

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

## 2014. № 4 (64)

**Научно-практический журнал**

**Выходит ежемесячно**

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

Сведения, касающиеся изданий и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям **“Ulrich’s Periodicals Directory”**

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@szipa.ru, uk@szags.ru

Точка зрения редакции может не совпадать  
с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал  
«Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2014
- © 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;
- Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (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)

## 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 (Москва), председатель совета;
- Крастиньш А. В.** — почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета (Латвия);
- Хань Лихуа** — профессор, директор Института Конфуция при Российском гуманитарном университете (Москва), профессор Института международной экономики Университета международного бизнеса и экономики (Пекин, Китай);
- Апостолов Марио** — региональный советник отдела торговли и устойчивого землепользования ЕЭК ООН

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Косов Ю. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург), заместитель главного редактора;
- Акопов С. В.** — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Китин Е. А.** — кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Князев Е. Ю.** — начальник управления научной работы Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Курзнев В. А.** — доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Лезеан Э.** — PhD, доктор философии по политическим наукам (Санкт-Петербург);
- Малькевич А. А.** — кандидат политических наук, доцент (Пятигорск);
- Мерешкин Д. Е.** — кандидат юридических наук (Москва);
- Софьина В. Н.** — доктор психологических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Стрельников В. В.** — доктор биологических наук, профессор (Краснодар);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

**ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО**

- 7 ПРОСКУРЯКОВ М. Р.**  
Языковые черты стиля управления государством
- 14 ЯКОВЛЕВА Н. В., ЛЕВКИН И. М.**  
Особенности трансграничного регионального сотрудничества в форме парадипломатии
- 23 ГА ЖИДА, ЛИ ЧЖЕНФЕН, КЛЮЕВ А. В.**  
Структура и тенденции внутренней и внешней миграции в Китае и России (на примере Пекина и Санкт-Петербурга)
- 34 ОГАНДЖАНЫЦ С. И.**  
Об ответственности должностных лиц в досудебном производстве

**ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

- 41 ИСКАКОВ И. Ж., ТОРОПЫГИНА А. А.**  
Формирование инновационного политического ландшафта Евразии в ходе интеграционных процессов
- 48 НАБОКА А. В.**  
Региональный комплекс безопасности СНГ: факторы и перспективы трансформации

**ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА**

- 56 БАСАНГОВА К. М.**  
Теоретико-методологический анализ предпосылок устойчивого развития регионов Арктической зоны Российской Федерации
- 62 КУДРЯВЦЕВА Е. И.**  
Когнитивная экономика и когнитивный менеджмент: новая концепция управления человеческими ресурсами
- 70 ЦАЦУЛИН А. Н., ЯКОВЛЕВ М. А.**  
Частно-государственное партнерство как рычаг создания региональных инновационных кластеров
- 81 ЛАБУДИН А. В., НГУЕН ВАН ЛОК, НГУЕН ТХИ НЯН**  
Прямые иностранные инвестиции во Вьетнаме: итоги, достижения, проблемы и перспективы
- 91 ЗАИЧЕНКО Н. А.**  
Государственное задание как механизм удовлетворения спроса рынка труда в специалистах среднего звена
- 101 ВОЛКОВА А. А.**  
Теоретические аспекты и опыт индикативного планирования социально-экономического развития
- 110 ДОРОЖКИН А. В., ДОРОЖКИНА Е. Е.**  
Управление рисками аутсорсинга при реструктуризации промышленного предприятия

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 117 БЛИНОВ А. О., ФЕДОРКОВ А. И., ЯНОВСКИЙ В. В.**  
О направлении реформы в высшем образовании
- 127 АЛЕХИНА И. С.**  
Система избирательных комиссий в Российской Федерации
- 135 БУТАКОВА Н. А.**  
Место договора мультимодальной перевозки в системе транспортных договоров

## ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 145 АЛЕКСАНДРОВ В. Б.**  
И.А. Ильин о «культуре повиновения»
- 152 ШИШКИНА Л. И.**  
«Великий культурный проект»: нереализованная утопия и ее уроки
- 161 БЕЛОБОРОДОВА И. Н.**  
Водопромысловые артели Европейского Севера России: к проблеме государственного регулирования самоорганизующихся сообществ (середина XIX — начало XX в.)

## A LINEA

- 174 ГУРКИН Я. А.**  
Подбор и подготовка кадров российской сыскной полиции в конце XIX — начале XX в.
- 180 ЖАВОРОНКОВ Д. В.**  
Начало работы М.О. Меньшикова в газете «Новое Время» (1901 г.)
- 189 КУЛЕВ А. Ю.**  
Механизмы государственной поддержки инновационных проектов на региональном уровне
- 197 ПЛАСТИНИН Р. В.**  
Государственное регулирование на рынке ценных бумаг

**POLICY AND LAWFUL STATE**

- 7      PROSKURYAKOV M. R.**  
Language Lines of the Style of State Management
- 14     IAKOVLEVA N. V., LEVKIN I. M.**  
Peculiar Properties of Trans-Border Regional Cooperation in Form of Paradiplomacy
- 23     GA RIDA, LI ZHENFENG, KLYUEV A. V.**  
The Structure and Trends of Internal and External Migration in China and Russia (Exemplarily Discussed on the Instances Beijing and Saint-Petersburg)
- 34     OGANDZHANYANTS S. I.**  
On Responsibility of Officials in Pre-judicial Production

**EURASIAN STUDIES**

- 41     ISKAKOV I. Zh., TOROPYGINA A. A.**  
Formation of an Innovative Political Landscape of Eurasia during Integration Processes
- 48     NABOKA A. V.**  
The CIS Regional Security Complex: Factors and Prospects of Transformation

**POWER AND ECONOMY**

- 56     BASANGOVA K. M.**  
Theoretical Methodological Analysis of the Conditions for Sustainable Development of Arctic Regions of the Russian Federation
- 62     KUDRYAVTSEVA E. I.**  
Cognitive Economy and Cognitive Management: the New Concept of Human Resources Management
- 70     TSATSULIN A. N., YACKOVLEV M. A.**  
Private-state Partnership as the Lever for building of the Regional Innovative Clusters
- 81     LABUDIN A. V., NGUYEN VAN LOC, NGUYEN THI NHAN**  
Direct Foreign Investments in Vietnam: Results, Achievements, Problems and Outlook
- 91     ZAICHENKO N. A.**  
State Order as the Mechanism of Satisfaction of Work Market Demand in Experts of an Average Link
- 101    VOLKOVA A. A.**  
Theoretical Aspects and Experience of Indicative Planning of Social and Economic Development
- 110    DOROZHKIN A. V., DOROZHKINA E. E.**  
Risk Management of Outsourcing when Restructuring the Industrial Enterprise

**SOCIETY AND REFORMS**

- 117 BLINOV A. O., FEDORKOV A. I., YANOVSKY V. V.**  
On the Direction of the Higher Education Reform
- 128 ALEKHINA I. S.**  
The System of Election Commissions in the Russian Federation
- 135 BUTAKOVA N. A.**  
Place of the Contract of Multimodal Transportation in System of Transport Contracts

**HISTORY AND CULTURE**

- 145 ALEKSANDROV V. B.**  
A. Ilyin About "Culture Of Obedience"
- 152 SHISHKINA L. I.**  
The Great Cultural Project: Unrealized Utopia and its Lessons
- 161 BELOBORODOVA I. N.**  
Water Trade Artels of the European North of Russia: on a Problem of State Regulation of Self-organizing Communities (the middle of XIX — the beginning of the XX century)

**A LINEA**

- 174 GURKIN Ya. A.**  
Selection and Training Russian Detective Police at the End of XIX — the Beginning of the XX Centuries
- 180 ZHAVORONKOV D. V.**  
M. Menshikov's Work Start in Novoye Vremya Newspaper (1901)
- 189 KULEV A. YU.**  
Mechanisms of the State Support of Innovative Projects at Regional Level
- 197 PLASTININ R. V.**  
State Regulation of the Securities Market

# Языковые черты стиля управления государством

**Проскуряков Максим Русланович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Профессор кафедры филологии и журналистики  
 Доктор филологических наук  
 proskuriak@gmail.com

## РЕФЕРАТ

Синтетический образ речи, найденный В. Путиным, пользуется неоспоримой популярностью и тиражируется в выступлениях других политиков и руководителей государства. Темп управленческой коммуникации возрос за счет усиления роли устной сферы общения, а также благодаря использованию метатекстовых средств, традиционных для научного стиля речи, организующих фактическую информацию и последовательность представления тем. Этапы развития дискурса власти маркируются метатекстом, квалифицирующим действия, фиксирующим фазы — начало, продолжение, конец — отдельного действия или всего проекта, указывающим на переход от одного эпизода к другому. Логические средства связи в речи Д. Медведева представлены шире, чем в устной речи других руководителей. В. Путин реже характеризует этапы развития мысли, его речь направлена к анализу предмета речи, к логике основных элементов, составляющих содержание. Любопытное соотношение элементов волюнтаристичности управленческого стиля и объективности научного можно назвать особенностью речи руководителя государства, что в меньшей степени свойственно для В. Путина и в большей для Д. Медведева. В связи с тем что этот подстиль обслуживает разные области деятельности (культура, учеба, торговля, сельское хозяйство, различные отрасли промышленности), в речи руководителя государства находит применение самая разнообразная терминология. В речи руководителей наблюдается тенденция к использованию средств выразительности (словоупотребительного и синтаксического уровней), средств учительной и убеждающей аргументации, приемов эмоционального воздействия и убеждения, которые раньше в языке власти наблюдались редко, были свойственны скорее политическому дискурсу.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

устная речь, президент, лексика, оценка информации, анализ языка власти, управленческий стиль

Proskuryakov M. R.

## Language Lines of the Style of State Management

**Proskuryakov Maxim Ruslanovich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Professor of the Chair of Philology and Journalism  
 Doctor of Science (Philology)  
 proskuriak@gmail.com

## ABSTRACT

The synthetic image of the speech found V. Putin, is much sought after and duplicated in speeches of other politicians and heads of the state. Rate of administrative communication increased due to strengthening of a role of the spoken sphere of communication, and also thanks to the metatext means traditional for scientific style of the speech, organizing the actual information and sequence of representation of subjects. Stages of development of a discourse of the power are marked by the metatext qualifying actions, fixing phases — the beginning, continuation, the end — separate action or all project, indicating transition from one episode to another. Logical means of communication are presented in D. Medvedev's speech more widely, than in speech of other heads. V. Putin characterizes stages of development of thought less often, his speech is directed to the analysis of a subject of the speech, to logic of the basic elements making the contents. Scientific

it is possible to call a curious ratio of elements of a voluntativeness of administrative style and objectivity feature of the speech of the head of the state that to a lesser extent it is peculiar for V. Putin and in bigger for D. Medvedev. Because this substyle serves different spheres of activity (culture, study, trade, agriculture, various industries), in the speech of the head of the state the most various terminology finds application. In the speech of heads the tendency to use of means of expressiveness (linguistic and syntactic levels), means of the teaching and convincing argument, methods of emotional influence and belief which in language of the power were observed earlier seldom is observed, were peculiar to rather political discourse.

**KEYWORDS**

speech, president, lexicon, information assessment, analysis of language of the power, administrative style

Сценарий формирования дискурса власти складывается из нескольких этапов, каждый из которых имеет специфическое коммуникативное наполнение. На первом этапе, который можно условно назвать исследовательским, осуществляется анализ, затем следуют этапы обсуждения (дискуссии), принятия решения, планирования, распределения ответственности, указаний (поручений, полномочий, приказов), контроля и популяризации решения. Предмет речи, как правило, составляют различные взаимосвязанные темы, поэтому и перечисленные этапы могут менять последовательность. Например, контроль, обсуждение, анализ, поручение. Централизация исполнительной власти в частности сказывается в том, что главное лицо государства непосредственно принимает участие в каждом из этапов [1]. Естественно, что различные коммуникативные задачи требуют и разнообразных стиливых решений. Невозможно представить анализ ситуации, опираясь на средства управленческого стиля, он просто не предназначен для этой цели. Столь же сложно было бы мотивировать исполнение решения, опираясь лишь на средства, доступные, например, в рамках научного стиля речи.

Симптомы сложения нового синтетического стиля мы находим как в устойчивом смешении языковых средств, свойственных для разновидностей научного, официально-делового и публицистического стилей, так и в универсализации жанров, типичных для различных ситуаций общения. В дискурсе средств массовой информации последнего времени можно наблюдать, как совещание становится похожим на пресс-конференцию, а пресс-конференция (за вычетом вопросов журналистов) напоминает логически и тематически целостный доклад или лекцию. Синтетический образ речи, найденный В. Путиным, пользуется неоспоримой популярностью и тиражируется в выступлениях других политиков и руководителей государства [2]. Так индивидуальное становится общей основой для современного управленческого стиля.

Каковы общие качества управленческого подстиля? Из официально-делового стиля он позаимствовал стремление к детальности и стандартизованности изложения, а также волюнтаривность. К чертам научного стиля, частично наблюдаемым, здесь можно отнести: объективность (стремление представить разные точки зрения, безличность языкового выражения, сосредоточенность на предмете речи); логичность, выраженную в особых синтаксических конструкциях — сложных предложениях с придаточными причины, условия, следствия, предложениях с вводными словами и типичных средствах межфразовой связи; точность и сжатость, которые достигаются использованием терминологической лексики, а также обобщенность и отвлеченность речи. Наконец, многочисленные средства выразительности, как словоупотребительные, так и синтаксические, доступность речи позаимствованы из публицистического стиля.

Быстрота понимания раньше не являлась важной в сфере управленческой коммуникации. Заинтересованный человек в случае необходимости прочитает поста-

новление или приказ и два, и три раза, стремясь к полному пониманию. Однако последние годы с возрастанием темпа принятия государственных решений система властной коммуникации начала работать в «разогретом режиме», и именно быстрота понимания становится приоритетным параметром. Темп управленческой коммуникации возрос за счет усиления роли устной сферы общения, а также благодаря использованию метатекстовых средств, традиционных для научного стиля речи, организующих фактическую информацию и последовательность представления тем.

Анализ и понимание становятся отправной точкой властной коммуникации, что, может быть, не вполне типично для российской действительности. Об этом свидетельствуют многочисленные метатекстовые элементы, характеризующие мыслительные операции в устных речевых произведениях управленческого стиля. Ср., глаголы *обозначим, зададим, составим, определим, найдем, выберем, рассмотрим* и т. п. Другие этапы развития дискурса власти также маркируются метатекстом, квалифицирующим действия (ср.: *перейдем к вопросу, проблеме; вернемся к пункту; рассмотрим, приведем пример; наметим; отметим* и т. д.), фиксирующим фазы — начало, продолжение, конец — отдельного действия или всего проекта, указывающим на переход от одного эпизода к другому. Метатекстовые элементы, фиксирующие место выступления в дискурсе и планирующие дискурс, присутствуют в большинстве выступлений В. Путина и частотны во всех частях композиции выступления Д. Медведева. Научный метатекст привлекается и для навигации среди предшествующих тем (ср.: *не так давно анализировался, рассматривались такие вопросы, как...*). Д. Медведев всегда детален в представлении плана выступления (ср.: *мы можем предметно продолжить обсуждение проблем; мы начали, сейчас продолжим; затронем и другие вопросы; еще одна тема, в этой связи; в заключение; обсудим итоги, поговорим о программе*). Метатекст обеспечивает логичность и последовательность повествования, быстроту восприятия информации, создает комфортные условия для понимания и является основой мотивации исполнения решений.

Логические средства связи представлены в речи В. Путина и Д. Медведева. В дискурсе государственной власти данные средства обеспечивают волюнтаривность в более мягкой, чем общепринято, форме (ср.: *мы поговорим, мы рассмотрим, мы обсудим*). В. Путин реже характеризует этапы развития мысли, его речь направлена к анализу предмета речи, к логике основных элементов, составляющих содержание. Речь В. Путина вместе с тем более проста и аналитична синтаксически.

Стремление к объективности на этапе анализа ситуации сочетается с волюнтаривностью на этапе принятия решений. В частности, это проявляется в особенностях манеры повествования — использовании безличных форм глагола (ср.: *создается, развивается, увеличивается, оценивается, предусматривается, облагается* и т. д.). Любопытное соотношение элементов волюнтаривности управленческого стиля и объективности научного можно назвать особенностью речи руководителя государства, что в меньшей степени свойственно для В. Путина и в большей для Д. Медведева. С другой стороны, безличное значение выражено безлично-предикативными словами с оттенком необходимости, долженствования, где оно реализует функцию волюнтаривности (ср.: *необходимо сохранять традиционный уклад жизни; необходимо повышение качества и доступности образовательных услуг; необходимо обеспечить оптимальное соотношение; надо стимулировать создание; надо в целом сформировать современную экологическую инфраструктуру; надо уделить особое внимание внедрению новых систем оплаты труда; средства не должны отниматься, а должны именно идти на развитие образования*). Безлично-предикативные слова более развернуто представлены в речи Д. Медведева и избирательно в речи В. Путина.

В речи руководителей государства преобладают изъявительное и сослагательное наклонения, повелительное почти не представлено. В выступлениях Д. Медведева используются возвратные глаголы с суффиксом *-ся, -сь* в страдательном (пассивном) значении для описания механизма, процесса, структуры, в котором внимание сосредоточивается на них самих, а не на производителе действия (ср.: *увеличивается, уменьшается, производится, проводится, созываются, обсуждаются, изменяется* и т. д.). В речи В. Путина преобладает активный залог.

Предмет речи часто осмысляют как систему, структуру или процесс. Ср., в речи Д. Медведева: *политическая конструкция, конструкции власти, системы диссертационных советов, система управления государственными процессами, система скрытых платежей, системная государственная политика развития, структура затрат предприятий, структурированное гражданское общество, структуризация бизнеса, человек уже вовлечен в трудовой процесс, процесс разграничения полномочий*. В речи В. Путина системные отношения представлены содержательно в логике развития мысли.

Стремление к точности проявляется в использовании терминологии. Управленческий подстиль располагает собственной административно-управленческой терминологией: название учреждений, должностей, видов служебных документов. В связи с тем что этот подстиль обслуживает разные области деятельности (культура, учеба, торговля, сельское хозяйство, различные отрасли промышленности), в речи руководителя государства находит применение самая разнообразная терминология. В речи Д. Медведева частотны по преимуществу общенаучные термины: *структура, данные, параметры, процесс, свойства, зависимость*. Такие термины отражают систему взглядов, понятий, методов, используемых для оценки ситуации и планирования действий. Среди слов и словосочетаний, которые использует Д. Медведев, немало принадлежащих к профессиональной юридической и управленческой терминологии: *законодательство, ведение, акт, полномочия, юридическое лицо* и т. п.

В еще большей мере потребности в семантически ясных наименованиях отвечает словосочетание. Данный тип наименований не пользуется спросом в устной речи, но в целом более характерен для речи Д. Медведева (ср.: *целевой капитал, государственные инвестиции, экологическая экспертиза, окружающая среда, экологическая обстановка*). В. Путин по возможности избегает специальной терминологии и составных наименований, что способствует доступности и простоте речи.

Индивидуальной особенностью речи Д. Медведева можно назвать активное употребление предлогов и предложных сочетаний, которые в разговорной речи употребляются редко и активно используются в научном стиле: *в течение, в продолжение, а также путем, образом, в результате, в силу, в связи, в процессе, в режиме, на основе* и др. Широко представлены предлоги, характеризующие способ действия: *путем, методом, способом, с помощью, при помощи, в виде, в форме*; причинно-следственные отношения: *как следствие, вследствие, в результате благодаря* (чему?); *в связи с* (чем?); основание действия: *на основе, в зависимости от, за счет, с точки зрения* (чего?); *в соответствии с* (чем?); условные отношения: *при* (чем? каком условии?); *при наличии, при отсутствии, в случае* (чего?); временные отношения: *в течение, за время, после* (чего?); сопоставление и противопоставление частей информации: *с одной стороны, с другой стороны, наоборот, напротив, однако*. В речи Д. Медведева предпочтение отдается предлогам, характеризующим порядок перечисления информации: *во-первых, во-вторых, в-третьих, наконец* и др. Из синтаксических конструкций, имеющих окраску официально-делового стиля, отметим словосочетания, включающие сложные отыменные предлоги: *в части, по линии, на предмет, во избежание*. В. Путин реже употребляет книжные формы предлогов.

Среди средств, обеспечивающих сжатость и лаконичность управленческого подстиля, формы косвенных падежей — самый экономный способ установить логиче-

ские связи между понятиями (ср.: *стимулирования комплексного развития территорий, расширения межрегиональной и межотраслевой кооперации, достижения поставленных экономических ориентиров, реализации мер социальной политики, изменения порядка выдачи субсидий*). Лаконичная и спонтанная речь В. Путина редко включает цепочки родительного падежа. Д. Медведев, напротив, широко использует эту форму организации ключевых понятий. Ср.: «Еще одна позиция очень важная, еще один принцип — это принцип непрерывного повышения квалификации всех педагогов, всех воспитателей, которые работают в дошкольной, школьной сети и сети детских учреждений дополнительного образования, потому как мы понимаем, что дополнительные деньги должны приходиться лучшим».

Концентрация информации достигается введением в предложение осложняющих элементов. К таким осложняющим элементам можно отнести обособленные причастные или деепричастные обороты, вводные и вставные конструкции, что свойственно речи и Д. Медведева, и В. Путина. Например: «Что же до того, снижает ли это угрозу военных действий: если этот доклад Центрального разведывательного управления опубликован не для того, чтобы отвлечь внимание иранской стороны от реальных приготовлений к военным действиям, что теоретически тоже возможно и что было бы крайне опасно — поскольку, полагаю, любые военные действия против Ирана были бы еще одной очень большой ошибкой, — а если исходить из того, что доклад действительно опубликован, чтобы дать объективную картину происходящих событий, то это только подтверждает, что российская сторона, формулируя свои внешнеполитические позиции по тому или другому вопросу, все-таки руководствуется объективными данными». В результате подобных осложнений предложение увеличивается в объеме, сохраняя целостность анализа.

