями новых боеприпасов — кумулятивных и подкалиберных снарядов.

В ходе Курской битвы было разгромлено до 30 дивизий противника, в том числе 7 танковых. Общие потери немецко-фашистских войск убитыми, тяжелоранеными и пропавшими без вести составили свыше 500 тыс. человек. Гитлеровцы потеряли

[1] Архив ВИМАИВиВС Ф. 6р. Оп. 1. Д. 54. Л. 22–23.
[2] Архив Штаба начальника РВ и А ВС РФ. Инв. 35. С. 19.
[3] Там же. С. 8–12.

1,5 тыс. танков и САУ, 3 тыс. орудий и минометов, свыше 3 тыс. самолетов. Потери Красной армии составили около 860 тыс. чел., свыше 6 тыс. танков и САУ, свыше 5 тыс. орудий и минометов, 1,5 тыс. самолетов. Однако несмотря на то, что советские потери в Курской битве превысили немецкие, соотношение сил на советско-германском фронте окончательно изменилось в пользу СССР [2, с. 30]. Победы Красной армии под Курском и на Днепре завершили коренной перелом в ходе Великой Отечественной и в целом Второй мировой войны. Стратегическая инициатива полностью перешла к Красной армии. Потери, прежде всего в боевой технике, понесенные под Курском, немецкая армия в полном объеме восполнить так и не смогла. Весомая доля заслуг в решении этой задачи принадлежала и службе артиллерийского вооружения.

Таким образом, даже краткий анализ некоторых сторон деятельности органов военного управления по руководству службой артиллерийского вооружения свидетельствует о той большой роли, которую отводили ей командующие и штабы при подготовке и в ходе Курской битвы.

Умелое и своевременное наращивание боевой мощи советских дивизий на Курской дуге свидетельствовало о высоких экономических возможностях советского государства.

Большой опыт, который к лету 1943 г. приобрели центральные и фронтовые органы военного управления, способствовал реализации стратегических наступательных операций Красной армии и разгрому войск вермахта в ходе Курской битвы — величайшей по своему размаху и значению битвы не только Великой Отечественной войны, но и Второй мировой войны в целом.

## Литература


1. *Бочков Е. А.* Развертывание системы тылового обеспечения Красной армии в межвоенный период (1921–1941 гг.): дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2007.
2. *Бочков Е. А., Колесник М. И., Щербаков Ю. В.* Вклад Тыла Красной армии в достижение победы в Великой Отечественной войне (1941–1945 гг.) // Никто не забыт, ничто не забыто... (к 70-летию начала Великой Отечественной войны): в сб. материалов Международной научной конференции XIV Вишняковские чтения (16 апреля 2011 г.). СПб., 2011. С. 27–31.
3. *Волкотрубенко И. И.* Служба вооружения нашей Родины за 600 лет. М. : Издание ГРАУ, 1982. С. 30–31.
4. *Волкотрубенко И. И.* Краткая история службы артиллерийского вооружения и ее работы в годы Великой Отечественной войны. М. : Издание ГРАУ, 1978. С. 28–29.
5. *Волкотрубенко И. И.* Анализ основных показателей по службе артиллерийского снабжения и некоторые рекомендации по опыту Великой Отечественной войны. М. : Издание ГРАУ, 1978.
6. Великая Отечественная война 1941–1945 годов. В 12 т. Т. 3. Битвы и сражения, изменившие ход войны. М. : Кучково поле, 2012.
7. *Щербаков Ю. В., Чернухин В. А.* Испытанные войной: о некоторых сторонах деятельности А. В. Хрулева по обеспечению Красной армии артиллерийским вооружением и боеприпасами в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) // Выдающийся организатор материально-технического (тылового) обеспечения (к 125-летию со дня рождения генерала армии А. В. Хрулева): сб. материалов межведомственной научно-практической конференции (22 сентября 2017 г.). СПб. : ВАМТО, 2017. С. 225–229.
8. *Яковлев Н. Ф.* Об артиллерии и немного о себе. М. : Воениздат, 1981. С. 121–124.