Волюнтаристивный характер управленческого стиля обеспечивают выражения должностования и предписания. Волюнтаристивность выражается семантически (подбором слов) и грамматически. В речи Д. Медведева волюнтаристивность проявляется в частотном употреблении местоимения 1-го лица ед. числа. В связке с личным местоимением чаще всего повторяются глаголы, характеризующие речевую деятельность: *я сказал, я говорю, я говорил, я отмечу, я выделю, я добавлю, я подчеркну, я озвучил, я выделю, я готов ответить, я хотел бы затронуть, я готов доложить*; глаголы, характеризующие мнение: *я думаю, я считаю, я имею в виду, я уверен*; глаголы характеризующие восприятие, мышление: *я помню, я понимаю, я увидел, я вспомнил, я слышал, я сделал выводы*.

Волюнтаристивность в речи Д. Медведева имеет определенный когнитивный и прагматический сценарий. Местоимение *я* всегда маркирует информацию, представляющую наибольшую важность, которую необходимо воспринять в системе соответствующих оценок аудитории. Ср.: *я увидел, услышал, узнал — я понимаю, я вспомнил — я думаю, я считаю, я уверен — я говорю*. Обязательной для восприятия является не только информация, но и сценарий ее получения, система оценок информации и ее анализа, которая является универсальным руководством к действию для аудитории. Таким образом, волюнтаристивная функция активизирует когнитивный и коммуникативный потенциалы аудитории. Руководитель еще и педагог, пользующийся методами убеждения и учительной аргументацией. Ср.: «Я думаю, что и вопросы формирования администрации будут решены в этот же срок (...). На это есть определенное время. И с моей стороны было бы неправильно и даже *непедагогично* сейчас объявлять какие-то имена». В речи В. Путина также присутствуют местоимения 1-го лица ед. числа, но по преимуществу с ними употреблены глаголы, выражающие мнение: *я думаю, я считаю, я имею в виду, я уверен*. Употребление форм глагола в 1-м лице и личные местоимения способствуют конкретизации, закреплению приоритетного коммуникативного статуса.

В целом в управленческом подстиле обычно не употребляются глаголы в повелительном наклонении и сравнительно редко конструкции со словами *должен, обязан*. Значение долженствования смягчается в письменных разновидностях управленческого стиля применением таких оборотов, как *вменить в обязанность, возложить обязанность, обязать*. В устной речи мы наблюдаем другую картину. Модальность долженствования представлена широким спектром единиц. Например, *должен быть сделан, необходимо сохранять, необходимо обеспечить, должен получать, должен быть прозрачным, надо стимулировать, надо сформировать, надо уделить особое внимание, не должны отниматься, а должны именно идти на развитие* и т. д. Реализуя волюнтаривную функцию, с формами модальности часто используется местоимение *мы*: *мы хотим добиться, мы можем предметно продолжить обсуждение, мы с вами должны рассмотреть, мы с вами должны смотреть в будущее, мы с вами должны обменяться мнениями*. У этого *мы* несколько функций: активизация внимания аудитории; риторический прием присоединения к аудитории, облегчающий задачи убеждения, а также скрытая мягкая форма волюнтаривности. Ср.: *мы с вами хорошо знаем, но мы с вами понимаем, мы с вами об этом поговорим*.

В речи Д. Медведева чаще, чем в речи В. Путина, применяются слова и устойчивые словосочетания с окраской официально-делового стиля (ср.: *избирательная активность, положительная тенденция, прирост населения, единовременное пособие*). Речь Д. Медведева, с одной стороны, обнаруживает тяготение к обобщенной в семантическом отношении лексике, где на передний план выдвинуто типичное, с другой — отчетливо видно желание уйти от этих канцелярских форм. Иногда отдается предпочтение родовым обозначениям с ограниченным числом семантических признаков: *жилье, лицо, родитель, военнослужащий* и др. Ср.: *Я считаю, что мандат любого избранного лица определяется все-таки тем преимуществом, который по закону приобрело это лицо в результате выборов*. Речь В. Путина в целом более свободна от подобных элементов канцелярского стиля.

Управленческий стиль в письменных жанрах безличен и стереотипен. Как и научно, ему чужда эмоционально-экспрессивная окрашенность. Ведь в языковых средствах письменных жанров управленческого стиля нет добавочных, дополнительных оценок пишущего, которые бы наслаивались на языковые единицы сверх их лексического, номинативного или грамматического значения. Напротив, отбираемые здесь языковые единицы призваны к тому, чтобы максимально точно, однозначно передать соответствующие понятия, факты. Однако отсутствие эмоционального начала в речи современного руководителя не представляло бы интерес для публичной аудитории, средств массовой информации.

В речи руководителей наблюдается тенденция к использованию средств выразительности (словоупотребительного и синтаксического уровней), средств учительной и убеждающей аргументации, приемов эмоционального воздействия и убеждения, которые раньше в языке власти наблюдались редко, были свойственны скорее политическому дискурсу. К таким средствам создания экспрессии и эмоциональности на лексическом уровне можно отнести использование разговорных слов и фразеологизмов, расширение сочетаемости.

Афористичность высказываний В. Путина последних лет уже отмечалась и журналистами, и стилистами. Д. Медведев стремится следовать этой речевой стратегии. Ср., некоторые примеры экспрессивных единиц: *как ни крути, не буду лукавить, по всему периметру, работать в полноценной эффективной связке, это не повод для драм, продукция просачивается на рынок, целевая задача, подтянуть уровень зарплат, важная вещь, выдвигаться ко всем остальным, модельные регионы, финансовая подпитка, священные коровы (о госкорпорациях), залезть в Интернет, получить хорошие цифры*.

Особенностью речи Д. Медведева можно также назвать широкое применение средств интеллектуальной оценки информации, выраженной в превосходной степени прилагательных. Ср.: *важный — самый важный — важнейший, сложный — сложнееший, самый сложный, трудоемкий, беспрецедентно высокий, совершенно беспрецедентный, закритично мало, приятная информация, хорошая цифра.*

Процесс стандартизации управленческого стиля охватывает все уровни языка — и лексику, и морфологию, и синтаксис. В итоге складывается устойчивый речевой стереотип, воспринимаемый говорящими как особый, функционально ориентированный тип языкового нормирования речи, т.е. особый язык власти. Развитие управленческого стиля соответствует общим закономерностям эволюции современного общества.

Всем, кто сохранил учебный и научный стиль в вузовской аудитории, приятно узнавать знакомые лаконичные, стройные и демократичные формы выражения мысли в речи современного руководителя государства; радостно думать, что стиль нашел признание и достойное применение...

## Литература

1. *Проскуряков М. Р. Дискурс борьбы (очерк языка выборов) // Вестник Московского университета. Сер. 9: Филология. 1999. № 1. С. 34–49.*
2. *Проскуряков М. Р. Дискурс власти: очерк культуры политической речи // Сборник научных трудов. СПб.: СПбГУ, 2004.*

## References

1. Proskuryakov M. R. *Discourse of fight (sketch of elections language)* [Diskurs bor'by (ocherk yazyka vyborov)] // Messenger of Moscow University. Series 9. Philology [Vestnik Moskovskogo un-ta. Ser. 9. Filologiya]. 1999. N 1. P. 34–49.
2. Proskuryakov M. R. *Discourse of the power: sketch of culture of the political speech* [Diskurs vlasti: ocherk kul'tury politicheskoi rechi] // Collection of works. SPb.: St.Petersburg State University [SPbGU], 2004.

## Особенности трансграничного регионального сотрудничества в форме парадипломатии

### Яковлева Наталья Вячеславовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Преподаватель кафедры международных процессов Евразийского региона  
 Аспирант кафедры международных отношений  
 nancy-the-great@yandex.ru

### Левкин Игорь Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Профессор кафедры международной и национальной безопасности  
 Доктор военных наук, профессор  
 lev.kin@yandex.ru

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена вопросам развития парадипломатии в Западной Европе и Северной Америке. Авторы раскрывают понятие «парадипломатия» и проводят аналогию с трансграничным региональным сотрудничеством (ТГРС) в России, выделяя и описывая каждую форму ТГРС. На основе сравнительного анализа описаны достоинства и недостатки каждой формы ТГРС. В результате предложено определение парадипломатии, которое объединяет все изученные подходы.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

трансграничное региональное сотрудничество, парадипломатия, регионы, суб-регионы

Iakovleva N. V., Levkin I. M.

## Peculiar Properties of Trans-Border Regional Cooperation in Form of Paradiplomacy

### Iakovleva Natalya Vyacheslavovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Lecturer of the Chair of International Processes of Eurasian Region  
 Graduate student of the Chair of International Relations  
 nancy-the-great@yandex.ru

### Levkin Igor Mikhailovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Professor of the Chair of the International and National Security  
 Doctor of Science (Military Sciences), Professor  
 lev.kin@yandex.ru

#### ABSTRACT

The article is devoted to the development of paradiplomacy in western Europe and North America. The author reveals the concept of paradiplomacy and gives an analogy with the trans-border regional cooperation (TbRC) in Russia. In the article author gives and describe all forms of TbRC. His research is based on a comparative analysis which defines the advantages and disadvantages of each form of TbRC. As a result, the author makes his own definition of paradiplomacy, which combines all the studied approaches.

#### KEYWORDS

trans-border cooperation, paradiplomacy, region, sub regions

---

Впервые проявление трансграничного сотрудничества официально зафиксировано более 60 лет назад, в 1941 г., через подписание соответствующих соглашений между США и Канадой. Государства взяли на себя обязательства компенсировать

соседям любой ущерб, причиненный в результате нерациональной деятельности в приграничных районах [3].

В основе такого сотрудничества лежит возможность установления правил, ограничивающих экономическую деятельность, которая может нанести экологический вред соседнему государству, содействует экономическому развитию ранее отсталых приграничных районов, усилению интеграционных процессов, культурных, трудовых обменов, совместному решению юридических вопросов двустороннего сотрудничества [8].

В советской и российской литературе трансграничное региональное сотрудничество (ТГРС) описывается как совокупность двусторонних и многосторонних связей между органами власти, хозяйствующими субъектами, общественными организациями и населением приграничных регионов двух и более стран. Связи, возникающие и развивающиеся в ходе трансграничного сотрудничества, способствуют углублению других форм трансграничного взаимодействия [13].

ТГРС строится на основе *регионализации* и *интеграции*. Процесс регионализации является одним из основных сателлитов трансграничного сотрудничества. Такое утверждение следует из следующего понимания соотношения понятий «регионализм» и «регионализация», которое отражено в определениях финского политолога К. Ляхтеенмяки-Смит: «Регионализация как политико-административный процесс» [19].

В современной Европе существует целый ряд разнообразных структур, занимающихся ТРГС со своими специфическими свойствами, целями и задачами, так же как и особенностями функционирования, компетенцией и ресурсным обеспечением, которые объединены понятием «трансграничный регион».

*Трансграничный регион* — это «потенциальный регион», единый с точки зрения географии, истории, экологии, этнических групп, экономических возможностей и т. д., но разбитый на части суверенитетом правительств, управляющих по обеим сторонам границы [15].

Под *трансграничным региональным сотрудничеством* понимаем структурный элемент государственной экономической политики, выдвижение, формирование и реализацию программ регионального развития страны с другими странами участниками международного сотрудничества [1].

*В теории международных отношений существует несколько подходов к пониманию трансграничного региона и трансграничных отношений.*

I. «Сотрудничество на внутренних и внешних границах ЕС, в котором регионы играют главную роль» [4] — именно так определяется ТГРС в одном из докладов Европейского парламента. На основе данного определения выделяются следующие формы сотрудничества трансграничных регионов:

- 1) формы сотрудничества, характерные для северо-западной Европы и вытекающие из традиционных связей, реализация которых ускоряется посредством помощи, оказываемой Сообществом;
- 2) формы сотрудничества, связанные с политическими изменениями в государстве, после вступления в ЕС;
- 3) формы сотрудничества, напрямую инициированные Сообществом через различные программы поддержки;
- 4) формы сотрудничества, которые ведут к членству в ЕС или ассоциации с ним (Центральная и Восточная Европа и регион Средиземного моря);
- 5) форма сотрудничества, представляющая собой соединение первой и третьей форм, когда ЕС через свои программы и инициативы создает новые трансграничные регионы из частей «старых» регионов.

II. Разработчиком типологии еврорегионов является профессор Ланкастерского университета М. Перкманн. Его типология частично основывается на эмпирических

исследованиях трансграничного сотрудничества, проводимых на протяжении многих лет и опубликованных в 2000 г. в виде «Практического руководства по приграничному сотрудничеству». В руководстве выделяются собственно «еврорегионы», «рабочие сообщества» и «Интеррегструктуры». При этом во внимание принимаются два основания типологизации: интенсивность сотрудничества и географический охват.

Исходя из вышеизложенного, ТГРС можно разбить на четыре типа: рабочие сообщества; еврорегионы в стадии становления; скандинавские еврорегионы; интегрированные еврорегионы [6].

III. По субъектам и их связям можно выделить три формы ТГРС:

- 1) локальные приграничные контакты (например, Ленинградская область и Республика Финляндия);
- 2) взаимодействие между акторами различных уровней при опоре на узлы ячеистой сети глобальных взаимодействий, минуя территориально-пограничное размежевание (например, транснациональные корпорации, общественные объединения, национальные фонды) [10];
- 3) взаимодействие между территориальными образованиями, не имеющими общей границы [5].

Рассмотрим достоинства и недостатки каждой из них (табл. 1) [11].

Можно сделать выводы о том, что в каждой форме ТГРС существуют свои плюсы и минусы. Вторая и третья формы расширяют возможности принятых в отечественной науке подходов к организации ТГРС.

В дальнейшем исследовании III типологизация будет приниматься за основу. Наибольший интерес представляют вторая и третья формы, которые заключаются в сотрудничестве между административно-территориальными единицами двух государств, не имеющих общей границы, и между акторами различных уровней при опоре на узлы ячеистой сети глобальных взаимодействий, минуя территориально-пограничное размежевание.

ТГРС характеризуется децентрализацией сотрудничества, охватом основных сфер жизнедеятельности государств, сохранением исторических традиций и регионального сотрудничества [6].

По объекту трансграничное сотрудничество можно разделить по трем видам:

- трансграничное экономическое сотрудничество;
- трансграничное экологическое сотрудничество;
- охрана трансграничных вод, заповедников и др.

Важно отметить, что в мировой практике первая форма ТГРС существует уже давно и имеет более развитую нормативно-правовую базу, структуру сотрудничества. Вторая и третья формы ТГРС появились сравнительно недавно в России и наименее изучены. Что касается Европы, то пик исследований трансграничного сотрудничества и его дальнейшего интегрирования в Европейском союзе на местном уровне пришелся на начало 1990-х гг. после принятия Маастрихтского договора, где была зафиксирована роль регионов на международной арене.

Р. Кеохейн и Дж. Най изучали трансправительственные связи в рамках транснациональных отношений, отношений негосударственных субъектов, чтобы понять различные межгосударственные отношения. Они разбирали эти понятия, как «наборы прямого взаимодействия между подразделениями правительства, которые не контролируются или тесно руководствуются политикой шефов или руководителей правительств» [18].

Причиной появления новых форм сотрудничества явились возникшие новые дипломатические вопросы, которые сегодня включают в себя все начиная от управления международным долгом и телекоммуникациями до потоков беженцев и окружающей среды, что привело профессиональных дипломатов в незнакомую им область

## Достоинства и недостатки форм ТГРС

Формы трансграничного регионального сотрудничества	Возможности трансрегионального сотрудничества немецких национальных образований РФ с акторами ФРГ	
	Достоинства	Недостатки
Локальные приграничные контакты (например, Алтайский край и Казахстан)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сохранение исторических традиций и регионального сотрудничества;</li> <li>• охват основных сфер жизнедеятельности государств;</li> <li>• наличие общих интересов субъектов, общих проблем в различных сферах жизнедеятельности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитие только периферийных районов страны;</li> <li>• обособленное развитие пограничных регионов</li> </ul>
Взаимодействие между акторами различных уровней при опоре на узлы ячеистой сети глобальных взаимодействий, минуя территориально-пограничное размежевание (например, транснациональные корпорации, общественные объединения, национальные фонды)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Децентрализация сотрудничества;</li> <li>• охват основных сфер жизнедеятельности государств;</li> <li>• наличие общих интересов субъектов;</li> <li>• общие проблемы в различных сферах жизнедеятельности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отдаленность между субъектами обеих стран;</li> <li>• появление новых институтов (например пунктов сбора информации);</li> <li>• сотрудничество субъектов двух стран параллельно государству</li> </ul>
Взаимодействие между территориальными образованиями, не имеющими общей границы (например, Азовский немецкий национальный район в Омской области и Германия)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Участие негосударственных политических акторов;</li> <li>• налаженные каналы коммуникации между акторами сотрудничества</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отдаленность между всеми акторами сотрудничества;</li> <li>• сотрудничество акторов параллельно государству (государствам);</li> <li>• большое количество участников взаимодействия</li> </ul>

и увеличило потребность в привлечении иных специалистов. Участие нетрадиционной дипломатии было описано термином «парадипломатия», т. е. это прямые международные контакты между правительственными департаментами и агентствами, иными чем международные министерства, а также неофициальные, частные контакты, или, по-другому, гражданская дипломатия. В результате «Сейчас мы движемся в „эру дипломатии без дипломатов“» и «дипломатия, кажется, теряет как своих профессионалов, так и свою квалификацию» [21].

Данная дипломатия включает в себя обработку информации и систематизацию ее в культурной, экономической, военной, научной сферах и консультации по вопросам политики правительства, это только один ее аспект. Представительство функции государства-нации за рубежом, участие в двусторонних или многосторон-

них переговорах, а также консульские услуги представляли собой другую сторону государственной дипломатии. Хотя не все функции, особенно консульской службы и некоторые функции из деятельности территориальных подразделений могут быть проанализированы.

В это же время в Америке стал изучаться новый феномен сотрудничества между субъектами двух федеративных государств с конца 1960-х гг. без выделения этого феномена в отдельное независимое исследовательское направление [9]. Исследованием активности субнациональных единиц на международной арене занимались такие ученые, как Ганс Мичелман, Панайотис Солдатос, Джон Кинкайд, Андре Лекур, Иво Духачек, Ирл Фрай и многие другие [14; 20]. Родоначальник парадипломатии Иво Духачек [16] раскрыл термин расширенной концепции дипломатии и создал собирательный термин для обозначения внешних связей федеральных единиц (субъектов федерации).

В науке появляется новый термин «парадипломатия», который трактуется как отношения между субрегионами государства в развитом обществе, которые фокусируются на региональном уровне между правительствами двух государств. Эти государства в прошлом имели международные отношения, и сейчас некоторые из этих субрегионов страны восстанавливают их собственные международные связи. В первую очередь целью парадипломатии являются экономическое, культурное, технологическое развитие и политическое заверение данных отношений, развитие трансграничных региональных связей на долгосрочной основе [20]. Штефан Вольф считал, что *парадипломатия* — это возникновение политических отношений субгосударств как юридических лиц в общем между двумя странами (или провинциями, районами, землями, штатами, регионами) федеральных или автономных, независимых административно-территориальных единиц унитарных государств [22].

Такие авторы, как Панайотис Солдатос и Иво Духачек, придерживались того мнения, что *парадипломатия* — это новый феномен и субъект исследования в международных отношениях, который относится к международной политике и компетенции правительств субгосударств (их провинций, районов, земель, штатов, регионов), их участие, независимо от государств на международной арене, в преследовании их собственных международных интересов. Эти вопросы концептуально и практически мало изучены [22].

В основном перечисленные авторы описывали отношения между субъектами двух федеративных государств, имевших крепкие связи. Рассматривались их экономические и политические связи.

За последние десятилетия в истории штатов и провинций Канады появлялись новые международные субъекты, которые «уехали за границу», как писал Андрэ Лекур [20].

В 1990-х гг. европейские исследователи Майкл Китинг, Браин Хогинг, Ное Корнаго, Франсиско Альдекоа обращали внимание на то, что комбинации из формальных и неформальных элементов делают трудной для понимания. Типология данного предмета разнообразна и сложна, потому что в парадипломатии задействовано и вовлечено много различных акторов.

Роберт Кайзер выделил в глобальной системе управления три типа парадипломатии:

- региональная парадипломатия, которая включает в себя формальные и неформальные контакты между соседствующими регионами через границы (трансграничные кооперации). Это отношения между корпорациями и правительствами двух и более стран, сюда входят лобби группы, местные и региональные власти;
- трансрегиональная парадипломатия, т. е. кооперация с регионами других стран;

- глобальная парадипломатия, которая предполагает официальные политические связи и контакты между правительствами, международными организациями, частным сектором промышленности, группами по интересам [17].

Более глубокий анализ позволит рассмотреть отношения субъектов РФ и земель ФРГ на уровне субгосударств между регионами, где под регионом мы понимаем относительно самостоятельную политическую систему с достаточно широкой политической компетенцией, которая охватывает одну или несколько областей (земель, провинций, субъектов федерации и т. п.) одной страны или разных стран или объединение нескольких государств соседствующих государств, сохраняющих свою независимость, которые по определенному кругу вопросов имеют общие органы и осуществляют совместные полномочия и характеризуются общей историко-культурной, экономической, географической, политической и иной спецификой [7]. Регионы вписывают свои собственные мероприятия в мир, в котором доминирует национальное правительство и транснациональные организации, которым они едва могут бросить вызов, но должны просто работать с ними.

На основе анализа определений и примеров парадипломатии в мире нами дано следующее определение парадипломатии. *Парадипломатия* — это сотрудничество административно-территориальных единиц двух государств, не граничащих друг с другом, но имеющих общую культуру, этнос, историю, осуществляемое на принципах субсидиарности и параллельности взаимодействия всех политических, экономических, культурных и иных акторов [12].