## References


1. Bochkov E. A. Expansion of system of logistic support of the Red Army during the interwar period (1921–1941).: doctoral dissertation. SPb., 2007. 778 p. (in rus)
2. Bochkov E. A., Kolesnik M. I., Scherbakov Yu. V. Contribution of the Back of the Red Army in achievement of a victory in the Great Patriotic War (1941–1945) // Nobody is forgotten, nothing is forgotten... (to the 70 anniversary of the beginning of the Great Patriotic War): in collection

of materials of the International scientific conference XIVth Vishnyakovsky readings (on April 16, 2011). SPb., 2011. P. 27–31. (in rus)
3. Volkotrubenko I. I. Service of arms of our Homeland during 600 years. M. : GRAU edition, 1982. P. 30–31. (in rus)
4. Volkotrubenko I. I. Short history of service of artillery arms and her work in days of the Great Patriotic War. M. : GRAU edition, 1978. P. 28–29. (in rus)
5. Volkotrubenko I. I. The analysis of key indicators on service of artillery supply and some recommendations about experience of the Great Patriotic War. M. : GRAU edition, 1978. (in rus)
6. Great Patriotic War of 1941–1945. In 12 v. V. 3. The fights and battles which have changed the war course. M. : Kuchkovo Field, 2012. 864 p. (in rus)
7. Scherbakov Yu. V., Chernukhin V. A. Tested by war: about some aspects of activity of A. V. Hrulyov on providing the Red Army with artillery arms and ammunition in days of the Great Patriotic War (1941–1945) // Outstanding organizer of material (rear) providing (to the 125 anniversary since the birth of the general A. V. Hrulyov): collection of materials of an interdepartmental scientific and practical conference (on September 22, 2017). SPb. : VAMTO, 2017. P. 225–229. (in rus)
8. Yakovlev N. F. About artillery and something about me. M. : Voyenizdat, 1981. P. 121–124. (in rus)

Кудряшова К. Л.

# Стратегические тенденции и приоритеты развития аквакультуры в России

DOI 10.22394/1726-1139-2018-1-126-131

**Кудряшова Кристина Львовна**
Московская школа экономики МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, Российская Федерация)
Аспирант кафедры финансовой стратегии
ПАО «Тихоокеанская Инвестиционная Группа» (Москва, Российская Федерация)
Специалист Отдела НИР и анализа
Kudryashova@tigrup.ru

*РЕФЕРАТ*
Государства — члены ООН осенью 2015 г. утвердили Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Повестка также устанавливает цели в отношении вклада и способов ведения рыболовства и производства аквакультуры для достижения продовольственной безопасности и полноценного питания. Удовлетворение постоянно растущего спроса на рыбопродукцию в соответствии с Повесткой дня ООН на период до 2030 г. будет приоритетом развития. В работе исследованы основные мировые тенденции развития рыбопромышленного комплекса, обоснованы некоторые стратегические приоритеты развития отрасли аквакультуры в России.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
Дальневосточный федеральный округ, стратегические приоритеты, конкурентные преимущества, аквакультура, государственная поддержка приоритетных отраслей

Kudryashova K. L.

## Strategic Tendencies and Priorities of Development of Aquaculture in Russia

**Kudryashova Kristina Lvovna**
Moscow School of Economics of Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of Financial Strategy
PJSC Pacific Investment Group (Moscow, Russian Federation)
The research and analysis Department Expert
Kudryashova@tigrup.ru

*ABSTRACT*
Member States of the United Nations in the autumn of 2015 approved the Agenda for Sustainable Development for the period until 2030. The Agenda also establishes goals for the contribution and methods of fishing and aquaculture production to achieve food security and adequate nutrition in the use of natural resources. Meeting the ever-increasing demand for fish products in accordance with the UN Agenda for the period until 2030 will be a development priority. The main world tendencies in the development of the fishing industry complex are studied and some strategic priorities for the development of the aquaculture industry in Russia.