В парадипломатии между двумя субрегионами взаимодействие проявляется в следующих типах отношений [2]:

- 1) регион — иностранные государства;
- 2) регион — иностранные правительства (этот вид связей осуществляется непосредственно через консульства и посольства зарубежных стран);
- 3) регион — федеральные органы — зарубежные правительства (Росвооружение сотрудничает с администрацией ряда областей, производящих вооружение, для нахождения оптимальных вариантов его экспорта);
- 4) регион — регион (программы межрегионального сотрудничества), а также сотрудничество между различными организациями двух регионов в рамках региональных программ;
- 5) регион — международные организации;
- 6) город — федеральный центр — международные организации (так, Росзарубежцентр представляет интересы некоторых российских городов в рамках европейской программы «Породненные города»);
- 7) регион — транснациональные организации — европейские организации (регионы, участвующие в Форуме стран Балтийского моря или Баренц–Евроарктическом совете, могут выступать в качестве участников программ ЕС);
- 8) регион — этническая диаспора — международные организации (например, Немецкий национальный район и немецкие национально-культурные автономии);
- 9) региональные предприятия — международные организации (например, руководители многих крупных предприятий России приглашаются на Всемирный экономический форум в Давос);
- 10) участие региональных структур (предприятий, вузов, некоммерческих организаций) в деятельности международных организаций; промежуточными звеньями в этих случаях могут быть федеральные и региональные структуры;
- 11) регион — федеральное правительство — частные компании — международные банки;
- 12) региональные организации российского региона (банки, вузы, некоммерческие организации и др.) — региональные организации региона другой страны; кон-

**Сравнительная характеристика второй и третьей форм ТГРС  
и понятия парадипломатии**

Характеристика	Вторая и третья форма ТГРС	Парадипломатия
Децентрализация сотрудничества	+	+
Охват основных сфер жизнедеятельности государств	+	+
Сохранение исторических традиций и регионального сотрудничества	+	+
Отсутствие общей границы	+	+
Участие негосударственных политических акторов	+	+
Сотрудничество на основе соглашений	+	+
Наличие общих интересов субъектов, общих проблем в различных сферах жизнедеятельности	+	+
Участие сепаратистских движений в международных отношениях		+
Политико-функциональные контакты отдельных районов со сложным содержанием сотрудничества		+

тракты заключаются между самими структурами без посредничества региональных, центральных властей и международных организаций.

Данная типология считается нами всеобъемлющей, так как она включает негосударственных акторов (субъектов) международного сотрудничества, которые возникли как глобальное гражданское общество, многослойное и многоуровневое. Действительно, международные организации стремятся регулировать растущую зависимость государства с гражданским обществом. Этот процесс описал бывший генеральный секретарь ВТО Майк Мур в своей книге «Земля без стен (границ)».

Рассмотрев опыт развитых стран в определении трансграничного регионально-го сотрудничества и опыт советских (российских) ученых, можно отметить схожесть той и другой школы.

Характеристика III типологии ТГРС в виде второй и третьей форм ТГРС подходит к описанию такого вида сотрудничества как «парадипломатия», в табл. 2 показана сравнительная характеристика двух этих понятий.

Получается, что в том и другом случае речь идет о сотрудничестве между двумя субъектами государств. Можно сказать, что третья типология ТГРС почти на 100% повторяет описание парадипломатии.

Отличительная черта парадипломатии в том, что данное сотрудничество осуществляется только между двумя странами-партнерами в отличие от приграничного сотрудничества, где участниками могут становиться несколько регионов/ субъектов одновременно.

В целом парадипломатия расширяет возможности традиционно принятых в отечественной науке подходов к организации ТГРС. Она объединяет все возможности третьей и отдельные возможности второй форм ТГРС, включая идеи параллелизма и субсидиарности.

## Литература

1. Бабарыкина Н. А. Трансграничное региональное сотрудничество как основное направление европейской политики соседства: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tag242217.taghosting.ru/index.php/2010-05-17-09-13-25/23-27-2011-/871-2011-11-24-12-36-02>.
2. Базаров Б. Б. Региональная парадипломатия в трансграничных регионах Сибири и восточной Азии // Россия в системе Евро-Азиатских взаимодействий. М., 2011. С. 26–36.
3. Ганзей С. С. Геоэкологическое исследование международных трансграничных территорий юга Дальнего Востока России // Мировая экономика и международные отношения: Вестник ДВО РАН. 2004. № 6.
4. Декларация о трансграничном сотрудничестве между регионами — учредителями трансграничного союза Еврорегион «Неман». 1997.
5. Елютин В. М. Потенциал приграничного торгово-экономического комплекса «Пограничный—Суйфэнхэ» в реализации государственной программы содействию добровольному переселению соотечественников на Дальнем Востоке России // Финансы Востока. 2006. № 7.
6. Косов Ю. В. Мировая политика и международные отношения. СПб.: Питер, 2012. С. 226–230.
7. Косов Ю. В. Политическая регионалистика / Ю. В. Косов, В. В. Фокина. СПб.: Питер, 2009. С. 192.
8. Косов Ю. В. Трансграничные региональные связи государств Балтийского моря // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 67–74.
9. Кузнецов А. С. Развитие научных школ парадипломатических исследований в западной политической науке // Дискурс Пи. 2007. № 7. С. 92–94.
10. Шинковский М. Ю. Трансграничное сотрудничество как рычаг развития российского Дальнего Востока // ПИ. 2004. № 5. С. 62–70.
11. Яковлева Н. В. Трансграничное сотрудничество регионов РФ и земель ФРГ как фактор укрепления российской государственности // Парадигма державности в развитии Российского государства: Мат-лы Междунар. науч. конф. 14–16 июня 2011 г. / Гл. ред. В. М. Юрьев; Мин-во обр. и науки РФ, ФГОБУ ВПО «Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина». Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина. 2011. С. 309–311.
12. Яковлева Н. В. Виды парадипломатии в России // Актуальные проблемы международных отношений в дипломатии (вторая половина XX — начало XXI в.): Мат-лы междунар. науч.-практич. конф. (Витебск, 25–26 апреля 2013 г.) / Витебский гос. ун-т; Редколл.: А. П. Косов (отв. ред.) и др. Витебск: ВГУ им. П. М. Машерова. 2013. С. 314–317.
13. Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб.: Норма, 2007. С. 280.
14. Bosold D. Transatlantische Paradiplomatie. Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundeslander. Marburg, 2004. S. 120.
15. Charles R. Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe. Council of Europe Publishing, 2000. Vol. 4. P. 9–10.
16. Duchacek I. D. Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 230–232.
17. Kaiser R. Paradiplomacy and Multivel Governance in Europe and North America: Subnational Governments in International Arenas // Participation. 2003. Vol. 27, N 1. P. 17–19.
18. Keohane R. O., Nye Jo. S. Power and interdependence. Longman. N. Y., 2001. P. 41.
19. Lähteenmäki-Smith K. Globalisation, regionalization and the rest // Spatial Development trends Stockholm, 2004. P. 23.
20. Lecours A. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». 2008. P. 120.
21. Soldatos P. Le systeme institutionnel et politique des Communautés europeennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition). Bruylant, 1989. P. 168.
22. Wolff S. Paradiplomacy: Opportunities and Challenges: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf> (дата обращения: 12.12.2013).

## References

1. Babarykina N. A. *Cross-border regional cooperation as the main direction of the European policy of the neighborhood* [Transgranichnoe regional'noe sotrudnichestvo kak osnovnoe napravlenie evropeiskoi politiki sosedstva] [Electronic resource]. URL: <http://www.tag242217.taghosting.ru/index.php/2010-05-17-09-13-25/23-27-2011-/871-2011-11-24-12-36-02/>
2. Bazarov B. B. *Regional paradiplomacy in cross-border regions of Siberia and East Asia* [Regional'naya paradiplomatiya v transgranichnykh regionakh Sibiri i vostochnoi Azii] // Russia in

- system of Euro-Asian interactions [Rossiya v sisteme Evro-Aziatskikh vzaimodeistvii]. M., 2011. P. 26–36.
3. Ganzey S. S. *Geoecology research of the international cross-border territories of the South of the Far East by Russia* [Geoekologicheskoe issledovaniya mezhdunarodnykh transgranichnykh territorii yuga Dal'nego Vostoka Rossii] // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. FEB Russian Academy of Sciences analytical survey [Vestnik DVO RAN]. 2004. N 6.
  4. *The declaration on cross-border cooperation between regions – founders of the cross-border union Evroregion «Neman»* [Deklaratsiya o transgranichnom sotrudnichestve mezhdru regionami — uchreditelyami transgranichnogo soyuza Evroregion «Neman»]. 1997.
  5. Elyutin V. M. *Potential of the border trade and economic complex «The Boundary – Suifenhe» in realization of a state program to assistance to voluntary resettlement of compatriots in the Far East Russia* [Potentsial prigranichnogo trgovno-ekonomicheskogo kompleksa «Pogranichnyi — Suifen'khe» v realizatsii gosudarstvennoi programmy sodeistviyu dobrovol'nomu pereseleniyu sootchestvennikov na Dal'nem Vostoke Rossii] // East Finance [Finansy Vostoka]. 2006. N 7.
  6. Kosov Yu. V. *World politics and international relations* [Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya]. SPb.: Piter, 2012. P. 226–230.
  7. Kosov Yu. V. *Political regionalistics* [Politicheskaya regionalistika] / Yu. V. Kosov, V. V. Fokina. SPb.: Piter, 2009. P. 192.
  8. Kosov Yu. V. *Cross-border regional communications of the states of the Baltic sea* [Transgranichnye regional'nye svyazi gosudarstv Baltiiskogo moray] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2005. N 3. P. 67–74.
  9. Kuznetsov A. S. *Development of scientific schools of paradiplomatic researches in east political science* [Razvitie nauchnykh shkol paradiplomacheskikh issledovaniy vzapadnoi politicheskoi nauke] // Scientific almanac «Discourse-pi» [Nauchnyi al'manakh «Diskurs Pi»]. 2007. N 7. P. 92–94.
  10. Shinkovsky M. Yu. *Cross-border cooperation as lever of development of the Russian Far East* [Transgranichnoe sotrudnichestvo kak ryuchag razvitiya rossiiskogo Dal'nego Vostoka] // Polis. 2004. N 5. P. 62–70.
  11. Yakovleva N. V. *Cross-border cooperation of regions of the Russian Federation and the lands of Germany as a factor of strengthening of the Russian statehood* [Transgranichnoe sotrudnichestvo regionov RF i zemel' FRG kak faktor ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti] // The great power statehood Paradigm in development of the Russian state [Paradigma derzhavnosti v razvitiy Rossiiskogo gosudarstva]: Materials of the international scientific conference on June 14–16 2011 [Materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii 14–16 iyunya 2011] / General edition V. M. Yuryev; The Tambov State University named by G. R. Derzhavin. Publishing house TGU of G. R. Derzhavin. 2011. P. 309–311.
  12. Yakovleva N. V. *Types of paradiplomacy in Russia* [Vidy paradiplomatii v Rossii] // Actual problems of the international relations in diplomacy (the second half of XX — beginning of XXI century) [Aktual'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii v diplomatii (vtoraya polovina XX — nachalo XXI v.)]: Materials of the international scientific and practical conference, Vitebsk, on April 25–26, 2013 / Vitebsk State University; Editorial board: A. P. Kosov (executive eitor). Vitebsk: VSU named after P. M. Masherov, 2013. P. 314–317.
  13. Yarovoy G. O. *Regionalism and cross-border cooperation in Europe* [Regionalizm i transgranichnoe sotrudnichestvo v Evrope]. SPb.: Norma, 2007. P. 280.
  14. Bosold D. *Transatlantische Paradiplomatie. Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundeslander*. Marburg, 2004. S. 120.
  15. Charles R. *Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe*. Council of Europe Publishing, 2000. Vol. 4. P. 9–10.
  16. Duchacek I. D. *Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations* // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 230–232.
  17. Kaiser R. *Paradiplomacy and Multivel Governance in Europe and North America: Subnational Governments in International Arenas* // Participation. 2003. Vol. 27, N 1. P. 17–19.
  18. Keohane R. O., Nye Jo. S. *Power and interdependence*. Longman. N.Y., 2001. P. 41.
  19. Lähteenmäki-Smith K. *Globalisation, regionalization and the rest* // Spatial Development trends Stockholm, 2004. P. 23.
  20. Lecours A. *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Netherlands Institute of International Relations «Clingendael». 2008. P. 120.
  21. Soldatos P. *Le systeme institutionnel et politique des Communautés europeennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition)*. Bruylant, 1989. P. 168.
  22. Wolff S. *Paradiplomacy: Opportunities and Challenges*: [Electronic resource]. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf> (address date: 12.12.2013).

Га Жиды, Ли Чженфен, Ключев А. В.

# Структура и тенденции внутренней и внешней миграции в Китае и России

(на примере Пекина и Санкт-Петербурга)\*

## Га Жиды

Пекинский административный институт (Пекин, Китайская Народная Республика)  
Глава кафедры социологии, профессор

## Ли Чженфен

Пекинский административный институт (Пекин, Китайская Народная Республика)  
Кафедра социологии

## Ключев Анатолий Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой социологии и социальной работы  
Доктор философских наук, профессор  
klyuev@szags.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются тенденции миграционных процессов в Китае и России. Анализируется специфика состояния миграционной ситуации в Китае и России, а также выявляются объективные и субъективные причины перемещения в города на примере Пекина и Санкт-Петербурга. Значительное внимание уделяется внутренней миграции в Китае и внешней миграции в России. Затрагивается роль государственных органов власти в регулировании миграционных процессов.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

внутренняя миграция, внешняя миграция, трудовой потенциал, трудоспособное население, занятость мигрантов, количество мигрантов, рост населения, внутренняя миграция в Пекине

Ga Rida, Li Zhenfeng, Klyuev A. V.

## The Structure and Trends of Internal and External Migration in China and Russia (Exemplarily Discussed on the Instances Beijing and Saint-Petersburg)

### Ga Rida

Beijing Administrative College (Beijing, People's Republic of China)  
Head of Department of Sociology  
Chair, Professor

### Li Zhenfeng

Beijing Administrative College (Beijing, People's Republic of China)  
Member of the Department of Sociology

### Klyuev Anatoly Vladimirovich

North-West Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Head of the Chair of Sociology and social work  
Doctor of Philosophy, professor  
klyuev@szags.ru

\* Статья подготовлена в рамках совместного исследовательского проекта Северо-Западного института управления – филиала РАНХиГС с Пекинским административным институтом на тему «Тенденции миграционных процессов в Китае и России (сравнительный анализ на примере Санкт-Петербурга и Пекина)».

**ABSTRACT**

This paper deals with migration process trends in China and Russia. The specificities of the migration situation in China and Russia are analysed, both objective and subjective reasons for moving into cities, with Beijing and Saint-Petersburg as examples, are detected. Special emphasis is given to internal migration in China and external migration in Russia. The role of public authorities in regulating migration processes is discussed.

**KEYWORDS**

internal migration, external migration, labor potential, labor force, employment of migrants, quantity of migrants, a swell in population, internal migration in Beijing

---

Процессы, происходящие в современном мире, приводят к расширению масштабов движения населения в разных странах. Миграция, как известно, бывает внутренней, означающей перемещение людей из одного региона страны в другой, и внешней, которая связана с пересечением государственных границ. Внутренняя миграция обусловлена, как правило, наличием значительного трудового потенциала, обширной территорией, неравномерностью экономического развития и т. д. Внешняя миграция происходит по причине разницы в уровне заработной платы, условий жизни в разных странах, наличия в них рабочих мест и других факторов.

Существуют общенациональные и специфические причины миграции в зависимости от социально-экономического состояния общества и этапности социально-исторического развития. Для понимания общих и специфических тенденций миграционных процессов важным представляется в этом отношении изучение опыта России и Китая.

**Внутренняя миграция в Китае**

Во времена плановой экономики, которая существовала до начала реформ в Китае, города и деревни были системно разделены, трудовые ресурсы контролировались в соответствии с единым планом, миграция регулировалась, а процесс урбанизации был вялотекущим. Неслучайно доля городского населения возросла с 15,39% в 1957 г. до 17,92% в 1978 г., т. е. увеличилась за 20 лет лишь на 2,5%.

С началом реформ 1978 г. Китай испытывает более интенсивную внутреннюю миграцию, наблюдается высокий темп урбанизации. Количество внутренних мигрантов выросло с 6,57 млн в 1982 г. до 211 млн в 2010 г. Это означает, что в среднем за год число мигрантов увеличивалось на 7,3 млн человек. Темпы урбанизации росли со скоростью в среднем 1% в год: с 17,92% в 1978 г. до 52,57% в 2012 г., за 34 года численность городского населения выросла на 34,65%. Международный опыт доказал, что страны быстро урбанизируются, потом они вступают в стадию форсированной урбанизации и продолжают быстро развиваться до тех пор, пока уровень урбанизации не вырастет где-то до 70%. В связи с этим в ближайшие одно-два десятилетия наряду с переходом населения из сельскохозяйственного в несельскохозяйственное и миграцией из сельской местности в города число внутренних мигрантов в Китае будет продолжать увеличиваться.

Благодаря китайской системе контроля регистрации местожительства выделяются две группы населения в процессе внутренней миграции в Китае: одна группа перемещается с изменением места регистрации, она статистически известна как «мигранты», аналогично «мигрантам» в демографии; другая группа перемещается без изменения места регистрации, она называется «внутренние мигранты» и выступает объектом данного исследования.

Согласно дополнительному значению этого понятия внутренний мигрант не является мигрантом с точки зрения демографии. Хотя в государственных документах, средствах массовой информации и научной литературе в Китае понятие «внутренние мигранты» часто используется как «внешнее население», «временное население» и «незарегистрированное население», но содержание и оттенки значений этих понятий очень разные. Соответственно, «внутренний мигрант» может быть определен как «человек, в течение определенного периода времени не меняющий регистрацию своего местожительства, при этом уезжающий в другие места». Внутренние мигранты в Пекине — те, кто живет здесь без регистрации местожительства. В частности, внутренние мигранты<sup>1</sup> — это китайские граждане, которые приезжают из других провинций.

В Китае крупномасштабная внутренняя миграция возникла в очень короткий промежуток времени. Это объясняется, во-первых, тем, что глобализация и переход к рыночной экономике являются основными движущими силами внутренней миграции. Комплексное продвижение китайских реформ и политики открытости требуют повышения степени либерализации рынка, развития международного сотрудничества и конкурентного спроса на трудовые ресурсы, перемещающиеся в несельскохозяйственные сектора. Во-вторых, индустриализация и урбанизация являются мощным фактором внутренней миграции, так как индустриализация города обеспечивает возможность трудоустройства для внутренних мигрантов. Эти движущие силы в определенной мере приводят внутренних мигрантов в крупные города. Таковы внешние, общесистемные причины миграции. Есть и внутренние (национальные), специфичные для страны.

В национальной перспективе следует указать, во-первых, на появление массы избыточного труда сельских жителей, вызванное быстрым повышением производительности труда, что стало самым важным ресурсом внутренней миграции. Во-вторых, правительством была реализована стратегия развития, отдающая приоритеты некоторым районам страны в ущерб другим, что вызвало несбалансированное развитие в Китае и выступило основным драйвером внутренней миграции. В-третьих, некоторые реформы правительства по управлению социальной политикой в отношении внутренних мигрантов привели к исчезновению институциональных барьеров для внутренней миграции. В-четвертых, быстрое развитие крупных городов в Китае тоже породило постоянный спрос на рабочую силу.

## Этапы внутренней миграции в Китае и России

Внутренняя миграция в 2010 г. достигла в Пекине 7 776 000 человек, что составляет 3,68% от общего объема внутренних мигрантов в Китае. Резкий рост числа внутренних мигрантов в Пекине в последние годы тесно связан не только с глобальными макроэкономическими предпосылками, национальным экономическим и социальным развитием, но имеет также собственно пекинские конкретные факторы, такие как столичное положение, городские функции Пекина как мегаполиса и т. д. Все это усилило привлекательность Пекина для внутренних мигрантов.

Через анализ исторических изменений политики по отношению к внутренним мигрантам в Китае с 1949 г. можно увидеть, что большое влияние на количество внутренних мигрантов в Пекине оказывают национальная макроэкономическая политика и социально-экономические факторы. Из-за строгого ограничения реги-

<sup>1</sup> Некоторые группы исключены из числа внутренних мигрантов в этом исследовании. Первая группа — мигранты; вторая группа — те, кто приехал на работу, но не может получить регистрацию места жительства в Пекине; третья группа — те, кто приехал на учебу, повышение квалификации, навестить друзей, лечение и т. д.

страции и системы управления внутренними мигрантами в Китае до начала реформ число внутренних мигрантов было мало. Но после середины 1980-х гг. число внутренних мигрантов растет с беспрецедентной скоростью вследствие политических изменений. Этот период может быть разделен на три этапа.

Первый этап (с середины 1980-х до начала 1990-х) — начало внутренней миграции. Правительство Китая разработало ряд мер, позволяющих сельскому населению переселяться в города с 1984 г. Пекин также издал соответствующие документы в 1985 г., которые позволили внутренним мигрантам попасть в город. В результате количество внутренних мигрантов в 1987 г. стало больше на 1 млн, а в 1994 г. — на 3 млн.

Второй этап (конец 1990-х) заключался в контроле за внутренними мигрантами в связи с тем, что они стали представлять собой огромный «текущий поток населения». Министерство труда Китая проводило политику строгого контроля за внутренними мигрантами между провинциями. Учитывая эту ситуацию, Пекин начал осуществлять политику разделения местных жителей и мигрантов. В результате количество мигрантов в Пекине уменьшилось на какой-то период времени.

На третьем этапе (в XXI в.), после 2000 г., произошел новый виток быстрого роста внутренних мигрантов в Пекине. С отменой дискриминационной политики и ограничительных мер для внутренних мигрантов в Пекине в 2005 г. их число выросло с 2,463 млн до 6,987 млн в 2010 г. Рис. 1 показывает изменение числа внутренних мигрантов в Пекине в 1986–2010 гг.

В России массовое перемещение населения в города из сельской местности происходило с конца 1950-х гг. до начала 1980-х гг. В этот период в города мигрировало более 35 млн сельских жителей. Они внесли огромный вклад в развитие строительства, промышленности, подъем экономики Советского Союза. В общем приросте городского населения страны в этот период примерно 70% составляли сельские жители. Однако с точки зрения адаптационной социокультуры это была форсированная миграция, не сопровождавшаяся соответствующим развертыванием социальной инфраструктуры. Социально-бытовые условия не отвечали необходимым требованиям. Хотя следует отметить, что вопрос с жильем решался за счет строительства общежитий и заселения в них бывших сельских жителей.

Объективные причины перемещения в города были связаны как с востребованностью рабочих рук в сфере строительства, промышленности, так и с низким жизненным уровнем в сельской местности. В этот период около 60% мигрантов отмечали удовлетворенность жизнью в городе.

Современная же внутрироссийская межрегиональная мобильность населения имеет более низкие темпы. Она зависит от политических и экономических процессов, происходящих в стране, а также в значительной степени — от разницы в оплате труда и условий жизни в разных регионах страны. В России эти диспропорции весьма существенны. Не случайно, что регионы с более высоким уровнем жизни, такие как Москва, Московская область, Санкт-Петербург, некоторые южные регионы являются наиболее притягательными для жителей других российских регионов и мигрантов из других государств. Ряд областей Центральной России теряет население, причем потери не восполняются трудовыми ресурсами из других российских регионов.

Социально-экономические различия разных типов поселений формируют запросы работодателей к качеству рабочей силы и стандарты приемлемой работы у наемных работников. Центр региона или крупный город с развитой производственной сферой, хорошей социальной и транспортной инфраструктурой, системой образования и потенциалом рынка труда будет привлекать население и задавать совершенно иной социальный заказ на трудовой потенциал по сравнению с монопромышленным городом в том же регионе.

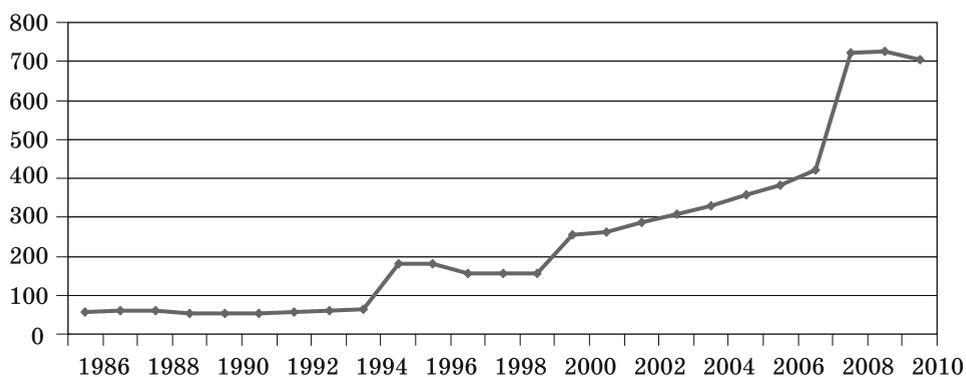


Рис. 1. Изменение размеров внутренней миграции в Пекине 1986–2010 гг.  
(единица измерения — 10 000 человек)

К причинам низкой мобильности в России относятся редкая сеть городов и слаборазвитая транспортная инфраструктура, препятствующая маятниковой миграции, огромные перепады цен на локальных рынках жилья и высокие затраты на смену места жительства, непосильные для большинства граждан. Реальная демографическая ситуация в современной России приводит к необходимости приема внешних мигрантов.

Важность приема для России мигрантов обусловлена следующими основными причинами: сокращением численности российского населения, обусловленного низким уровнем рождаемости; востребованностью на рынке труда трудовых ресурсов различной квалификации; изменением профессионально-квалификационной структуры, которая не может в полной мере удовлетворяться за счет национальных трудовых ресурсов. Главная причина заключается в сокращении численности россиян в трудоспособном возрасте и пополнении трудовых ресурсов за счет мигрантов.

Однако миграционные процессы порождают много проблем и требуют выработки последовательной миграционной политики, их целенаправленного регулирования. В частности, необходимо соблюдение правил регистрации и санкций за их нарушение. При всех объективных причинах привлечения мигрантов в Россию важно просчитывать реальную их востребованность и соблюдение определенного баланса трудового потенциала. В этой связи важно учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых, необходимо иметь в виду такие фоновые факторы, как социально-экономические, политические, культурные и иные. Например, вполне очевидно, что на более развитом уровне социально-экономического развития общества и высокой производительности труда потребность в трудовых мигрантах низкой квалификации окажется гораздо ниже.

Во-вторых, следует согласиться с утверждением, что в перспективе вектор конфликтных взаимодействий не будет ослабевать, так как работодатели абсолютно не заинтересованы в правовом обучении мигрантов, освоении цивилизованных стратегий поведения в конфликтах. В итоге обе стороны: и мигранты, и работодатели — не имеют общих представлений о механизмах регулирования трудовых конфликтов, либо по-разному представляют их и тем самым лишаются возможности адекватно представлять свои интересы, вырабатывать комплексные решения [1, с. 56].

В-третьих, важным представляется измерение эффективности труда мигрантов для экономического развития. Трудно рассчитывать, что низкооплачиваемая мало-квалифицированная рабочая сила, не ориентированная на развитие и реализацию инновационных технологий, может решать задачи модернизации страны.

В-четвертых, миграционные процессы, несомненно, влияют на изменения социальной структуры общества и социально-культурные связи, однако эти изменения не получили достаточного научного анализа в силу разных причин. Одной из них является отсутствие достоверной информации о трудовой миграции в России, в результате этого часто делаются не совсем корректные и не вполне научные выводы о ее влиянии на жизнь российского общества [2, с. 35].

Вместе с тем надо иметь в виду, что в миграционных процессах участвуют реальные люди, вступающие в систему социальных связей. Из этого следует необходимость их социального измерения, которое позволит всесторонне и реально оценить меняющуюся миграционную ситуацию, состав самих мигрантов.

### **Структура миграции в Китае (на примере Пекина) и в России**

Важным представляется выявление структуры миграции по разным критериям (возрастным, половым, профессиональным, мотивационным и т. д.), поскольку это позволяет определить возможности использования трудового потенциала мигрантов и регулирования миграционных потоков.

Среди внутренних мигрантов в Пекине число мужчин гораздо больше, чем женщин, и соотношение полов достигает 130,2:100. В конце 2010 г. число мужчин-внутренних мигрантов было 4 399 000, что составляет 56,6% от общего числа, а количество внутренних мигрантов-женщин — 3 377 000, что составляет 43,4%.

Население трудоспособного возраста (с 16 лет до 60 лет) является основной частью внутренних мигрантов и его доля (93,6%) выше, чем у местных жителей (72,3%)<sup>1</sup>. В Пекине 6 325 000 внутренних мигрантов находятся в возрасте от 18 до 45 лет, что составляет 81,3% от их общего числа. 58,8% внутренних мигрантов имеют образование на уровне девяти классов, а имеющие 12 лет школьного обучения — 19,7%, и только 13,5% внутренних мигрантов обучались более 15 лет.

В общей сложности 92% внутренних мигрантов имеют обязательное девятилетнее образование. Это выше, чем в среднем по стране, но значительно ниже, чем уровень коренных жителей Пекина. Более того, у большинства мигрантов нет средне-профессионального образования и рабочих навыков. Внутренние мигранты, зарегистрированные в сельскохозяйственных районах, насчитывают 6081 млн, что составляет 78,2% от общего числа тех, кто имеет не сельскую регистрацию.

В последние годы существенно изменились возрастная и образовательная структуры внутренних мигрантов. Средний возраст внутренних мигрантов увеличился, население трудоспособного возраста и группа молодых-взрослых снизились, доля пожилого населения увеличилась, это приводит возрастную структуру внутренних мигрантов к зрелому типу.

Жилье внутренние мигранты в основном арендуют у граждан Пекина, в общей сложности 3 887 000 внутренних мигрантов проживают в арендованном жилье, что составляет 50% от общего числа. Только 458 000 внутренних мигрантов имеют собственное жилье, их доля составляет 5,9%. Кроме того, 1 457 000 внутренних мигрантов проживают в общежитиях, что составляет 18,7%, 391 000 внутренних мигрантов проживают на строительных площадках и других рабочих местах, что составляет 5%, 938 000 внутренних мигрантов получают некоторую материальную помощь со стороны либо им предоставлено какое-то возмещение сторонними лицами (см. рис. 2).

Что касается структуры занятости, то большинство внутренних мигрантов заняты в третичном секторе. Доля внутренних мигрантов, которые работают в строительной отрасли, производстве, оптовой и розничной торговле, гостиницах и

<sup>1</sup> Пекин. Статистический ежегодник. 2009.

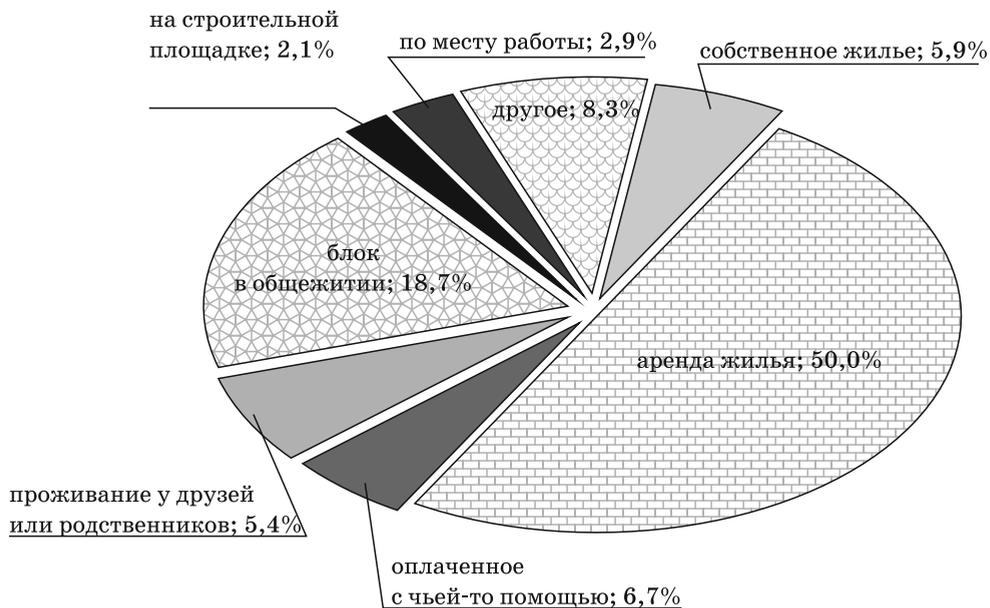


Рис. 2. Типы жилья внутренних мигрантов в Пекине

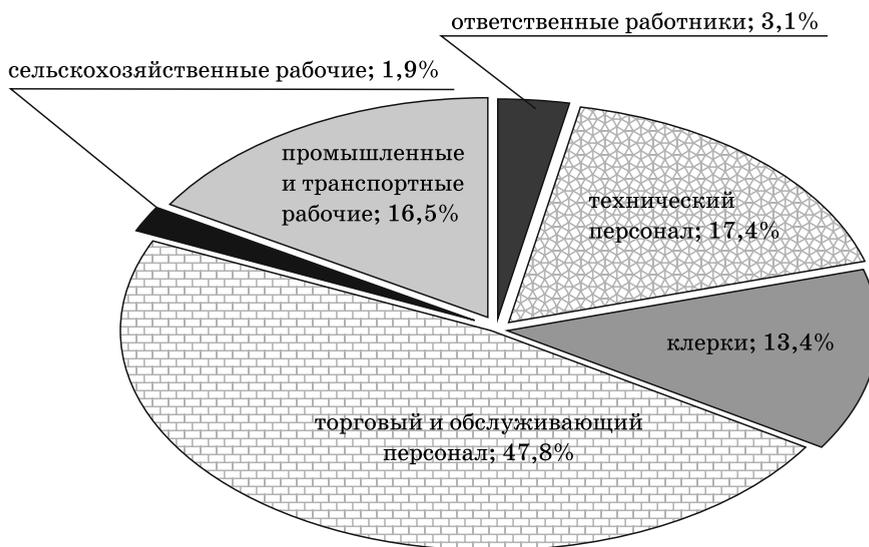


Рис. 3. Распределение внутренних мигрантов в Пекине по профессиям

общественном питании, составляет соответственно 11,3, 14,9, 15,6 и 14,1%. Рис. 3 показывает, что 3 322 000 внутренних мигрантов являются коммерческим и обслуживающим персоналом, что составляет 47,8% всех занятых внутренних мигрантов.

С точки зрения правового характера занятости у 66,4% внутренних мигрантов нет никаких трудовых договоров, они в основном имеют неформальную занятость. По статистике, доля внутренних мигрантов, которые не имеют никакого социального страхования, достигает 70,6%. Кроме того, нормы охраны труда и социаль-

ного обеспечения и социального страхования внутренних мигрантов ниже, чем у граждан Пекина. Более того, имеются существенные различия между разными секторами занятости. Еще одно важное замечание в отношении условий социального обеспечения: они выше в технологичных отраслях, чем в других сферах.

Но тем не менее число желающих поселиться в Пекине внутренних мигрантов нарастает. Хотя мигранты не могут пользоваться теми же государственными услугами, что и местные жители, они тем не менее имеют сильное желание жить в Пекине. Количество и доля мигрантов в Пекине растет год от года в течение длительного времени. В частности, доля осевших внутренних мигрантов увеличилась с 8,5% в 2008 г. до 9,3% в 2009 г. и составила 9,6% в 2010 г. Учитывая эту ситуацию, можно прогнозировать, что доля осевших будет продолжать расти в ближайшие годы.

Что касается российских внешних мигрантов, то следует отметить, что трудовые ниши для них весьма разнообразны. Характер занятости мигрантов, основанный на разных статистических и социологических данных, по основным сферам деятельности совпадает, но в количественном отношении имеются некоторые расхождения, которые не несут принципиального значения.

Согласно исследованиям, проведенным под руководством известного специалиста в области миграционных процессов В. И. Мукомель, основные виды занятости представлены следующим образом: в оптовой и розничной торговле занято 36,6%; в строительстве — 22,6%; в сфере коммунальных, социальных и персональных услуг — 13,2%; на транспорте и связи — 8,3%<sup>1</sup>.

На рынке труда в России (также и в Санкт-Петербурге) в значительной степени востребован неквалифицированный труд. Однако это не означает отсутствия потребности в профессиональных работниках. Данная тенденция будет иметь возрастающее значение. С учетом потребности в специалистах высокой квалификации Министерством труда и социальной защиты РФ издан приказ от 27.01.2014 г. «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан — квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации не распространяются».

В перечень востребованных профессий включено 62 специальности (директор завода, директор фирмы, инженеры по конкретным направлениям, режиссеры и т. д.). Для всех специалистов определены требования: обязательное наличие высшего профессионального образования, стаж работы по специальности около 5 лет. Однако реализация данного приказа пока не имеет конкретных условий и механизмов для включения высококвалифицированных специалистов в трудовой процесс.

В отношении социальных условий и места проживания мигрантов ситуация в России в основном совпадает с положением внутренних мигрантов в Пекине. Согласно данным приведенного выше социологического исследования менее 3% мигрантов имеют собственное жилье; 28% снимают отдельное жилье (дом, квартиру, комнату); 34,5% снимают жилье с другими людьми, не являющимися их родственниками; 8,8% проживают у родственников; 14,6% проживают в общежитии; 10,6% проживают там же, где работают; 0,7% проживают в подвалах, бытовках.

## Тенденции миграционных процессов в Китае и России

Таким образом, миграционные процессы, происходящие в Китае и России, имеют свою специфику, обусловленную социально-экономическими причинами, традиция-

<sup>1</sup> Социологическое исследование проведено Центром этнополитических и региональных исследований по заказу Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» осенью 2011 г.

ми, этническими нормами поведения, правовыми регуляторами. Например, согласно проведенным социологическим исследованиям выявлено, что общий индекс толерантности не продемонстрировал достоверных различий между группами русских и китайцев. Однако было выявлено, что толерантность к этническим меньшинствам и людям иных вероисповеданий выше у китайцев, а толерантность к инакомыслящим значимо выше у русских [4, с. 53].

Вместе с тем существуют общие тенденции миграции, проявляющиеся порой специфично в условиях Китая и России. Совпадает такая основная мотивационная составляющая миграционного перемещения трудовой деятельности в целях реализации материально-экономических интересов и достижения социально-трудового статуса.

Общей тенденцией является этапность и сложность процесса социокультурной адаптации внутренних и внешних мигрантов. Данный процесс более затруднен для внешних российских мигрантов, поскольку в отличие от китайских внутренних мигрантов они оказываются в инокультурной языковой среде. Не случайно, что в целях решения данной проблемы в Санкт-Петербурге принята и реализуется Программа гармонизации межкультурных, межэтнических, межконфессиональных отношений, воспитания, культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011–2015 годы. На ее основе разрабатываются социальные технологии, способствующие интеграции мигрантов в городское социокультурное пространство.

Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов должна базироваться на мощном потенциале петербургской культурно-образовательной среды. Сегодня, в условиях возрастания этнокультурного разнообразия, городские власти, общественные объединения, землячества и т. д. обсуждают и разрабатывают различные инновационные методы, технологии обучения русскому языку, направленные на достижение межкультурной толерантности.

Следующей тенденцией, которая проявится в определенной временной перспективе, является исчерпаемость как внутреннего, так и внешнего миграционного потенциала. То есть речь со временем может идти о сокращении миграционного потока и достижении определенного максимума в росте агломераций, метрополий за счет мигрантов. Например, данная тенденция, связанная с процессом урбанизации и миграцией сельских жителей в крупные российские города, которая проходила особенно интенсивно в 1950–1980 гг., к 1989–2002 гг. значительно замедлилась. Соотношение горожан и сельских жителей сегодня практически сохраняется на уровне 1989 г., когда оно составляло соответственно 73 и 27%. Согласно переписи населения 2010 г. городские жители составляют 73,7%, а сельские — 26,3%.

Что же касается внешних мигрантов, то тренд их прибытия в Россию пока сохраняется. Однако, по оценкам специалистов, потенциал этой миграции в перспективе может сокращаться и трансформироваться, что обусловлено рядом факторов. Так, с одной стороны, нарастает конкуренция за рабочие руки. Появление новых центров притяжения мигрантов, возрастающая конкуренция за труд иммигрантов со стороны развитых стран и отдельных государств постсоветского пространства будет приводить к сокращению миграционного потенциала [3]. С другой стороны, в целях эффективного социально-экономического развития возрастет потребность не в массовом, экстенсивном потоке неквалифицированных нелегальных мигрантов, а в работниках, имеющих специальность, ориентированных на длительный период работы в России на основе экономических и правовых регуляторов.

Опыт Пекина показывает, что объективная тенденция последних лет состоит в том, что мигранты остаются в Пекине дольше и часто с членами семьи, а не временно проживают отдельно от членов своих семей.

Можно констатировать, что мигранты в Пекине стали важной составной частью постоянного населения (рис. 4). С одной стороны, они обеспечивают Пекин бога-

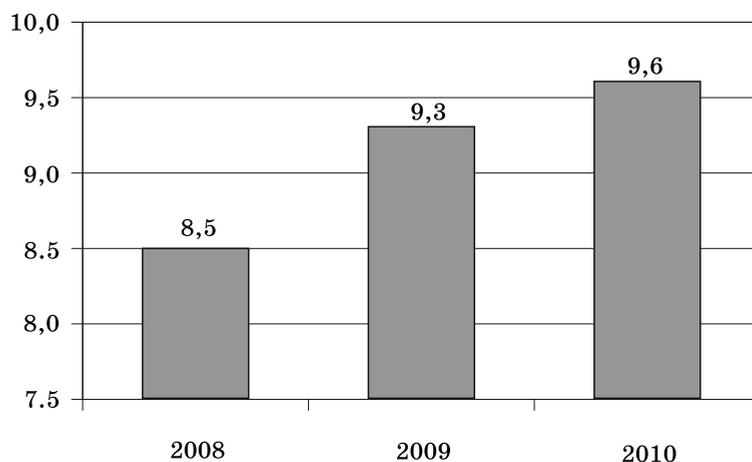


Рис. 4. Доля осевших внутренних мигрантов в Пекине (2008–2010 гг.)

тыми трудовыми ресурсами для экономического и социального развития, а также городского строительства, они вносят большой вклад в улучшение условий жизни постоянных жителей. С другой стороны, следует трезво оценивать проблемы, которые вызваны быстрым ростом населения в Пекине. Например, пробки на дорогах, нехватка природных ресурсов, ухудшение состояния окружающей среды, все более усиливающаяся нагрузка на государственные службы и т. д.

Другими словами, миграция тесно связана с развитием и социальной стабильностью, поэтому следует уделять больше внимания проблемам мигрантов и разрабатывать рациональное управление и сервисную политику по отношению к мигрантам. В этой связи в целях продуктивного и рационального включения мигрантов в трудовой процесс, их социальной адаптации важным являются формирование социальной политики по отношению к ним и создание механизмов социальной защиты.