*KEYWORDS*
the Russian Far East, Strategic priorities, competitive advantages, aquaculture, economic constraints, state support for priority development sectors

Перед глобальным сообществом стоит один из стратегически важных ориентиров — обеспечить продовольствием около девяти млрд людей к 2050 г. Достижение этого приоритетного ориентира усложняется условиями климатических изменений, экономической и финансовой нестабильностью и растущей конкуренцией за природные ресурсы. Государства — члены ООН в 2015 г. утвердили Повестку дня

в области устойчивого развития на период до 2030 г.[1] Эта долгосрочная программа, в частности, устанавливает цели в отношении вклада и способов ведения рыболовства и производства аквакультуры в обеспечение продовольственной безопасности и полноценного питания с учетом требований устойчивого развития, с экономической, социальной и экологической точек зрения.

При относительной стагнации общего производства промышленного рыболовства в мире с конца 1980-х гг., на аквакультуру пришелся впечатляющий прирост поставок рыбы для потребителей. Если в 1974 г. она составляла лишь 7% рыбной продукции, то уже в 1994 г. доля выросла до 26%, а в 2014 г. — до 39%[2]. Вклад в этот прирост обеспечил Китай, доля которого составила более 60% мирового объема производства аквакультуры. Вместе с тем мировой объем вылова промышленного рыболовства и аквакультуры в 2015 г. составил 92 630,5 тыс. т (рис. 1). При этом доля Китая в мировом объеме вылова (рис. 2) в 2016 г. составила 29,86%.

Увеличение доли аквакультуры является глобальным трендом, ее удельный вес в общем объеме поставок рыбной продукции после 1995 г. вырос более чем в два раза. По предварительным данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, доля продукции аквакультуры в общем объеме добытых и произведенных водных биоресурсов Китая на 2016 г. составляет порядка 78%. Россия, располагая наикрупнейшим в мире аквафондом внутренних водоемов и прибрежных акваторий морей, имеет большой потенциал для развития рыбоводства на глобальном рынке. Так, только озера составляют около 25 млн га, также имеется 5 млн га водохранилищ, около 155 тыс. га прудов, около 300 тыс. м$^2$ садков.

При этом Россия существенно отстает даже от тех стран, которые не имеют выхода к морю и, несмотря на высокий уровень обеспеченности природными ресурсами, по данным Росрыболовства и Минсельхоза РФ, производит лишь 0,2% общемирового объема аквакультуры. Этим обусловлена необходимость оптимизации экономических факторов в этой отрасли.

В соответствии с Концепцией долгосрочного экономического и социального развития Российской Федерации на период до 2020 г., а также с Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации и показателями иных стратегических документов, одной из главных задач рыбопромышленного комплекса России является укрепление продовольственной безопасности нашего государства и обеспечение населения качественной, доступной российской рыбной продукцией. По нашему мнению, рыбное хозяйство относится к секторам экономики, имеющим стратегическую значимость для обеспечения достойного уровня качества жизни населения Российской Федерации. Одним из главных приоритетов стратегии развития аквакультуры в России является надежное обеспечение широким ассортиментом рыбопродукции по ценам, доступным для населения с разным уровнем доходов[3].

По данным Росрыболовства, в 2016 г. объем производства российской продукции рыбоводства составил лишь 201,5 тыс. т. Государственной программой РФ «Развитие рыбохозяйственного комплекса» предусмотрено наращивание объемов производства продукции аквакультуры к 2020 г. до 315,5 тыс. т в год. Российский Дальний Восток, обладая разнообразным биопотенциалом и значительными аква-

---

[1] Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // Официальный интернет-портал Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) [Электронный ресурс]. URL: http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf.

[2] Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций.

[3] Стратегия развития аквакультуры в Российской Федерации на период до 2020 г. // Официальный интернет-портал Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.mcx.ru/documents/document/show/12208.77.htm.