Например, закон Санкт-Петербурга «О государственных стандартах социального обслуживания населения Санкт-Петербурга» предусматривает ряд мер социального обслуживания для иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих или не имеющих место жительства. Отдельный набор социальных услуг предусмотрен беженцам и вынужденным переселенцам в нестационарной форме обслуживания. Практической реализацией интеграции мигрантов в принимающее сообщество является разработка конкретных комплексных региональных программ, способствующих социокультурной адаптации мигрантов и регулированию межэтнических отношений.

Таким образом, расширение масштабов миграции ставит перед китайским и российским обществом новые проблемы, связанные с рациональным использованием миграционного потенциала и включением различных групп мигрантов в новый для них социум. Все это требует разработки эффективных социальных технологий, способствующих интеграции мигрантов в городское и иное социально-культурное пространство.

## Литература

1. Дмитриев А. В., Петухов Г. А. Мигранты и социум: интеграционный и дезинтеграционный потенциал практик взаимодействия // Социологические исследования. 2011. № 12.
2. Мукомель В. И. Миграционные процессы в ЮФО: грядущие вызовы в контексте проблем миграционной политики // Современные миграционные процессы: состояние, проблемы, опыт государственного и общественного регулирования. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2008.

3. Рыбаковский О. Л. Межрегиональная миграция населения (По материалам отечественной и зарубежной науки) // Социологические исследования. 2011. № 4. С. 34–44.
4. Титарко А. Н., Лю Ц. Кросскультурный анализ социального капитала и экономических представлений у русских и китайцев // Общественные науки и современность. 2010. № 3.

## References

1. Dmitriev A.V., Petukhov G.A. *Migrants and society: integration and disintegration potential of interaction practices* [Migranty i sotsium: integratsionnyi i dezintegratsionnyi potentsial praktik vzaimodeistviya] // Sociological researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2011. N 12.
2. Mukomel V.I. *Migratory processes in the Southern Federal District: the future challenges in a context of problems of migration policy* [Migratsionnye protsessy v YuFO: gryadushchie vyzovy v kontekste problem migratsionnoi politiki] // Modern migratory processes: state, problems, experience of the state and public regulation [Sovremennye migratsionnye protsessy: sostoyaniye, problemy, opyt gosudarstvennogo i obshchestvennogo regulirovaniya]. Rostovon Don: SKAGS publishing house [Izd-vo SKAGS], 2008.
3. Rybakovsky O.L. *Interregional population shift* [Mezhregional'naya migratsiya naseleniya] (*On the materials of domestic and foreign science*) [Po materialam otechestvennoi i zarubezhnoi nauki] // Sociological researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2011. N 4. P. 34–44.
4. Titarko A.N., Lee S. *Crosscultural analysis of the social capital and economic representations at Russians and Chinese* [Krosskul'turnyi analiz sotsial'nogo kapitala i ekonomicheskikh predstavlenii u russkikh i kitaitsev] // Social sciences and present [Obshchestvennye nauki i sovremennost']. 2010. N 3.

## Об ответственности должностных лиц в досудебном производстве

**Оганджаниянц Сергей Изрекович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры финансового менеджмента  
Кандидат физико-математических наук, доцент  
Law.bank@mail.ru

### *РЕФЕРАТ*

С привлечением статистических данных выявлен дисбаланс между массовым проявлением неисполнения и ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей в досудебном производстве и отсутствием их юридической ответственности. Намечены пути преодоления данного несоответствия в нормативном порядке.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

статистика, Судебный департамент, Верховный суд, уголовное судопроизводство, халатность, должностное лицо, общественная опасность, юридическая ответственность, недобросовестность, небрежность, функции государства, правосудие

Ogandzhanyants S. I.

## On Responsibility of Officials in Pre-judicial Production

**Ogandzhanyants Sergey Izrekovich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of Financial Management  
PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor  
Law.bank@mail.ru

### *ABSTRACT*

By statistics revealed imbalance between the mass manifestation of nonperformance or improper performance by officials of their duties in the pretrial proceedings and the absence of their legal responsibilities. The ways to overcome the inconsistency in the normative order.

### *KEYWORDS*

statistics, Judicial Department, Supreme Court, criminal proceedings, negligence, official, public danger, legal responsibility, bad faith, negligence, functions of the state, justice

В текущий период по поручению Президента РФ осуществляется разработка федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>, в числе задач программы указано установление единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, что касается в первую очередь должностных лиц.

Определение этой категории лиц дано в Уголовном кодексе РФ<sup>2</sup>: в реформируемой государственной службе наиболее рельефно выделяются уголовные запреты,

<sup>1</sup> Поручения Президента Российской Федерации от 1 марта 2007 г. № Пр-337, от 21 февраля 2008 г. № Пр-279 и от 11 апреля 2008 г. № Пр-644.

<sup>2</sup> Прим. 1 к ст. 285 УК РФ: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в воинских формированиях Российской Федерации».

связанные с *защитой* общественных отношений, устанавливаемых между органами публичной власти и иными лицами, с *предупреждением* посягательств на эти отношения, тем более что они регламентированы и законом прямого действия — Конституцией Российской Федерации и федеральными, в том числе процессуальными, законами.

Именно должностные лица осуществляют функции государства во всех сферах государственного управления, действиями должностных лиц обеспечиваются (должны обеспечиваться) права и законные интересы граждан, организаций, охраняемые законом интересы общества, государства.

Бездействие последних, как неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей, закон относит к общественно опасным деяниям, а если при этом оно (бездействие) повлекло существенные нарушения указанных прав и законных интересов, охраняемых законом интересов или крупный ущерб — к категории преступных.

Однако запрет подобного бездействия, установленный уголовным законом (ст. 293 УК РФ «Халатность»), оказывается неэффективным: привлечение к ответственности, как правило, ограничивается должностными лицами государственного управления, и то если при этом имели место «небрежность» и (или) «недобросовестность».

По данным судебной статистики [11, с. 901] число уголовных дел, возбуждаемых в России *в год* по халатности, составляет 100–200, в то время как число зарегистрированных фактов бездействия должностных лиц правоохранительных органов, повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан, по данным той же статистики *в тот же период* превышает это число *в сотни раз*<sup>1</sup>.

Такая диспропорция связана с фактическим выводом из-под критики должностных лиц, обеспечивающих досудебное производство: это следователи, дознаватели, прокуроры, судьи, чьи постановления в рамках уголовного преследования в отношении конкретного лица или «неопределенного круга лиц» должны быть законными, обоснованными и мотивированными (ч. 4 ст. 7 УПК РФ).

По жалобам, поданным в суд и рассмотренным в порядке судебного контроля (по регламенту ст. 125 УПК РФ), суды в год выносят десятки тысяч постановлений о признании действий (бездействия) указанных должностных лиц незаконными или необоснованными, однако ни по одной из удовлетворенных жалоб судом не вынесено ни одного частного определения или постановления, в котором было бы обращено внимание соответствующих организаций или должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер, хотя подобное реагирование закон отнес к исключительной компетенции суда, причем не только в рамках уголовного судопроизводства.

Речь идет о неправомерных постановлениях должностных лиц правоохранительных органов и судей на стадии обращения в правоохранительные органы и на стадии предварительного расследования, оканчивающейся передачей дела в суд и принятием его (дела) к производству, о неправомерных постановлениях, выносимых федеральными и мировыми судьями по первой инстанции и отмененных в этот же период в порядке судебного контроля.

Данные правонарушения даже без исследования мотива, вскрываемые по факту их совершения, не могут квалифицироваться иначе, как существенное нарушение прав и законных интересов граждан, создание препятствий к правосудию.

<sup>1</sup> Обзоры Судебного департамента Верховного суда РФ за 2010 г., 2011 г., статистика работы системы арбитражных судов РФ за 2010 г., 2011 г.

Препятствия в отнесении указанных правонарушений к халатности, а должностных лиц — к субъектам данного уголовного запрета, возможные пути их преодоления составляют предмет настоящей статьи.

Первое, что обращает на себя внимание в составе преступного бездействия, — это включение термина «недобросовестность» в диспозицию ч. 1 статьи о халатности (ст. 293 УК РФ).

Деятельность любого законопослушного лица обычно ассоциируется с добросовестностью, и наоборот, с недобросовестностью связывается пассивное поведение (бездействие), заключающееся в виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении лицом своих обязанностей.

Единственной альтернативой умысла, как формы вины в уголовном законе, является неосторожность, которая в составе халатности фигурирует в виде *небрежности*, второй вид неосторожности — *легкомыслие* — законодатель в состав халатности не включил.

Конструкция «недобросовестность или небрежность», первый элемент которой — *недобросовестность* (понятие, не определенное ни в уголовном законе, ни в иной отрасли права) — является по существу первым препятствием в применении данного запрета в отношении любых субъектов, в случае когда признак *небрежности* установить затруднительно.

Усмотрение умысла в слове «недобросовестность» не находит поддержки у правоприменителя [3].

Однако полное исключение из состава халатности данной конструкции «недобросовестность или небрежность» фактически потребует доказательства умысла и по существу приведет к «пересечению» составов норм уголовного закона, не имеющих ограничения субъектного состава, и халатности, применимой только к специальным субъектам.

Решением данной проблемы могла бы стать замена сочетания «вследствие недобросовестности или небрежности» в диспозиции части первой статьи 293 УК РФ конструкцией «с умыслом или без такового» с дополнением «если иное не предусмотрено законом» после слов «государства» [Там же].

Другой изъян уголовного закона в части декриминализации бездействия властных структур усматривается в сужении субъектного состава халатности и фактическом исключении из него должностных лиц правоохранительных органов и судебного корпуса в случаях, когда халатность в их действиях проявляется *без умысла* или когда *умысел не доказан*.

Об этом свидетельствует отсутствие в отчетах Судебного департамента при Верховном суде РФ информации о вынесении судами при осуществлении судебного контроля частных постановлений или определений в порядке ч. 4 ст. 29 УК РФ в отношении действий (бездействия) должностных лиц правоохранительных органов.

В какой-то степени криминализацию неправомερных судебных усмотрений можно было бы восстановить заменой в дефиниции должностных лиц (в цитированном прим. 1 к ст. 285 УК РФ) слов «настоящей главы» словами «настоящего раздела», тем самым распространив данную дефиницию на субъектов гл. 31 УК РФ «Преступления против правосудия» в общем разделе X Уголовного кодекса РФ «Преступления против государственной власти».

Фактически данная декриминализация возникла с принятием закона «О статусе судей в Российской Федерации» (№ 3132-1 от 26 июня 1992 г.).

Ч. 2 ст. 16 данного закона исключила возможность привлечения судьи вообще к какой-либо ответственности иначе, как в случае «если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта».

В 1992 г. законодатель, видимо, полагал, что судьи по своему высокому статусу вершителей правосудия будут исполнять свое предназначение всегда, причем надлежащим образом, а если и будет иметь место неисполнение или ненадлежащее исполнение ими (судьями) своих обязанностей, то оно, будучи допустимым, не должно квалифицироваться как виновное либо никак не повлечет общественно опасных последствий.

Принятая в 1993 г. Конституция России, декларируя независимость судей и подчинение их *только* Конституции РФ и закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ), вменила в обязанность судьи в любом судопроизводстве на любой стадии вынесение правильных (правосудных) судебных актов.

Однако только в 2001 г. Конституционный суд России вскрыл дисбаланс между независимостью судьи и его обязательствами перед обществом, связав вину судьи с вердиктом вышестоящей судебной инстанции относительно правосудности обжалованного решения<sup>1</sup>.

Преодолеть существующее с 1990-х гг. противостояние ненаказуемости одних должностных лиц с уголовным запретом в отношении других можно было бы устранить изменением редакции ч. 2 ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей», исключив слово «только» и дополнив словами «либо если обжалованный судебный акт был отменен или изменен вышестоящей судебной инстанцией».

Подобные новации находятся в компетенции законодателя.

Вопросы, а вернее проблемы общей юридической ответственности поднимаются в печати далеко не впервые.

С решением этих проблем непосредственно связывалась надежда на приобретение Россией статуса правового государства в 1992 г. накануне принятия Конституции России [12, с. 4].

Автор российского учебного пособия в 1991 г., до принятия Конституции РФ, обращала внимание на то, что к статусу правового государства зарубежные страны (США, Англия, Франция) шли ни одно столетие.

Становление правовой государственности предполагает новый тип отношений между гражданами и государством, урегулированность этих отношений законом и прежде всего конституцией, закрепляющей основные права, свободы и обязанности гражданина и определяющей компетенцию государственных органов и их должностных лиц.

При этом должен действовать следующий принцип: гражданину дозволяется все не запрещенное законом; госаппарату дозволяется *только* то, на что он прямо уполномочен законом.

Правосудие — высшая гарантия прав граждан.

Выделение суда в самостоятельную ветвь государственной власти, основанное на принципе разделения властей, восходит к Аристотелю. Ш. Монтескье: право делать все, что не запрещено законом, может быть обеспечено только в таком государстве, где власть разделена на три ветви — в условиях демократического режима каждая власть обладает определенной самостоятельностью и уравновешивается другими властями. Компетенция каждого органа определяется так, чтобы исключить его господство над другими органами — это одна из важных гарантий против произвола.

Компетенция государственного органа реализуется в его *актах и действиях*. Элементом правового статуса государственного органа является его *ответственность* [6, с. 186, 187].

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 1070 ГК РФ в связи с жалобами граждан ...: Постановление №1-П Конституционного суда РФ от 25 января 2001 г.

Соотношение функций права и функций ответственности было предметом обстоятельного исследования Д. А. Липинского [9].

Отмечая широкие возможности по восстановлению нарушенных прав, предоставленные законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», автор не обращает внимание на отсутствие в законе сдерживающих факторов, препятствующих принятию неправосудных решений, осуществлению действий (бездействия) должностных лиц, препятствующих правосудию.

Одним из подобных факторов должна быть связь конкретных проявлений функций права с юридической ответственностью.

Последняя как правовое явление — это обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права, реализуемая в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения — обязанность правонарушителя претерпеть осуждение и ограничения имущественного и личного неимущественного характера и их реализация [8].

Функции юридической ответственности участвуют в реализации всех функций права и отражаются (должны отражаться) в нем [13].

Юридическая ответственность является регулятором общественных отношений, поскольку посредством угрозы претерпевания неблагоприятных последствий направляет деятельность субъекта права в русло правомерных поступков [7, с. 163].

Главная юридическая функция общих запретов, как общих регулирующих начал, состоит в том, чтобы быть направляющим механизмом в правовом регулировании, его организующим стержнем [1, с. 89].

К основным свойствам права относятся:

- нормативность;
- формальная определенность;
- государственная обеспеченность;
- правообязывающее действие.

Нормативность должна иметь характер всеобщности, лишь тогда нормативность будет выступать как нормативность общеобязательная.

Нормативность означает, что право при помощи общих правил реализует потребность общества в утверждении нормативных начал и поэтому охватывает все сферы социальной жизни, нуждающиеся в юридическом регулировании. Причем так, что в нем не должно оставаться дыр и пустот, где могли бы получить приращение произвол, беззаконие, своеволие — социальные антиподы права [2, с. 86, 87].

Именно дыры и пустоты были созданы в законе РФ «О статусе судей», принятом в 1992 г., и без исключения этих изъянов из данного закона говорить о преступном усмотрении судей, выносящих неправосудные решения, так, как они определены в процессуальном законе, нельзя.

Обеспечение реализации прав и свобод граждан, защита их от произвола и беззакония, в том числе со стороны правоохранительных органов и судов, — задача правосудия [5, с. 3; 10].

Понадобилось 10 лет после подобных публикаций, чтобы снять завесу с негативных фактов бездействия должностных лиц правоохранительных органов и судов<sup>1</sup>.

Федеральный закон открыл дорогу судебной статистике — движущей силе динамики права, криминология перестала быть уделом правоохранительных органов [4].

<sup>1</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ.

Стократный дисбаланс реальной и показной судебной статистики правонарушений должностными лицами правоохранительных органов и суда ставит на повестку дня введение изменения в уголовно-процессуальный закон, *обязывающего* суд при осуществлении судебного контроля на этапе досудебного производства выносить частное определение или постановление в порядке ч. 4 ст. 29 УПК РФ.

## Литература

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
2. Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1994. 224 с.
3. Басова Т. Новации в законодательном установлении уголовной ответственности за халатность // Уголовное право. 2004. № 4. С. 10–12.
4. Босхамджиева Н. А. Факторный анализ обеспечения национальной безопасности // Российский следователь. 2008. № 3. С. 22–25.
5. Грось Л. Акты Конституционного суда РФ и право на судебную защиту // Российская юстиция. 1998. № 11.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: В 4 т. Т. 1: Часть общая: конституционное право, человек, общество / Отв. ред. Б. А. Старшун. М.: БЕК, 1993. 246 с.
7. Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М., 1978.
8. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 84–91.
9. Липинский Д. А. Соотношение функций права и функций юридической ответственности // Известия вузов. Правоведение. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2004. № 3.
10. Лысакова Е. И. Роль органов государственной власти и их должностных лиц в осуществлении защиты прав граждан на обращение // Государство и право. 2007. № 9. С. 97–100.
11. Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика / Под общ. ред. В. М. Лебедева. М.: ИД «Городец», 2009. 1168 с.
12. Тиунова Л. Б. Конституция и правовое государство: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1992. 72 с.
13. Трофимова М. П. К вопросу о понятии функций юридической ответственности // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева (ВУиТ). Серия: Юриспруденция. Тольятти, 2000. Вып. 3. С. 46–51.

## References

1. Alekseev S. S. *The general permissions and the general ban in the Soviet law* [Obshchie dozvoleniya i obshchie zaprety v sovetskom prave]. M., 1989.
2. Alekseev S. S. *The theory of law* [Teoriya prava]. M.: BEK publishing house [Izdatel'stvo BEK], 1994. 224 p.
3. Basova T. *Innovations in legislative establishment of criminal liability for negligence* [Novatsii v zakonodatel'nom ustanovlenii ugovnooi otvetstvennosti za khalatnost'] // Criminal law [Ugolovnoe pravo]. 2004. N 4. P. 10–12.
4. Boskhamdzhieva N. A. *Factorial analysis of ensuring national security* [Faktorni analiz obespecheniya natsional'noi bezopasnosti] // Russian investigator [Rossiiskii sledovatel']. 2008. N 3. P. 22–25.
5. Gros' L. *Acts of the Constitutional Court of the Russian Federation and the right on judicial protection* [Akty Konstitutsionnogo Suda RF i pravo na sudebnuyu zashchitu] // Russian justice [Rossiiskaya yustitsiya]. 1998. N 11.
6. *Constitutional (state) law of foreign countries* [Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran]: Textbook: In 4 vol. Vol. 1. Part general: constitutional law, person, society [Chast' obshchaya: konstitutsionnoe pravo, chelovek, obshchestvo] / Editor B. A. Starshun. M.: BEK publishing house [Izdatel'stvo BEK], 1993. 246 p.
7. Kuchinsky V. A. *Personality, freedom, right* [Lichnost', svoboda, pravo]. M., 1978.
8. Lipinsky D. A. *On a problem of legal responsibility* [Problemy yuridicheskoi otvetstvennosti]. SPb., 2003. P. 84–91.

9. Lipinsky D.A. *Interrelation of functions of the right and functions of legal responsibility* [Sotnoshenie funktsii prava i funktsii yuridicheskoi otvetstvennosti] // Messenger of the Higher education institutions. Jurisprudence [Izvestiya vuzov. Pravovedenie]. SPb.: Publishing house of SPb State University [Izd-vo SPb un-ta], 2004. N 3.
10. Lysakova E.I. *The role of public authorities and their officials in implementation of protection of the rights of citizens on the address* [Rol' organov gosudarstvennoi vlasti i ikh dolzhnostnykh lits v osushchestvlenii zashchity prav grazhdan na obrashchenie] // State and law [Gosudarstvo i pravo]. 2007. N 9. P. 97–100.
11. *Special part of the Criminal code of the Russian Federation: the comment, jurisprudence, statistics* [Osobennaya chast' Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: kommentarii, sudebnaya praktika, statistika] / Under the general editorship of V.M. Lebedev. M.: Publishing House «Gorodets», 2009. 1168 p.
12. Tiunova L.B. *Constitution and legal state* [Konstitutsiya i pravovoe gosudarstvo]: Tutorial. SPb.: Publishing House of the St. Petersburg State University [Izd SPbGU], 1992. 72 p.
13. Trofimova M.P. *On a question of concept of functions of legal responsibility* [K voprosu o ponyatii funktsii yuridicheskoi otvetstvennosti] // The messenger of the Volga University of V.N. Tatishchev. Law series [Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. Seriya «Yurisprudentsiya»]. Tolyatti, 2000. Vol. 3. P. 46–51.

Искаков И. Ж., Торопыгина А. А.

## Формирование инновационного политического ландшафта Евразии в ходе интеграционных процессов

### Искаков Ирлан Жангазыевич

Ректор Межрегионального института экономики и права при МПА ЕврАзЭС  
 Директор Центра евразийской интеграции при МПА ЕврАзЭС  
 Кандидат юридических наук  
 iiel2002@mail.ru

### Торопыгина Анастасия Андреевна

Центр евразийской интеграции при МПА ЕврАзЭС  
 Заместитель директора  
 anastasiat@list.ru

#### РЕФЕРАТ

Одним из важнейших процессов современной действительности является формирование инновационных ландшафтов в различных государствах, регионах. Особый интерес представляет новый политический ландшафт, складывающийся на территории Евразии. В статье рассматриваются особенности процессов регионализации, периферизации, глобализации при формировании евразийского инновационного ландшафта, делаются выводы об его особых характеристиках: сочетании традиций и инноваций, опыта Востока и Запада, перспективных направлениях его дальнейшей эволюции.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инновационный политический ландшафт, Евразия, исторический опыт, перспективы эволюции

Iskakov I. Zh., Toropygina A. A.

## Formation of an Innovative Political Landscape of Eurasia during Integration Processes

### Iskakov Irlan Zhangazyevich

Rector of Interregional Institute of Economy and the Law at IPA of EurAsEC  
 Director of the Center of the Eurasian Integration at IPA of EurAsEC  
 PhD in Jurisprudence  
 iiel2002@mail.ru

### Toropygina Anastasiya Andreevna

Center of the Eurasian Integration at IPA of EurAsEC  
 Deputy Director  
 anastasiat@list.ru

#### ANNOTATION

One of the significant processes of modern reality is the formation of the innovation landscape in various countries and regions. New political landscape, shaped on the territory of Eurasia is of special interest. In the article features of the processes of regionalisation, peripherization, globalization are considered during the formation of the Eurasian innovative landscape. Its peculiarities had been defined: combination of tradition and innovation, experience of the East and the West, also the promising directions of its further evolution.

#### KEYWORDS

innovative political landscape, Eurasia, historical experience, perspectives of evolution

В последнее десятилетие XX в. и первое десятилетие XXI в. на евразийской территории проходили сложные политические процессы, образовывались новые независимые государства, которые сегодня сложились в инновационный политический ландшафт, пребывающий ныне в состоянии интеграционной эволюции. Наличие интеграционных тенденций — один из основных признаков современного миростроительства. Самостоятельная концепция развития интеграции на евразийском пространстве еще находится в стадии формирования. Существующие же концепции не отвечают на многие важнейшие вопросы современной теории и практики международного сотрудничества, однако мы можем говорить о формировании здесь евразийского политического ландшафта со своими традициями и особенностями, своими инновациями. В основе региональной интеграции лежат, с одной стороны, стихийный процесс усиления взаимозависимости национальных политических и хозяйственных систем и национальных рынков; рост взаимозависимости различных сфер жизни стран; развитие и углубление международного разделения труда; а с другой — сознательное совместное регулирование государствами их взаимных экономических связей и даже создание наднациональных структур по управлению интеграционными процессами.

Политические процессы на евразийском пространстве имеют собственную историческую, политическую, экономическую и социокультурную специфику. Многие аналитические схемы, созданные в западной политической науке, здесь не получают своего эмпирического подтверждения. Процессы формирования инновационного политического ландшафта (демократизации и модернизации политических систем евразийских государств) на практике принимают существенно иной характер, чем описывает теория. Политической науке предстоит еще многое сделать для того, чтобы адекватно описать происходящие здесь процессы.

Периоды формирования нового политического ландшафта Евразии можно разделить на время постсоветской и время евразийской интеграции. Постсоветская интеграция рассматривается как начальный этап процесса — главной целью экономического сотрудничества государств — участников СНГ является использование преимуществ межгосударственного разделения труда, специализации и кооперирования производства, взаимовыгодной торговли для достижения своих общих стратегических и текущих интересов [5]. Формальным началом второго этапа (евразийской интеграции) можно считать начало деятельности Комиссии Таможенного союза — первого наднационального органа в рассматриваемом регионе. Это подчеркивает, что новые независимые государства, ставшие в течение прошедших 20 лет полностью состоявшимися суверенными субъектами мирового сообщества, четко сформулировали свои национальные интересы и сформировали внешнюю политику. Образно говоря, такой выбор обоснован не прошлым, а будущим. Наряду со стратегическим стремлением новых евразийских государств достичь политической, экономической и социальной стабильности внутри страны посредством создания новых политических институтов, обеспечивающих национальный суверенитет и поступательное развитие общества, в деятельности новых независимых государств присутствовала и тенденция не уничтожить полностью ранее сложившиеся хозяйственные, социокультурные и политические связи.

В этих условиях наметилась и стала развиваться тенденция рассмотрения интеграционных процессов через не экономическое, а человеческое измерение. Наличие отрицательных тенденций «мало-помалу стало менять в массовом сознании и специализированном сознании представление о значении качества человеческого капитала для задач технологического обновления и модернизации страны. Во всем мире нарастает тенденция к устойчивой зависимости экономического развития государства от качества человеческих ресурсов» [9].

М.В. Мясникович, председатель Президиума Национальной академии наук Республики Беларусь (НАН РБ), считает, что одна из основных особенностей интегра-

ции состоит в том, что она не должна происходить любой ценой. «Целью является повышение качества жизни населения, причем на каждом этапе интеграции» [7]. Именно так, на наш взгляд, и должна формулироваться основная цель евразийской интеграции — повышение качества жизни населения стран Евразии.

Развитие взаимоотношений между вновь образовавшимися на евразийском пространстве государствами происходило непросто. Свидетельством тому деятельность Евразийского экономического сообщества, которое не один раз меняло состав своих участников. Изменениям подвергались и сферы деятельности сообщества: изначально уделив главное место в своей деятельности развитию экономической интеграции, оно со временем стало осуществлять согласование общих действий в сфере социальных отношений, культуры, образования, что способствовало развитию идеи Евразийского союза. Большую роль в таком развитии интеграционных процессов на евразийском пространстве сыграли основные акторы евразийской интеграции: Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Беларусь.

В этих государствах с середины 1980-х гг. шли постоянные дебаты о преимуществах и недостатках различных систем правления, при чем основополагающим было противопоставление президентской и парламентской систем. Пройдя через процессы политической конкуренции и консолидации, эти государства выбрали для себя наиболее отвечающую географическим, экономическим, социокультурным, историко-политическим особенностям систему. В большинстве государств постсоветского пространства политические трансформации имели форму острого политического конфликта, разрешение которого стало возможным только при условии создания одного доминирующего института, способного склонить к примирению все иные политические силы. Перспективы затяжного конфликта, как правило, не устраивали ни одну из противоборствующих сторон, поэтому они согласились прекратить конфликты. Ситуацию было необходимо стабилизировать, а правление следовало каким-то образом продолжить. Хаос был бы наихудшей альтернативой для всех и каждого. В результате в большинстве постсоветских стран сложились президентские или полупрезидентские политические системы. Главы трех основных акторов евразийского пространства пришли к выводу, что необходимо развивать интеграционные процессы, вырабатывать в новой политической ситуации наиболее перспективные направления совместной деятельности. Идеологией такого интеграционного процесса стало «прагматичное» евразийство Н. А. Назарбаева.

В ходе формирования инновационного политического ландшафта, где действовали новые независимые государства со своими формами правления, новыми политическими институтами, выявилось особое место Центрально-Азиатского региона. Формирование нынешнего политического ландшафта постсоветской Центральной Азии разворачивается таким образом, что этот регион как бы погружается одновременно в три различных пространства (условно — Восток, Юг, Мир) и три различных времени (прошлое, настоящее, будущее). Оживление, реанимация традиций (до имперско-российских и советских) прослеживается по целому ряду параметров — от государственности и национальной идентичности, культуры и религии до различного рода партикуляризм (этнических, родовых, территориальных). Процесс возрождения традиций имеет по меньшей мере два исторических смысла: во-первых, возвращение в прошлое как движение вспять и, во-вторых, возрождение прошлого, но в порядке восходящего, а не попятного движения. Оба смысла данного возрождения традиций в разной мере структурируют трансформационные процессы, имеющие результатом новую политическую действительность на евразийском пространстве.

В этой действительности наличествует периферизация региона, изначально связанная с относительно низким уровнем его социально-экономического развития. Она представляет собой определенное препятствие, которое надо преодолеть в

процессе формирования политического ландшафта сегодняшнего дня. В ходе такой деятельности следует иметь в виду, что сохранение в течение длительного времени региона в качестве источника сырьевых ресурсов (собственно периферизация), по сути, будет только поддерживать отсталость, создавая новые источники социальной напряженности и политического экстремизма. В то же время при определенных условиях и умелой государственной политике сырьевая ориентация экономики может служить средством развития и преобразования. Она способна привести к усилению зависимости национального государства от транснационального капитала как основного источника развития, но одновременно оказать позитивное воздействие на процессы продолжающейся трансформации. Периферизация свойственна Киргизии, Узбекистану.

Глобализация означает интеграцию государств Центральной Азии в глобальную экономику, политику и культуру, институционализацию жизненного мира человека. Глобализация, несомненно, ускоряет процессы формирования новых политических ландшафтов, но одновременно оказывает очень сильное влияние на систему властных отношений и национальную культуру. Глобализация рассматривается многими акторами как важнейший источник развития региона, тем более что такие государства, как Китай и Россия, уже активно включены в нее. Среди пятерки государств Центральной Азии только Казахстан придерживается политики глобализации, инициируя процессы региональной интеграции наряду с Россией и Китаем.

В странах этого региона важнейшую роль играет феномен возрождения национального духа и религиозности, который считается вполне демократическим в христианском мире. Но аналогичный процесс в исламских государствах СНГ воспринимался как новое вхождение их в орбиту исламского фундаментализма. В частности, российские исследователи отмечали, что «отечественное исламоведение и, в первую очередь, публицистика на исламские темы, ориентированные в целом на политическую конъюнктуру, сформировали в нашем обществе одностороннее, негативное отношение к теории и практике ислама» [3].

Все страны региона сделали выбор в пользу этнонационализма как государственной идеологии. Форму правления, которая выстраивается государствами Центральной Азии, можно условно назвать «управляемой демократией» или же «фасадной демократией». Главные усилия руководства направлены на сохранение положения правящих элит. Оппозицию в этих государствах можно назвать виртуальной, она характеризуется встраиванием в существующие структуры и чутким улавливанием настроения власти, поэтому неизбежный кризис власти в центрально-азиатских государствах, о котором много говорили российские эксперты, вряд ли наступит. В силу каких-либо форс-мажорных обстоятельств (например, обострения исламского фактора) возможно только резкое обострение разногласий внутри правящих элит с трудно прогнозируемым исходом. Единственное исключение в регионе представляет собой Киргизия, которая находится в крайне нестабильном состоянии. Возможно, построение государства придется там начинать снова с нуля [3].

Интеграцию в данном случае необходимо рассматривать как способ трансформации сложных политических и социально-экономических систем. В этом смысле следует согласиться с Е.И. Пивоваром: «При исследовании интеграционных процессов на постсоветском пространстве целесообразно четко определить их основные составляющие, выявить сущность, содержание и причины интеграции как способов трансформации политического и экономического пространства» [8]. Многие авторы высказывают положение о том, что в интеграционных процессах конкретным механизмом трансформации выступает СНГ. Вместе с тем нельзя не учитывать эффективность и все возрастающее внимание к проекту евразийской интеграции и деятельности Евразийского экономического сообщества со стороны различных государств

Евразии. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) оценивается сегодня как наиболее «продвинутой» экономической интеграционной организация.

Политическое взаимодействие государств, пребывающих в процессе евразийской интеграции, часто рассматривается только лишь как возможность заинтересованных государств-участников на разных уровнях на регулярной основе обмениваться мнениями по ключевым вопросам мировой политики, стремясь к формированию согласованных подходов. Однако нельзя забывать о тех разноформатных и разнонаправленных интеграционных объединениях, которые созданы на евразийском (и не только) пространстве. Среди них следует назвать Союзное государство Белоруссии и России, Центральное-Азиатское сообщество (с 2005 г. включено в состав ЕврАзЭС), Организацию за демократию и экономическое развитие (ГУАМ), Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайскую организацию сотрудничества и т. д. На постсоветском пространстве существуют и другие интеграционные модели, в качестве их примеров можно назвать Черноморское экономическое сотрудничество, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество. Вероятно, появятся и другие: «миска с лапшой азиатского регионализма <...> не такая густая, как ее визави (тарелка со спагетти) в Европе, но с завершением холодной войны она быстро заполняется» [10]. Наряду с определением интеграционных процессов как «открытого регионализма» ряд экспертов, характеризуя складывание нового политического ландшафта на евразийском пространстве, говорят о модели «ступично-спицевого регионализма» [11]. Нельзя не учитывать при характеристике нового политического ландшафта и точку зрения на новый характер интеграционного взаимодействия в АТР, который заключается в создании и развитии интенсивных и разнообразных моделей международных отношений между ранее противоборствующими акторами после окончания периода холодной войны; осознания и формулирования национальных интересов и военно-политических стратегий в условиях существования взаимосвязанных процессов глобализации и регионализации; в сходстве и конфликте интересов отдельных азиатских государств и увеличении роли региональных организаций. Азиатский регионализм есть феномен международных отношений, отражающий тенденции перераспределения власти между политическими субъектами и заключающийся в укреплении сотрудничества и партнерства азиатских государств в противовес аспектам глобализации [1].

Подтверждением этому можно считать Туманганский проект. Он был начат 18 лет назад и предусматривал создание в бассейне реки Туманган крупного промышленного комплекса. Первоначально в нем участвовали обе Кореи, Китай, Россия и Монголия. Но в ноябре 2009 г. Пхеньян вышел из него в связи с несогласием с введенными против КНДР санкциями ООН. Однако уже весной 2010 г. Корейская Народно-Демократическая Республика заявила о готовности возобновления своего участия в реализации проекта развития бассейна р. Туманган, протекающей по территории Китая, КНДР и России.

Таким образом, наблюдается пересечение многих интеграционных моделей и институтов. Следует согласиться с теми авторами, говорящими о том, что новые региональные формы представляют собой пространства, подразумевающие разнообразные виды взаимодействий государственных и негосударственных акторов в различных сферах и на различных уровнях. В этой связи, безусловно, следует согласиться с мнением Н. Васильевой и М. Лагутиной, которые пишут: «Наблюдается переход от региональных интеграционных группировок к глобальным наднациональным институтам, основанным на взаимодействии государств, бизнес-структур и гражданского общества, что представляет собой качественно новое состояние современных интеграционных процессов и может быть определено как „конгломерационная“ форма интеграции» [2].

До последнего времени понятия «Евразия», «постсоветское пространство» и «пространство Содружества Независимых Государств» использовались в качестве синонимических [6]. Однако сейчас наступило время уточнения используемых терминов, что составляет одну из важнейших проблем развития современного научного знания. Особенно это необходимо в связи с переходом государств — членов ЕврАзЭС из стадии экономического сообщества в стадию Евразийского союза. Лидеры России и Казахстана рассматривают Евразийский союз как открытый проект. Его нельзя представить без широкого взаимодействия, например, с Евросоюзом, другими объединениями [4]. Подтверждением этому может служить очередная встреча на высшем уровне Россия — Европейский союз в Санкт-Петербурге (июнь 2012 г.). В этой связи совершенно оправданным выглядит следующее высказывание: «Конечная цель у нас и Евросоюза общая — „единая Европа“ от французского Бреста до Владивостока»<sup>1</sup>.

Евразийская интеграция — это не только и не столько интеграционный процесс, в основе которого лежит прагматический экономический интерес. Это и новая складывающаяся подсистема евразийских международных отношений между, хотя и «новыми», но уже сложившимися государствами и странами Евразии. Она невозможна без всестороннего политического осмысления этого процесса. При характеристике современного мира в Концепции внешней политики Российской Федерации (2013 г.) записали: «Главной знаковой чертой современного этапа международного развития являются глубинные сдвиги в геополитическом ландшафте, мощным катализатором которых стал глобальный финансово-экономический кризис. Международные отношения переживают переходный период, существо которого заключается в формировании полицентрической международной системы. Этот процесс проходит непросто, сопровождается повышением турбулентности экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях». Уменьшить мировую турбулентность и призван проект евразийской интеграции, имеющий своим результатом появление новых политических реалий на евразийском пространстве.

Евразийская интеграция становится все более и более привлекательным и перспективным проектом формирования евразийского инновационного политического ландшафта. Ее эволюция отмечена успехами, внимательным анализом возникающих проблем и выработкой решений, удовлетворяющих все заинтересованные в дальнейшем развитии интеграционных процессов на евразийском пространстве стороны, на основе учета исторических традиций и современных политических процессов. Перспективы формирования нового политического ландшафта в результате евразийской интеграции, безусловно, требуют глубокого научного анализа, включения его результатов в деятельность организаций, объединяющих страны континента. Научное сопровождение интеграционных процессов, в результате которых происходит радикальное изменение политического ландшафта на евразийском пространстве, послужит укреплению и расширению взаимодействия евразийских государств в самых разных сферах деятельности их народов с целью повышения качества их жизни.

## Литература

1. Андреев Е. К. Политика «нового регионализма» КНР в процессе ее глобальной регионализации. М.: Грамота, 2011.
2. Васильева Н., Лагутина М. Формирование Евразийского союза в контексте глобальной регионализации // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 3. С. 22.
3. Емельянова Н. Ислам и армия в России // Acta eurasiaca. 2001. № 2 (13). С. 63–64.

<sup>1</sup> Пойдем путем канцлера или дорожкой Колобка? // Известия. 2009. 27 июля: [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/351151>.

4. Исаков И. Ж. Евразийская интеграция как ответ вызовам глобализации // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 149.
5. Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств. Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты. М.: Аспект Пресс, 2012. 296 с.
6. Ланко Д. Геополитика Евразии в представлении политических элит // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 132–133.
7. Мясникович М. В. Евразийская интеграция: стратегический, экономический и научный аспекты // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2007. № 2. С. 21.
8. Пивовар Е. И. Постсоветское пространство: альтернативы интеграции. Исторический очерк. СПб.: Алетейя, 2010. 400 с.
9. Савинков В. И. Социально-информационные механизмы реализации государственной культурной политики в российском обществе // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2011. № 10. С. 122, 123.
10. Севастьянов С. В. Модели регионализма и регионализации Восточной Азии: Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук: [Электронный ресурс]. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-doktorskih-dissertatsii/politika/83/>.
11. Шебло О. Д. Проблема категориального определения региональных процессов // Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. 2009. № 1. С. 50–64.

## References

1. Andreev E. K. *Policy of "a new regionalism" in People's Republic of China in the course of its global regionalization* [Politika «novogo regionalizma» KNR v protsesse ee global'noi regionalizatsii]. M.: Gramota, 2011.
2. Vasilyeva N., Lagutina M. *Formation of the Eurasian union in a context of global regionalization* [Formirovanie Evraziiskogo soyuza v kontekste global'noi regionalizatsii] // Eurasian economic integration [Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya]. 2012. N 3. P. 22.
3. Yemelyanova N. *Islam and army in Russia* [Islam i armiya v Rossii] // Acta eurasica. 2001. N 2 (13). P. 63–64.
4. Isakov I. Zh. *Eurasian integration as answer to globalization calls* [Evraziiskaya integratsiya kak otvet vyzovam globalizatsii] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2012. N 11. P. 149.
5. Kosov Yu. V., Toropygin A. V. *Commonwealth of Independent States. Integration, parliamentary diplomacy and conflicts* [Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv. Integratsiya, parlamentskaya diplomatiya i konflikty]. M.: Aspect Press, 2012. 296 p.
6. Lanko D. *Geopolitics of Eurasia in representation of political elite* [Geopolitika Evrazii v predstavlenii politicheskikh elit] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2012. N 11. P. 132–133.
7. Myasnikovich M. V. *Eurasian integration: strategic, economic and scientific aspects* [Evraziiskaya integratsiya: strategicheskii, ekonomicheskii i nauchnyi aspekty] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2007. N 2. P. 21.
8. Pivovarov E. I. *Former Soviet Union: alternatives of integration. Historical sketch* [Postsovetское пространство: al'ternativy integratsii. Istoricheskii ocherk]. SPb.: Aleteya, 2010. 400 p.
9. Savinkov V. I. *Social and information mechanisms of realization of the state cultural policy in the Russian society* [Sotsial'no-informatsionnye mekhanizmy realizatsii gosudarstvennoi kul'turnoi politiki v rossiiskom obshchestve] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2011. N 10. P. 122, 123.
10. Sevastyanov S. V. *Models of a regionalism and regionalization of East Asia* [Modeli regionalizma i regionalizatsii Vostochnoi Azii]: Doctoral dissertation abstract: [Электронный ресурс]. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-doktorskih-dissertatsii/politika/83/>.
11. Sheblo O. D. *Problem of categorial definition of regional processes* [Problema kategorial'nogo opredeleniya regional'nykh protsessov] // Messenger of the Moscow University [Vestnik Moskovskogo universiteta]. Vol. 18: Sociology and Political science [Ser. 18, Sotsiologiya i politologiya]. 2009. N 1. P. 50–64.

## Региональный комплекс безопасности СНГ: факторы и перспективы трансформации

**Набока Аркадий Владимирович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заместитель заведующего кафедрой международных процессов евразийского региона  
Кандидат политических наук  
naboka88@inbox.ru

### РЕФЕРАТ

Данная статья посвящена анализу особенностей политических процессов на постсоветском пространстве как региональном комплексе безопасности. Исследуются политика национальной безопасности государств РКБ СНГ, основные факторы и перспективы трансформации данного комплекса.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

СНГ, ОДКБ, Россия, безопасность, региональный комплекс безопасности, региональные конфликты

Naboka A. V.

## The CIS Regional Security Complex: Factors and Prospects of Transformation

**Naboka Arkadii Vladimirovich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Deputy Head of the Chair of International Processes of Eurasian Region  
PhD in Political Sciences  
naboka88@inbox.ru

### ABSTRACT

The article analyzes special features of post-Soviet regional security complex. The objects of research are national security policies of the CIS RSC units, the factors and prospects of its transformation.

### KEYWORDS

the CIS, the CSTO, Russia, security, regional security complex, regional conflicts

Последние два десятилетия исследования системы международных отношений так или иначе стремятся определить ее настоящую и будущую полярность. Однако подобное «вешание ярлыков» в период после холодной войны не позволяет адекватно описывать региональные процессы в сфере безопасности, поскольку они в меньшей степени зависят от глобального уровня. Международные отношения приобрели регионализированный характер, т. е. регионы стали более самостоятельны в вопросах секьюритизации.

В этих условиях особую актуальность приобрела теория региональных комплексов безопасности (РКБ), сформулированная Б. Бузаном в книге «Люди, государства и страх» в 1983 г. и развитая в последующих работах.