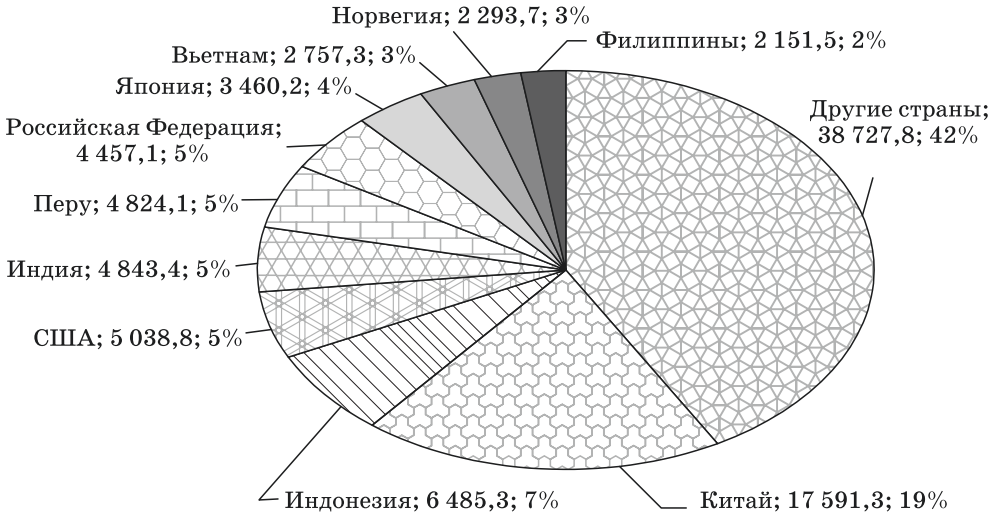


Рис. 1. Объем вылова водных биоресурсов 10 ведущих стран мира в 2015 г. (без водорослей и продуктов водных животных, тыс. т)

Источник: по России — форма № 1-П (рыба) с дорасчетом по данным Росрыболовства, Росохотрыболовства и прочих организаций, по остальным странам — материалы ФАО.

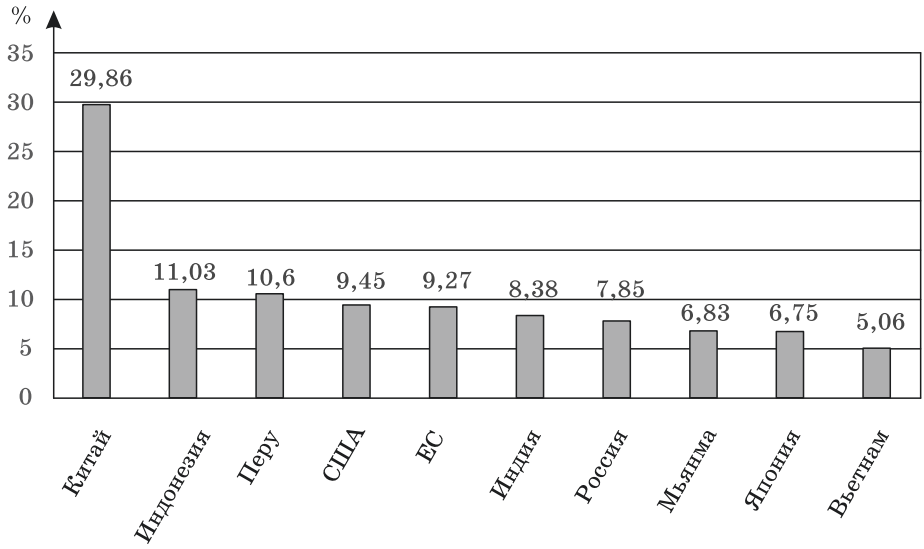


Рис. 2. Доля общего вылова в 2016 г., %

Источник: Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии.

ториями, хорошими климатическими условиями, достаточным научно-техническим потенциалом, является одним из стратегически важных регионов для развития рыбопромышленного комплекса страны [1]. По предварительным данным Федерального агентства по рыболовству, вклад рыбопромышленных предприятий Дальнего Востока за 2016 г. составляет около 65,5% всей добычи страны.