Согласно определению представителей Копенгагенской школы, РКБ — это «группа элементов, основные процессы секьюритизации или десекуритизации которых, или и те, и другие процессы одновременно, настолько взаимосвязаны, что проблемы безопасности этих элементов не могут быть решены или проанализированы в отдельности» [3, с. 44]. т. е. РКБ — это международные политические подсистемы

мы, относительно автономные элементы большей международной политической системы [1].

Б. Бузан и О. Вэвер в общем описывают структуру постбиполярной системы безопасности как совокупность региональных комплексов безопасности, полюса в которых формируются сверхдержавой (США), великими державами (Китай, Япония, Россия и Европейский союз) и региональными державами. При этом сверхдержава и великие державы формируют процессы секьюритизации глобального и регионального уровней (как в рамках своего РКБ, так и других), а региональные державы — только регионального. Региональные комплексы безопасности, согласно теории, имманентны анархичным международным системам, как и баланс сил.

Анализ постсоветского пространства как регионального комплекса безопасности, проведенный представителями Копенгагенской школы в 2003 г., привел исследователей к следующим выводам:

- постсоветское пространство — централизованный регион с полюсом в виде великой державы, являющийся частью слабосвязанного европейского суперкомплекса;
- возможны три пути трансформации постсоветского РКБ: изменение глобальной позиции России, внутренняя трансформация с изменением полярности и внешняя трансформация с изменением границ, наиболее вероятно, на европейском направлении [3, с. 435–436].

Современный анализ постсоветского регионального комплекса безопасности позволяет актуализировать выводы представителей Копенгагенской школы в соответствии с настоящими геополитическими условиями. Так, представляется необходимым по-новому взглянуть на границы и, следовательно, название рассматриваемого РКБ. Ввиду интеграции стран Балтии (Латвии, Литвы и Эстонии) в НАТО и Европейский союз можно констатировать их переход в статус единиц европейского РКБ и, более того, составных частей ЕС как одной из великих держав (по определению Копенгагенской школы). При этом стоит отметить, что даже в 2003 г. исследование вопросов безопасности этих государств в контексте постсоветского РКБ представляется как минимум неочевидным. Не являясь элементами совместного с другими государствами постсоветского пространства конфликтного образования, сообщества безопасности или выраженного в достаточной степени международного режима безопасности, страны Балтии, скорее, представляли собой мини-комплекс, играющий роль изолятора.

Исходя из этого, исследуемый РКБ сократился до границ Содружества Независимых Государств, в силу чего его логичнее было бы именовать РКБ СНГ. Это, однако, может быть оспорено ввиду выхода из этой организации Грузии после вооруженного конфликта 2008 г. и начала процедуры выхода со стороны Украины после присоединения Крыма к России в 2014 г.

В остальном выводы Копенгагенской школы можно рассматривать в качестве базы для исследования факторов и перспектив трансформации РКБ СНГ. Поскольку варианты изменения глобальной позиции России и внутренней трансформации в стандартный (нецентрализованный) РКБ сегодня крайне маловероятны, рассмотрим перспективы реализации третьего сценария — внешней трансформации, — а также другие возможности внутренней трансформации.

РКБ СНГ геополитически может быть подразделен на центральноазиатский, южнокавказский и западный субрегионы (субкомплексы). При этом связь между субрегионами в сфере безопасности достаточно слаба. Объединяющим фактором для них является Россия как великая держава, оказывающая наибольшее влияние на динамику безопасности внутри этих субкомплексов. Исходя из этого, внешняя трансформация РКБ в форме территориального сокращения может быть произ-

ведена в случае изменения статуса той или иной единицы комплекса в сторону единицы другого комплекса или изолятора. Для этого проблемы безопасности этой единицы должны стать анализируемыми или решаемыми в отдельности от РКБ СНГ.

В наименьшей степени, исходя из официальных документов и практических шагов, на изменение status quo нацелена политика государств, являющихся членами ОДКБ [2]. Среди основных принципов данной организации как институционализированного режима безопасности можно выделить следующие:

- координация позиций по вопросам региональной и межрегиональной безопасности;
- сотрудничество в целях формирования сдерживающего фактора по отношению к потенциальным источникам военных угроз;
- сотрудничество в противодействии внутренним и транснациональным военным угрозам;
- сотрудничество в целях укрепления национальных вооруженных сил.

Сотрудничество в рамках ОДКБ основывается на следующем балансе интересов. Государства-члены получают от России гарантии военной безопасности от внутренних и внешних угроз. Россия, в свою очередь, стремится укрепить влияние в стратегически важном регионе, в том числе посредством повышения степени стабильности и безопасности существующих в нем политических режимов. Таким образом, государства, входящие в ОДКБ, фактически соглашаются со сложившейся в регионе полярностью.

Однако развитие интеграционных процессов в этой сфере вряд ли предполагает формирование наднациональных структур, в том числе объединение вооруженных сил, поскольку в основе политики военной безопасности рассматриваемых стран (возможно, в меньшей степени Белоруссии) так или иначе лежит принцип многовекторности.

Фактор соперничества между США и Россией за влияние в регионе сказывается в создании условий конкурентного спроса на выгодные для той или иной державы политические решения стран рассматриваемого РКБ. Такая ситуация позволяет данным государствам регулярно «повышать стоимость» таких решений, что, однако, не приводит к изменениям сущностной структуры субкомплекса.

Что касается остальных стран РКБ СНГ, то их политика демонстрирует несогласие с подобным балансом интересов.

В случае нейтрального Туркменистана государственная политика основывается на международных обязательствах защиты в случае иностранной агрессии, что не требует от страны участия в системе коллективной безопасности. Более того, участие в подобном союзе противоречило бы ее нейтральному статусу. Нейтралитет также обеспечен добровольным отказом от всех претензий к соседним государствам, что обуславливает неучастие Туркменистана в региональных конфликтах. Эта страна, в принципе, может быть отнесена к категории изоляторов, особенно учитывая относительно невысокую степень влияния России на внутригосударственные процессы секьюритизации. Особый статус Туркменистана, признанный международным сообществом, позволяет сделать выводы о маловероятности значимой трансформации его роли по отношению к соседним РКБ в ближайшие несколько лет.

В настоящее время стремление к трансформации РКБ СНГ так или иначе демонстрируют государства, некогда составлявшие ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова). Поскольку деятельность самой организации, представлявшей собой, по мнению Б. Бузана и О. Вэвера, в том числе попытку изменить полярность РКБ, оказалась недостаточно результативной, сегодня политику ее участников стоит рассматривать отдельно.

Объединяющим фактором для этих государств является существующий в той или иной форме конфликт с каким-либо государством-членом ОДКБ и, соответственно, с Россией как гарантом безопасности этих государств. Таким образом, основным фактором трансформации РКБ может быть эскалация конфликтов, их разрешение или изменения в их структуре.

Узбекистан хотя и не является элементом конфликтных образований как таковых, но политика военной безопасности этой страны включает стремление противодействовать некоторым региональным процессам.

Опыт последних 20 лет позволяет сделать ряд выводов о политическом стиле И. Каримова, связанном с постоянным лавированием между интересами конкурирующих за влияние в регионе держав. В рамках такого подхода Узбекистан последовательно входил в состав ДКБ, ГУУАМ и ОДКБ, приостановил участие в последней, но сохранил полноценное членство в ШОС. При этом Узбекистан фактически не принимал ни в одной из этих организаций активного участия.

Среди причин, объясняющих такой характер внешней политики Узбекистана, можно выделить следующие:

- нежелание укрепления посредством ОДКБ соседей по субрегиону и, соответственно, снижения степени влияния на эти государства;
- стремление не допустить усиления через структуры коллективной безопасности позиций России в регионе, в котором Узбекистан претендует на лидерство;
- потепление отношений с ЕС, США, а также НАТО и связанные с этим возможности выгодно использовать конкурентный спрос на свои политические решения.

Таким образом, стремления Президента Узбекистана, по всей видимости, включают автономизацию центральноазиатского субкомплекса в отдельный РКБ, где Узбекистан может претендовать на роль ведущей региональной державы, а безопасность обеспечивается конкурирующими глобальными державами на конкурентной основе, не позволяющей оказывать определяющее влияние на субкомплекс.

После приостановления участия в ОДКБ Узбекистан, по всей видимости, становится основным партнером США в регионе, особенно учитывая перспективы вывода американских войск из Афганистана и скорое закрытие базы в кыргызском Манасе. При этом память о Баткенских событиях 1999 и 2000 гг., поддержке США «цветных революций» и Андижанских событиях 2005 г., не стоит рассматривать текущий поворот внешней политики И. Каримова как прозападный. В данном случае действия узбекской стороны вполне вписываются в вышеуказанную стратегию поддержания собственной независимости и повышения влияния в регионе.

Существенным фактором внутренней трансформации РКБ СНГ, в частности центральноазиатского субкомплекса, является нарастающий конфликт между Кыргызстаном и Таджикистаном, с одной стороны, и Узбекистаном, с другой, связанный с обеспечением водными ресурсами.

Эксперт Российского института стратегических исследований Аджар Куртов на пресс-конференции по итогам круглого стола «ОДКБ и вопросы обеспечения безопасности в Центральной Азии» заявил о неизбежности войн из-за воды в этом регионе, если не предпринять необходимые действия<sup>1</sup>.

Однако в настоящее время отношения между тремя республиками остаются в нормальном рабочем русле, несмотря на случаи ограничения пропуска лиц через кыргызско-узбекскую границу, временного прекращения газоснабжения Кыргызстана и перестрелок пограничников, а также «инцидент, связанный с задержанием

<sup>1</sup> Эксперт: «В Центральной Азии конфликты из-за воды неизбежны» // ИА REGNUM. 2013. 26 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/turkmenia/1640655.html> (дата обращения: 29.08.2013).

таджикских пастухов и угоном скота»<sup>1</sup>. Таким образом, сегодня факторы трансформации сущностной структуры субкомплекса объективно существуют, но не оказывают достаточное для структурных изменений влияние.

Наиболее острая ситуация с конца 2013 г. складывается в отношениях России и Украины. Политический раскол украинского общества долгие годы поддерживал принцип многовекторности в качестве основы внешней политики страны. Так, одной из задач по обеспечению национальной безопасности даже в Стратегии национальной безопасности страны, принятой в течение президентского срока В. Ф. Януковича, значилась интеграция в Европейский союз<sup>2</sup>. Отказ от очередного шага к реализации этой задачи — подписания Соглашения об ассоциации с ЕС — спровоцировал акции протеста прозападной части населения, вылившиеся впоследствии в массовые беспорядки и в конечном итоге в государственный переворот.

Таким образом, внутривнутриполитический баланс был нарушен шагом от Запада к России, а затем «маятник качнулся в обратную сторону» и к власти в стране пришли прозападно настроенные силы. При этом официальная власть оказалась заложницей мнения националистических радикальных элементов, выступивших в качестве основного инструмента смены власти.

Нарушение баланса сделало сложившийся в обществе раскол непреодолимым и вызвало волну сепаратистских, точнее пророссийских, настроений.

Первым результатом стало присоединение к России Крыма, где местная власть при поддержке российских военных смогла противопоставить себя центральной. В юго-восточной Украине, также традиционно тяготеющей к России, отсутствие российского военного контингента позволило продолжать поддерживать украинский суверенитет. Однако радикализация ситуации и крымский опыт сделали невозможным жесткое подавление протестных настроений в этом регионе.

Таким образом, условная граница между двумя основными политическими блоками в Украине, по всей видимости, будет трансформироваться в административную (в случае варианта федерализации страны), а в случае усиления радикализации, возможно, и в государственную.

Однако это не говорит о внешней трансформации РКБ СНГ. Напротив, территориальные претензии Украины и огромная группа пророссийски настроенного населения укрепляют связь происходящих в ней процессов секьюритизации с Россией. Таким образом, ситуация структурно во многом походит на ситуацию с Абхазией и Южной Осетией.

Опыт грузино-российских отношений после Августовской войны позволяет сделать ряд выводов относительно перспектив отношений между Украиной и Россией.

В сложившейся в Южном Кавказе ситуации какие-либо изменения status quo представляют маловероятными. Принципиальная позиция грузинского руководства, отраженная в официальных документах, очевидно, не предполагает ее изменения в среднесрочной перспективе<sup>3</sup>.

Вариант новой эскалации конфликта со стороны Грузии с целью восстановления территориальной целостности ввиду имеющегося опыта и изменений в руководстве страны также маловероятен, поскольку, начиная с прихода в правительство Б. Ива-

<sup>1</sup> Глава МИД Таджикистана: Отношения с Узбекистаном не на подъеме // ИА REGNUM. 2013. 17 июля: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/uzbek/1684945.html>ixzz2cQuaz5db (дата обращения: 29.08.2013).

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Украины «Украина в меняющемся мире» // Официальный сайт Совета национальной безопасности и обороны Украины: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html> (дата обращения: 29.08.2013).

<sup>3</sup> National Security Concept of Georgia // Ministry of Foreign Affairs of Georgia: [Электронный ресурс]. URL: [http://embassy.mfa.gov.ge/files/-Documents/National\\_Security\\_Concept\\_-\\_E.doc](http://embassy.mfa.gov.ge/files/-Documents/National_Security_Concept_-_E.doc) (дата обращения: 29.08.2013).

нишили, им был взят курс на извлечение экономических выгод из отношений с Россией при сохранении принципиальной политической позиции.

Схожее движение в сторону более умеренной политики с вынесением за скобки территориального конфликта, по всей видимости, будет происходить и в Украине. Грузинский опыт продемонстрировал, во-первых, невозможность развития в условиях полного разрыва экономических отношений с Россией, во-вторых, ограниченные возможности и желание ЕС и США поддерживать экономику страны на плаву и обеспечивать их безопасность, тем более предлагать вступление в ЕС и НАТО и, в-третьих, отсутствие реальных санкций со стороны западных стран в отношении России.

Прецедент присоединения частично признанного государства позволяет России с большими основаниями использовать силу для обеспечения его безопасности. Введение США и особенно ЕС по большому счету лишь «косметических» санкций в ответ на такие действия России свидетельствует об укреплении последней как доминирующего актора в регионе, устанавливающего правила игры без оглядки на западных партнеров.

Такая ситуация вкупе с крымским прецедентом позволяет активизироваться другим сепаратистски настроенным регионам стран Содружества, в частности Приднестровской Молдавской Республике и Гагаузии.

Российская политика рассматривается в качестве угрозы Правительством Молдовы, чей проект достижения признанного международным сообществом нейтрального статуса можно считать неудавшимся ввиду наличия «замороженного» сепаратистского конфликта на ее территории. Не участвуя в военном сотрудничестве в рамках СНГ, страна взаимодействует с европейскими и евроатлантическими структурами. В связи с этим ряд политиков, в частности министр обороны Молдовы В. Маринута, предлагают рассмотреть вопрос об отмене нейтрального статуса для вступления в НАТО как необходимой ступени для достижения стратегической цели Молдовы — интеграции в ЕС<sup>1</sup>.

НАТО, в свою очередь, как показывает опыт Грузии и Азербайджана, не заинтересована в присоединении стран, вовлеченных в конфликт.

Такой сценарий как признание итогов референдума о независимости ПМР неприемлем для властей Молдовы, так как результат референдума очевиден еще до его проведения. Следовательно, Молдову устраивает status quo, учитывая отсутствие возможности оказать какое-либо давление на Россию. Санкции же против российской стороны, как было отмечено выше, международное сообщество вводить не готово.

Россию настоящее положение дел также устраивает, поскольку военное присутствие в ПМР, так же как в Абхазии и Южной Осетии, позволяет сохранить влияние на регион и, с российской точки зрения, обеспечить его безопасность. Кроме того, экономическая ситуация в стране и русскоязычные оппозиционно настроенные круги молдавского общества могут способствовать смягчению позиции Молдовы и без внешнего давления.

Крымский же прецедент за счет возросшего потенциала признания увеличивает российский фактор в отношениях центральной молдавской власти с ПМР и Гагаузией и, как можно предположить, будет способствовать проведению Кишиневом более сбалансированной с интересами этих регионов политики.

По схожему сценарию развивается и нагорно-карабахский конфликт, участником которого, пусть и косвенно, Россия также является. Так, сдерживающим фактором в конфликте фактически является присутствие российских войск в регионе и воз-

<sup>1</sup> *Moldovan Defense Minister: NATO Membership Key For Joining EU // Radio Free Europe / Radio Liberty. 2011. 24 февраля: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rferl.org/content/moldovan\\_defense\\_minister\\_nato\\_membership\\_key\\_for\\_joining\\_eu/2320020.html](http://www.rferl.org/content/moldovan_defense_minister_nato_membership_key_for_joining_eu/2320020.html) (дата обращения: 29.08.2013).*

возможность их вмешательства в случае эскалации, исходя из обязательств, взятых на себя Россией и Арменией как участников ОДКБ.

Несмотря на союзнический характер армяно-российских отношений, потеря Россией статуса посредника и принятие стороны Армении противоречили бы российским интересам, которые обусловлены необходимостью в сложившейся во взаимоотношениях с Грузией ситуации сохранения присутствия в регионе Южного Кавказа. Среди этих интересов можно выделить следующие:

- 1) участие в ключевых для России региональных транспортных проектах;
- 2) сохранение традиционных рынков сбыта товаров;
- 3) укрепление политического влияния на Южном Кавказе в условиях активной политики, в первую очередь США и Турции, а также ЕС, Ирана и Китая;
- 4) обеспечение военной безопасности России за счет поддержания стабильности в регионе.

Неучастие России в конфликте в случае его эскалации остро поставит вопрос об эффективности ОДКБ и может привести к потере ее главного союзника на Южном Кавказе со стратегически значимыми военными объектами.

Оказание военной помощи Армении в случае эскалации конфликта повлечет за собой осуждение со стороны мирового сообщества, поскольку территориальная целостность Азербайджана поддерживается большинством государств. Кроме того, в этом случае максимально возрастет степень враждебности в отношении Азербайджана с Россией. Такое развитие событий, несомненно, будет способствовать увеличению влияния НАТО на Южном Кавказе, что противоречит интересам России как ведущей державы РКБ СНГ. В результате может возникнуть ситуация поляризации региона по линии, разделяющей Грузию, Азербайджан и Турцию (поддерживаемых США и НАТО), с одной стороны, и Армению с Россией — с другой.

Однако заявление азербайджанского Президента И. Алиева в начале 2014 г. говорит о том, что в настоящий период времени его страна выбрала невоенные возможности «оттеснения» Армении<sup>1</sup>. Массовые закупки оружия, в том числе российского, в данном случае используются скорее как сильный аргумент в политических переговорах, который должен убеждать Армению поддерживать переговорный процесс, даже ценой уступок. И продажа Россией оружия Азербайджану говорит именно о таком прочтении ситуации в Москве.

Таким образом, все стороны конфликта в настоящий период согласны на сохранение status quo, пока не достигнуты принципиальные договоренности для мирного разрешения конфликта. Сегодня, однако, предпосылки их достижения отсутствуют, и участники жестко придерживаются своих позиций.

В целом результаты исследования позволяют говорить о том, что факторы внешней трансформации РКБ СНГ существуют, но в ближайшие несколько лет маловероятно, что они смогут оказать достаточное воздействие. Так, значение одного из важнейших факторов — конкуренции России и США за влияние в регионе — в последние годы несколько снизилось ввиду переориентации американской политики и неудачного опыта, в первую очередь Грузии в выстраивании прозападной политики в ущерб отношениям с Россией.

Можно констатировать, что наиболее вероятная перспектива на ближайшие несколько лет представляет собой сохранение status quo с возможностью некоторых изменений в отношениях «дружбы-вражды» между единицами РКБ СНГ и уровнем их радикализации.

<sup>1</sup> Вступительная речь Ильхама Алиева на заседании кабинета министров, посвященное итогам социально-экономического развития в 2012 г. и задачам, предстоящим в 2013 г. // Официальный сайт Президента Азербайджана. 2013. 15 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.president.az/articles/7079> (дата обращения: 29.08.2013).

## Литература

1. Бурнашев Р. Р., Черных И. А. Безопасность в Центральной Азии: методологические рамки анализа (военный сектор безопасности). Алматы: Казахстанско-немецкий ун-т, 2006.
2. Набока А. В. Сравнительный анализ доктрин национальной безопасности государств постсоветского пространства // Геополитика и безопасность. 2012. № 4. С. 67–75.
3. Buzan B., Wæver O. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. N.Y.: Cambridge University Press, 2003.

## References

1. Burnashev R.R., Chernykh I.A. *Security in Central Asia: methodological framework of the analysis (military sector of safety)* [Bezopasnost' v Tsentral'noi Azii: metodologicheskie ramki analiza (voennyi sektor bezopasnosti)]. Almaty: German-Kazakh University [Kazakhstansko-nemetskii universitet], 2006.
2. Naboka A.V. *Comparative analysis of doctrines of national security of the states of the Former Soviet Union* [Srvnitel'nyi analiz doktrin natsional'noi bezopasnosti gosudarstv postsovetskogo prostranstva] // Geopolitics and safety [Geopolitika i bezopasnost']. 2012. N 4. P. 67–75.
3. Buzan B., Wæver O. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. N.Y.: Cambridge University Press, 2003.

# Теоретико-методологический анализ предпосылок устойчивого развития регионов Арктической зоны Российской Федерации

**Басангова Кермен Маратовна**

Государственная полярная академия (Санкт-Петербург)  
Первый проректор, заведующий кафедрой государственного, муниципального и организационного управления  
Кандидат экономических наук, доцент  
Kermen\_basangova@mail.ru

## *РЕФЕРАТ*

В статье исследуются теоретико-методологические аспекты развития арктических регионов в контексте концепции устойчивого развития, рассматриваются научно-практические рекомендации по обеспечению экономической устойчивости Арктического региона.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

методология устойчивого развития, социо-эколого-экономическая система, концепция устойчивого развития, Арктическая зона Российской Федерации, региональное управление, модернизация

Basangova K. M.