Аквакультура, превратившаяся в последние 20 лет в главный источник прироста объемов мировой добычи водных биоресурсов, в России находится на начальной стадии развития. Субъекты Дальневосточного федерального округа, имеющие выход к морю и значительную протяженность береговой линии, пригодной для культивирования гидробионтов, обладают высоким потенциалом в области развития аквакультуры. Площадь акватории для развития отрасли у берегов Сахалина составляет почти 1,4 млн га, Приморского края — 376,5 тыс. га, Хабаровского края — 420 тыс. га[1].

Успех реализации любого стратегического инвестиционного проекта в области аквакультуры зависит не только от имеющихся природных и трудовых ресурсов. Как любые долгосрочные проекты, они особенно чувствительны к фактору времени, являющемуся одним из главных показателей любой стратегии [2, 3]. На их реализацию требуется не менее пяти лет с момента получения участка. Наличие в процессе осуществления стратегического инвестирования производственных мощностей и инфраструктуры также являются основополагающими экономическими факторами. В условиях ограниченности квалифицированных трудовых ресурсов, технологические процессы с высоким уровнем автоматизации могут обеспечить устойчивость производственного процесса и генерирование прибыли на удовлетворительном для инвесторов уровне. Соответственно, очередным важным экономическим фактором следует принять передовые научные и технические ресурсы.

Также в области аквакультуры существует технология установки замкнутого водоснабжения (УЗВ), позволяющая оптимизировать ограниченные ресурсы, используя фактор времени как решающий. Реализация долгосрочного проекта с применением УЗВ в значительной мере позволяет сэкономить время. Такие страны, как Китай, Дания, США и др., уже много лет используют и совершенствуют данную технологию. Безусловно, мероприятия по строительству заводов с применением УЗВ достаточно дорогостоящие. Без государственной поддержки такие проекты сложно осуществить.

На сегодняшний день в Российской Федерации существуют некоторые виды государственной поддержки в сфере аквакультуры. Для рыбохозяйственных организаций налоговая ставка по налогу на прибыль установлена в размере 0%[2]. Что касается поддержки отрасли со стороны банковского сектора экономики, то можно отметить, что Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие рыбохозяйственного комплекса» предусмотрены правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на возмещение части расходов на уплату процентов по кредитам, которые получены в российских кредитных организациях на развитие рыбоводства в размере 70% ключевой ставки, установленной ЦБ РФ на дату заключения кредитного договора в части: капитальных затрат (строительство, приобретение техники) на срок до 10 лет; на приобретение кормов и рыбопосадочного материала на срок от 1 года до 3 лет[3].

Также существует новый механизм льготного кредитования организаций агропромышленного комплекса по ставке не более 5%. Начиная с 2017 г., кредитным организациям, участвующим в реализации нового механизма льготного кредитования, предоставляются субсидии на основании Постановления Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1528. Отметим в качестве негативного фактора, отражающего близорукость государственной стратегии в этой сфере, что аквакультура в новый механизм льготного кредитования не включена.

---

[1] Аквакультура в России: Дальневосточный ФО // Официальный сайт ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» [Электронный ресурс]. URL: http://www.aquacultura.org/aquacultura/dalnevostochniy-fo/.

[2] Статья 284 НК РФ от 05.08.2000 № 117-ФЗ.

[3] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие рыбохозяйственного комплекса“».

В части возмещения капитальных расходов Постановлением Правительства РФ от 24.06.2015 г. № 624 утверждены правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета (ФБ) бюджетам субъектов РФ на возмещение части прямых понесенных расходов на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на покупку техники и оборудования (см. табл.). Отметим, что недальновидность действующей стратегии опять же подтверждается тем, что аквакультура не включена в данный перечень субсидирования.

*Таблица*

**Субсидии из ФБ бюджетам субъектов РФ в агропромышленном комплексе**

| Направления субсидирования | Доля средств ФБ в общем размере затрат, % (кроме ДФО) | Доля средств ФБ в общем размере затрат, % (ДФО) |
|---|---|---|
| Плодохранилища | 20 | 25 |
| картофелехранилище (овощехранилище) | 20 | 25 |
| тепличный комплекс | 20 | 25 |
| животноводческий комплекс молочного направления (молочная ферма) | 30 | 35 |
| селекционно-генетический центр в животноводстве | 30 | 35 |
| селекционно-семеноводческий центр в растениеводстве | 20 | 25 |
| оптово-распределительный центр | 20 | 25 |
| свиноводческий комплекс | 20 | 25 |
| приобретение техники, оборудования на цели предоставления субсидий | 20 (не более 5% сметной стоимости объекта) | 20 (не более 5% сметной стоимости объекта) |

Источник: Постановление Правительства РФ от 24.06.2015 г. № 624.

В региональных стратегиях используются и другие методы долгосрочной мотивации инвестиций. Например, в Московской области в качестве стратегической мотивации инвестиций используется практика, которая предусматривает возмещение 20% капитальных вложений на создание, реконструкцию и модернизацию объектов аквакультуры из регионального бюджета[1]. В Томской области стратегическая мотивация инвестиций предусматривает субсидирование капитальных затрат в размере 50% на создание и модернизацию объектов животноводческих комплексов молочного направления, а также на приобретение техники и оборудования[2].

В российской рыбопромышленной отрасли сохраняются механизмы и условия хозяйствования, присущие для неразвитой рыночной экономики, где существует ряд факторов, отрицательно влияющих на становление и развитие рыбохозяйственного комплекса в целом и, в частности, аквакультуры. Достижение стратегических приоритетов и целей в рыбопромышленной отрасли России требует создания таких

[1]Постановление Правительства Московской области от 24.06.2015 г. № 476/24.
[2]Постановление Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а.

организационных форм реализации стратегии, которые обеспечили бы объединение усилий представителей бизнеса, научного, экспертного сообществ и органов государственной власти. К таким организационным долгосрочным решениям, на наш взгляд, относятся следующие:

- научно обоснованное сбалансированное развитие всех направлений товарной аквакультуры: пастбищной, индустриальной, прудовой, а также искусственного воспроизводства с целью сохранения природных запасов водных биологических ресурсов;
- восстановление и сохранение ресурсной базы рыболовства, искусственное воспроизводство, опережающее развитие аквакультуры;
- развитие научно-технической базы в сфере аквакультуры, создание новых уникальных технологий в этой области.

Для достижения этих стратегических целей необходимо решить, по нашему мнению, следующие задачи:

- создать законодательную базу, более полно отражающую и учитывающую в полной мере специфику функционирования аквакультуры;
- осуществить государственную поддержку в виде субсидирования инвестиционных проектов;
- включить в новый механизм льготного кредитования организации в сфере аквакультуры по ставке не более 5%;
- субсидировать часть прямых понесенных расходов до 35% на создание и модернизацию объектов аквакультуры, а также на приобретение техники и оборудования;
- разработать и реализовать стратегические инвестиционные проекты в области аквакультуры, создать новые и реконструировать существующие производственные фонды;
- обеспечить полноценное финансирование рыбохозяйственной науки.

Последовательная реализация указанных выше задач как элементов целевой программы отраслевой стратегии будет содействовать развитию малого и среднего предпринимательства, созданию условий для привлечения инвестиций, нацеленных на становление аквакультуры, развитию внутриотраслевых связей науки и производства продукции рыбоводства, обеспечению становления смежных производств (таких, как производство кормов, кормовых добавок, рыбоводного оснащения), а также повышению эффективности мер, нацеленных на сбережение и воспроизводство водных биоресурсов и среды их обитания.

## Литература


1. *Дарькин С. М., Квинт В. Л.* Стратегические приоритеты развития Дальнего Востока России. М., 2015.
2. *Квинт В. Л.* Стратегическое управление и экономика на глобальном формирующемся рынке. М. : Бизнес-Атлас, 2012.
3. *Kvint V.* Strategy for the Global Market: Theory and practical applications. Routledge. NY, London, Sydney, 2015.


## References


1. *Darkin S. M., Kvint V. L*. Strategic priorities of development of the Far East of Russia. M., 2015. (in rus)
2. *Kvint V. L*. Strategic Management and Economics in the Global Emerging Market. M. : Business Atlas, 2012. (in rus)
3. *Kvint V*. Strategy for the Global Market: Theory and practical applications. Routledge. NY, London, Sydney, 2015.

Прошина Е. М.

# Непокоренные блокадой

***Измайлов А. Ф.* Непокоренные блокадой: документальные очерки. СПб. : Гангут, 2017. 256 с., илл.**

**ISBN 978-5-85875-506-7**

«Необходимо использовать каждый повод и напоминать о подвиге героев блокадного Ленинграда, чтобы в мире подобные события не повторялись».

*В.В. Путин*

*РЕФЕРАТ*
В книге А.Ф. Измайлова «Непокоренные блокадой» актуальная тема впервые рассматривается через историю человеческих судеб, документальные воспоминания участников событий.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*
блокада, истоки мужества, стойкости и победы советских людей

Proshina E. M.

## Unconquered by the Blockade

*ABSTRACT*
In the book of A.F. Izmailov, “Unconquered by the blockade”, the relevant topic is first considered through the history of human destinies, documentary memories of the participants in the events.

*KEYWORDS*
The blockade, the origins of the courage, fortitude and the victory of the Soviet people

В 2018 году мы отмечаем 75-ю годовщину прорыва блокады Ленинграда. Альберт Измайлов, автор книги «Непокоренные блокадой», житель блокадного Ленинграда, ветеран СЗАГС и СЗИУ, рассматривает эти трагические события через историю человеческих судеб, на основе документальных воспоминаний участников. В книге живут и действуют люди различных возрастов, профессий, социального положения, что создает правдивую картину героической борьбы ленинградцев. Он показывает блокадный, осажденный, борющийся город-фронт как целостный городской организм, который формировал людей-стоиков, патриотов, борцов, победителей. Автор убедительно доказывает, что истоки мужества и стойкости ленинградцев в годы бло-

кады, их морально-психологическая готовность к защите Родины были сформированы в предвоенные годы целым комплексом мер, осуществленных во взаимодействии семьи, школы, трудовых коллективов, партийных, общественных организаций. Человек в блокаде жил и действовал как часть города, страны, мира. Организаторами обороны Ленинграда в 1941–1944 гг., организаторами сопротивления в тылу противника на территории Ленинградской области были Ленинградский обком и горком партии, советские органы, командование Ленинградского, Северо-Западного, Волховского фронтов, Управление НКВД Ленинградской области, Ленинградский штаб партизанского движения.

Размышляя об истоках мужества, стойкости и победы советских людей в годы блокады, автор книги делает вывод о необходимости и сегодня в целях обеспечения национальной безопасности России, повышать участие молодежи в мероприятиях патриотической направленности, укреплять связь ветеранов войны и сыновей, внуков, правнуков поколения победителей.

В отечественной и зарубежной литературе есть немало работ о блокаде Ленинграда 1941–1944 гг. Изложенные в книге А.Ф. Измайлова факты, основанные на документах и воспоминаниях очевидцев, дают читателям основания против лживых измышлений о войне и ленинградской блокаде, которые встречаются в публикациях зарубежных и некоторых отечественных авторов.

Содержание книги может служить дополнительным учебным пособием по историческому и военно-патриотическому воспитанию для школьников, студентов гражданских и курсантов военных учебных заведений города и страны.

Книга поступила в научную библиотеку СЗИУ РАНХиГС.

***Прошина Елена Михайловна**,*
*профессор, председатель Совета ветеранов войны и труда Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;*
*член комиссии Совета Санкт-Петербургской общественной организации ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов*

# 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;

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 сопровождена:
   - 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 — внизу 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. № 1 (109)

# 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 01.01.2018.
Подписано к печати 15.01.2018.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 11,12. Тираж 200 экз.
Заказ № 1/18.

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»

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