## Theoretical Methodological Analysis of the Conditions for Sustainable Development of Arctic Regions of the Russian Federation

**Basangova Kermen Maratovna**

State Polar Academy (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
First Vice-Rector, Head of the Chair of the Public, Municipal and Organizational Management  
PhD in Economic, Associate Professor  
Kermen\_basangova@mail.ru

## *ABSTRACT*

The article examines theoretical and methodological aspects of development of the Arctic regions in the context of sustainable development; scientific practical recommendations on the sustainability of the Arctic region's economy.

## *KEYWORDS*

methodology of sustainable development, social ecological economic system, concept of sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation, regional management, modernization

Устойчивое региональное развитие предполагает создание возможностей для сбалансированного использования региональных ресурсов, в том числе рациональное природопользование. Иными словами, решение экономических и социальных проблем должно осуществляться с учетом требований, предъявляемых экологической системой региона. Опираясь на отечественный и зарубежный опыт, можно утверждать, что несоблюдение требований устойчивого развития разрушительно сказывается не только на жизнедеятельности конкретного региона, но и приводит к разрушительным последствиям национального масштаба. Поэтому исследование проблематики устойчивого развития региона должно проводиться с позиции системности и комплексности.

Современные подходы к проблемам регионального управления предполагают рассмотрение региона как открытой системы, интегрированной в социо-эколого-

экономическую систему страны [3]. Проблема устойчивого регионального развития обострилась в Российской Федерации после развала СССР в результате трансформации ее экономической системы, приведшей к возрастанию роли добывающих отраслей. В связи с этим возникла необходимость четко определить место региональной экономической системы со всей совокупностью воспроизводительных отношений [2]. Учитывая открытый характер региональных систем, для решения данной проблемы необходимо рассматривать регионы с учетом их межрегиональных и внешнеэкономических связей со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Только в этом случае страна сможет создать зоны опережающего роста, которые позволят ей включиться в глобальные цепочки добавленной стоимости. Создание для регионов условий для межрегиональной и международной интеграции приведет к росту их конкурентоспособности на мировых рынках и превратит их в полноправных участников глобального экономического пространства и происходящих в нем научно-технических, социально-экономических, финансовых и производственных изменений. Усиление роли российских регионов в глобальном экономическом пространстве повысит роль России в международном разделении труда и позволит ей и ее регионам занять лидирующие позиции в мировой экономической системе.

Необходимость усиления внимания к проблематике устойчивого развития российских регионов связана также с тем, что механизм взаимодействия бизнеса и власти реализуется на региональном уровне через программы поддержки малого и среднего бизнеса, региональные экологические программы, систему государственного заказа и т. д. При разработке проблематики устойчивого регионального развития необходимо учитывать дифференциацию регионов, вызванную особенностями их пространственного размещения, наличием или отсутствием факторов производства на территории региона, способностью привлекать и эффективно использовать эти факторы. Формируя цепочки добавленной стоимости, регион не только определяет свое место в системе международного и межрегионального разделения труда, но и формирует условия для возникновения глобальных цепочек добавленной стоимости на территории страны [4]. Это утверждение подтверждается усилением интеграционных процессов в российской экономике и выражается в создании межрегиональных торгово-посреднических, финансовых, информационных, научно-технических связей, росте прямых цепей поставок, создании совместных предприятий, региональных кластеров, открытии филиалов промышленных и финансовых международных корпораций и т. п. Развитие интеграционных процессов приводит к тому, что практически все регионы прямо или опосредованно становятся участниками международных экономических отношений.

Концепция устойчивого регионального развития базируется на необходимости взаимной согласованности и сбалансированности экономических, экологических и социальных факторов. В отечественной науке общепризнанным является необходимость комплексного исследования проблемы устойчивого развития регионов. В качестве инструмента решения проблемы повышения устойчивости может рассматриваться сценарный подход, учитывающий многовариантный характер развития региональной народно-хозяйственной системы. Опираясь на мировой опыт, можно утверждать, что роль государства в решении проблемы региональной устойчивости заключается в осуществлении координационных и представительских функций.

При этом можно выделить следующие направления формирования государственной региональной экономической политики [5]: децентрализация системы государственного управления, направленная на усиление самостоятельности регионов, путем передачи им значительной части властных полномочий и распределения ответственности; избирательная система целевой поддержки регионов с целью выравнивания уровней их социально-экономического развития; включение регионов в реализацию государственных планов, программ, стратегий на основе принципов

индикативного планирования; формирование долгосрочных концепций и стратегий регионального развития, согласованных с национальными концепциями и стратегиями.

Последнее направление в настоящее время используется и в российской практике. Применительно к современным российским условиям государственная региональная политика должна быть направлена на решение следующих проблем регионального развития, характерных для большинства российских регионов: формирование условий для эффективного функционирования реального сектора экономики; повышение инвестиционной привлекательности российских регионов; стимулирование рационального природопользования; создание условий для развития интеграционных процессов, в том числе на основе региональных, межрегиональных, международных кластеров и платформ; создание условий для роста инновационной активности на региональном уровне; участие в реализации крупных инфраструктурных проектов; формирование конкурентной среды, развитие рыночных отношений, вовлечение регионов в международные проекты и программы.

Решение этих проблем должно осуществляться в рамках взаимодополняющих механизмов регионализации и межрегиональной интеграции. Механизм регионализации основывается на учете региональной специфики и роли регионов в общероссийской экономической политике. Реализация механизма предполагает разработку программ социально-экономического развития регионов с учетом их специфических особенностей. Механизм межрегиональной интеграции направлен на создание условий для развития крупных межрегиональных проектов в сфере логистики, энергетики, телекоммуникаций, внешнеэкономических связей и т. п. За счет механизма регионализации у регионов появляется возможность для производства и продвижения уникальных региональных продуктов, в то же время механизм межрегиональной интеграции обеспечивает формирование региональных рыночных взаимодействий.

В настоящее время проблематика устойчивого развития является наиболее востребованной в контексте разработки народно-хозяйственных стратегий и программ развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Уникальность природной среды и пространственное размещение Арктических регионов определяют приоритетный характер проблемы устойчивого развития АЗРФ. Для достижения этих целей необходимо обеспечить эффективное использование природных ресурсов; поддержку традиций коренного населения АЗРФ; повышение качества жизни и улучшение здоровья населения; восстановление разрушенных природных систем и создание действенной системы охраны окружающей среды; поддержку существующих и формирование новых «точек роста»; развитие транспортной инфраструктуры, обеспечивающей связь АЗРФ и других регионов России и мира, включая формирование новых транспортных коридоров и модернизацию Северного морского пути; укрепление национальной безопасности России в Арктике; создание условий для формирования единого экономического пространства на основе межрегиональной и международной интеграции, партнерства и территориального разделения труда; создание благоприятных условий для ведения экономической деятельности во всех регионах АЗРФ с целью сокращения разрывов в уровне жизни, величине валового регионального продукта, обеспеченности объектами производственной и социальной инфраструктуры и т. п.; развитие научных исследований, международного научно-технического сотрудничества в области устойчивого развития Арктики.

Реализация концепции устойчивого развития АЗРФ предполагает соблюдение принципов гармонизации, экологичности, распределения прав и полномочий и некоторых других. Принцип гармонизации означает, что для обеспечения устойчивого развития необходима гармонизация экономической, социальной и экологической

его составляющих, направленная на сохранение уникальной экосистемы и рациональное природопользование. Принцип экологичности подразумевает, что принятию политических и экономических решений должно предшествовать проведение экологических экспертиз, направленных на оценку отдаленных экологических последствий, и согласования программ природоохранных мероприятий.

Учитывая неравномерность развития регионов АЗРФ и ее стратегическое значение для государства в целом, мы считаем необходимым предложить принцип распределения и законодательного закрепления прав, обязанностей и ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти и природопользователями в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов и народонаселения [6].

Основными задачами в указанных областях являются создание условий для устойчивого социально-экономического развития районов Арктики, сокращение региональных различий по уровню жизни населения, борьба с бедностью, духовное и культурное развитие коренных малочисленных народов Севера с учетом собственного потенциала и традиционных знаний, повышение уровня и доступности образования, предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера, создание условий для увеличения продолжительности жизни и снижения заболеваемости коренных малочисленных народов Севера, реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса.

Для этого необходимо решение ретроспективных проблем социально-экономического развития, связанных с унаследованной от советского периода деформированной и неэффективной структурой экономики Арктики; создание условий для адаптации хозяйства и населения высокоширотных районов к новым экономическим условиям и бесперебойного обеспечения отоплением и электроэнергией, экологически безопасными продуктами питания; оценка и снижение экологических и технологических рисков здоровья населения при авариях на трубопроводах и других объектах промышленного и коммунального хозяйства; переход арктического хозяйственного комплекса на использование высокоэффективных автоматизированных технологий, применение вахтовой и ротационной системы ведения работ; оптимизация численности и структуры населения в Арктике путем проведения целенаправленной миграционной политики, развития рынка труда и систем подготовки и переподготовки кадров, обеспечения внутренней и внешней мобильности населения, использование договорных форм найма работников бюджетной сферы, применение вахтового метода; создание условий для традиционного природопользования малочисленных народов Севера, сохранения традиционного образа жизни, самобытной культуры и развития потенциала на базе традиционных знаний; внедрение инноваций в градостроительной сфере, направленное на комплексное освоение арктических территорий, их развитие; усиление региональной составляющей образовательных программ, сочетая в них задачи освоения современных знаний, навыков и умений с традиционными для региона навыками и знаниями, обеспечивающими возможность полноценной жизни в экстремальных природных условиях, приоритетное внедрение в Арктике дистанционных методов обучения.

Основными задачами научного обеспечения устойчивого развития АЗРФ являются активизация фундаментальных и прикладных исследований в таких областях, как сохранение арктических экосистем и обеспечение экологической безопасности, устойчивого ресурсопользования в условиях вечной мерзлоты и уязвимых экосистем; влияние арктической природной среды на жизнедеятельность человека; создание прогрессивных технологий жизнеобеспечения; изучение Арктической экосистемы и влияния на нее хозяйственной деятельности; организация крупномасштабных и комплексных научных проектов с привлечением представителей мирового научного сообщества; внедрение и широкое использование дистанционных методов исследо-

вания Арктики и формирования баз данных на основе ГИС-технологий; разработка и внедрение новых наукоемких технологий с целью повышения эффективности осуществляемой в Арктике производственной деятельности, обеспечения ее конкурентоспособности, повышения экологичности хозяйствования и снижения рисков техногенных и природных катастроф.

Оценивая усилия государства по развитию АЗРФ, следует отметить, что они направлены на создание базовых условий, обеспечивающих возможность гармонизированного, внутренне сбалансированного функционирования основных компонентов устойчивого развития в российской Арктике — природы, населения, народного хозяйства. При этом разработка и принятие решений на всех уровнях управления осуществляются с учетом народнохозяйственных приоритетов и оценки последствий реализации этих решений в экономической, социальной, экологической сферах.

В сфере оценки качества жизни населения арктических регионов это могут быть показатели продолжительности жизни, состояния здоровья, загрязнения окружающей среды, образовательного уровня, уровня безработицы и занятости. Для оценки нагрузки хозяйственной деятельности на окружающую среду целесообразно использовать показатели, характеризующие объемы потребления природных ресурсов, а также нормы компенсации за нанесение вреда арктической экосистеме [5]. Они должны ориентировать государственные и коммерческие структуры на решение проблем безопасности арктических регионов в экономическом, политическом, экологическом и других направлениях. Необходим также постоянный мониторинг запасов природного сырья и разработка прогнозов его потребления в долгосрочной перспективе [1].

Расчет этих показателей целесообразно осуществлять как в абсолютном, так и в удельном выражении (на единицу конечной продукции, на душу населения и пр.). Для оценки достигнутого уровня устойчивости социально-экономического развития можно использовать такие показатели, как потребление энергии и других ресурсов в расчете на душу населения, единицу валового регионального продукта, а также показатели, характеризующие производство и утилизацию отходов.

С учетом специфики АЗРФ для поддержания устойчивого развития необходима актуальная информация о состоянии окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий (показатели качества атмосферы, вод, почв, состояния многолетнемерзлых грунтов, восстанавливаемости экосистем после негативного воздействия на них, территорий и акваторий континентального шельфа и т. п.).

Резюмируя вышесказанное, отметим, что реализация любых коммерческих проектов на территории АЗРФ оправдана только в том случае, если выгода от нее превышает ущерб природной среде и имеется возможность запустить необходимые компенсационные механизмы. Данное положение представляется нам основным условием обеспечения устойчивости развития АЗРФ. В связи с этим возникает важная народно-хозяйственная задача разработки системы целевых нормативов по показателям, характеризующим социально-экономическое развитие АЗРФ с учетом данного требования.

## Литература

1. *Арктика на пороге третьего тысячелетия (ресурсный потенциал и проблемы экологии)* / Ред. И. С. Грамберг, Н. П. Лаверов, Д. А. Додин. СПб.: Наука, 2000.
2. *Басангова К. М.* Теоретико-методологические основы государственного управления экономическим развитием северных территорий в условиях современной России / Гос. поляр. акад. СПб., 2012. 140 с.
3. *Басангова К. М.* Основы социально-экономической, экологической и правовой безопас-

- ности северных регионов России: Коллективная монография. СПб.: Лемма, 2012.
4. Басангова К. М. Основные проблемы стратегии экономического развития северных территорий: социальный аспект // Экономическая кибернетика: системный анализ в экономике и управлении: Сб. науч. тр. Вып. 24. СПб.: СПбГУЭФ, 2012.
  5. Павленко В. И. Опыт и перспективы политического и экономического сотрудничества приарктических стран в целях обеспечения безопасности в Арктике // Вестник Совета безопасности Российской Федерации. 2011. Окт. № 5.
  6. Пилиасов А. Н. Сообщества северной периферии на этапе постиндустриальной трансформации // Север: проблемы периферийных территорий. Сыктывкар, 2007. С. 35–57.

## References

1. *The Arctic on a threshold of the third millennium (resource potential and environmental problems)* [Arktika na poroge tret'ego tysyacheletiya (resursnyi potentsial i problemy ekologii)] / Edition I. S. Gramberg, N. P. Laverov, D. A. Dodin. SPb.: Science [Nauka], 2000.
2. Basangova K. M. *Theoretical and metodological bases of public administration of economic development of northern territories in the conditions of modern Russia* [Teoretiko-metodologicheskie osnovy gosudarstvennogo upravleniya ekonomicheskim razvitiem severnykh territorii v usloviyakh sovremennoi Rossii] / State Polar Academy [Gos. polyar. akad.]. SPb., 2012. 140 p.
3. Basangova K. M. *Bases of social and economic, ecological and legal safety of northern regions of Russia* [Osnovy sotsial'no-ekonomicheskoi, ekologicheskoi i pravovoi bezopasnosti severnykh regionov Rossii]. SPb.: Lemma, 2012.
4. Basangova K. M. *Main problems of strategy of economic development of northern territories: social aspect* [Osnovnye problemy strategii ekonomicheskogo razvitiya severnykh territorii: sotsial'nyi aspekt] // Economic cybernetics: the system analysis in economy and management [Ekonomicheskaya kibernetika: sistemnyi analiz v ekonomike i upravlenii]. Vol. 24. SPb.: SPbSUEF [SPbGUEF], 2012.
5. Pavlenko V. I. *Experience and prospects of political and economic cooperation of the subarctic countries for safety in the Arctic* [Opyt i perspektivy politicheskogo i ekonomicheskogo sotrudnichestva priarkticheskikh stran v tselyakh obespecheniya bezopasnosti v Arktike] // Messenger of Security Council of the Russian Federation [Vestnik Soveta bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii]. 2011. Oct. N 5..
6. Pilyasov A. N. *Communities of the northern periphery at a stage of post-industrial transformation* [Soobshchestva severnoi periferii na etape postindustrial'noi transformatsii] // North: problems of peripheral territories [Sever: problemy periferiinykh territorii]. Syktyvkar, 2007. P. 35–57.

## Когнитивная экономика и когнитивный менеджмент: новая концепция управления человеческими ресурсами

**Кудрявцева Елена Игоревна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Кафедра управления персоналом и психологии  
Кандидат психологических наук, доцент  
elena-igorevna-k@mail.ru

### *РЕФЕРАТ*

Анализируется новое направление менеджмента — когнитивный менеджмент, возникшее как одно из проявлений когнитивной экономики. Обсуждаются возможности использования когнитивных инструментов в развитии системы управления персоналом, направленном на поддержание стратегии организации.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

когнитивная экономика, когнитивный менеджмент, когнитивные инструменты управления

Kudryavtseva E. I.

## Cognitive Economy and Cognitive Management: the New Concept of Human Resources Management

**Kudryavtseva Elena Igorevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Chair of Personnel Management and Psychology  
PhD in Psychology, Associate Professor  
elena-igorevna-k@mail.ru

### *ABSTRACT*

The article is analyzed the new trend of management — a cognitive management emerged as one of the manifestations of cognitive economy. The possibilities of using cognitive tools in the development of human resource management system, aimed at maintaining the organization's strategy are discussed

### *KEYWORDS*

cognitive economics, cognitive management, cognitive management tools

В современную научную и научно-популярную литературу по различным гуманитарным дисциплинам все чаще проникает понятие «когнитивный», с помощью которого авторы различных концепций пытаются решить задачи привлечения внимания к субъектной стороне явлений, которые они исследуют и описывают. Когнитивная наука стартовала как теория познания, постепенно охватывая все новые области, уже занятые другими науками. На рубеже XX–XXI вв. стала складываться тенденция, согласно которой все живые системы воспринимаются прежде всего как «познающие», а их любая активность интерпретируется как результат работы познавательных механизмов. И если для таких наук, как психология или социология, культурология или лингвистика, подобный подход казался вполне естественным в общем плане развития этих наук, то введение представлений о когнитивных процессах и их решающей роли в формировании механизмов и закономерностей иных предметных областей научного знания казалось неким оппортунизмом, от-

ходом от классических представлений, связанным с активным проникновением в различные научные области представителей других наук. Постепенно центрированность на субъекте и внутренних (психических) инструментах, детерминирующих его деятельность, достигла и экономики.

Современная экономика воспринимается как модус современного общества, получившего уже почти полностью признанный статус постинформационного [2] или когнитивного, что позволяет и современной экономике присвоить статус «когнитивной» [9]. Когнитивная экономика — это экономика, построенная на «знаниях о познании», система экономических построений, включающая в себя в качестве основного элемента понимание того, как именно субъекты различной природы (отдельные персоны, группы и рабочие команды, организации) формируют собственные действия в экономическом пространстве: формулируют цели, определяют альтернативы, фиксируют ограничения, осуществляют выбор, рефлексировать достигнутый результат. Воззрения, проникшие в экономику прежде всего из психологии, заставляют пересмотреть рационалистические подходы, о чем красноречиво заявили D. Kahneman & A. Tversky [8], а также многие другие современные исследователи экономической феноменологии [14].

В качестве основных направлений исследований в этой области выделяют определение источников и характера ожиданий различных субъектов ситуации (заказчиков, исполнителей, экспертов), определение критериев предпочтений и оснований для различных форм взаимодействия (противостояние, объединение). Внимание к познавательным механизмам, оказывающим влияние на содержание экономических реалий, выразилось в утверждении о формировании новой подсистемы в системе человеческого капитала — когнитивного капитала [3]. Появление представлений о когнитивном капитале сосуществует с пониманием ограничений познания, оказывающих влияние на формирование и функционирование различных социальных институтов, в том числе в пределах организаций [15].

Противоречие, заложенное в основу идеологии когнитивной экономики, между пониманием когнитивных механизмов как источника нового организационного ресурса и осознании ограничений, налагаемых когнитивными механизмами и инструментами, актуализировало направление в области организационного и социального управления, которое получило соответственно наименование когнитивного менеджмента. Когнитивный менеджмент — это управление познанием, познавательными возможностями людей применительно к конкретному контексту — организационному, институциональному [4]. Когнитивный менеджмент — это менеджмент, основанный на знаниях (*cognitive management*), или менеджмент знаний, формирующихся в рамках той или иной социальной системы (*knowledge management*).

В англоязычной литературе в основном используется термин *knowledge management* («менеджмент знаний») для всех аспектов анализа современного менеджмента, основанного на знаниях. В отечественной литературе постепенно складывается иная тенденция. Специалисты, ориентированные на когнитивные инструменты исследования или выявления предметов исследования, свойственных междисциплинарному когнитивному подходу, предпочитают говорить о когнитивном менеджменте, видя в нем одно из направлений когнитивных наук. Специалисты, ориентированные на создание и применение технологий управления (в частности, специалисты в области управления персоналом), чаще используют терминологию менеджмента знаний, тем самым делая акцент на инструментальной, технологической (а не содержательной) стороне того, что в современном английском языке называется *knowledge*, а в старом английском варианте звучало как *cognizance*.

Когнитивный менеджмент — это и новое направление в развитии менеджмента, и естественное продолжение самых первых идей в области классического менеджмента. Известно, что F.W. Taylor [17], давая определение менеджмента, заявил,

что менеджмент это понимание того, что необходимо сделать; представление о том, как это сделать наилучшим образом; стремление к минимальной цене (минимальным затратам).

«Понимание», «представление» и «стремление» оказались ключевыми понятиями, изменение отношения к которым и определили развитие менеджмента со времен его основоположника до настоящего времени. Фактически своим определением F.W. Taylor задал основную проблематику менеджмента как системы представлений и осмысления реальности с целью ее изменения. В этом и заключается основной пафос когнитивного менеджмента — ориентация на раскрытие механизмов осмысления и понимания, формирующих мотивацию, направленную на достижения.

Когнитивный менеджмент оперирует несколькими постулатами [4], к которым относятся представления о когнитивной способности как силе (энергии) преобразования информационных потоков, действие которой приводит к порождению нового знания, представления об ограниченной рациональности, не дающей человеку все до конца обдумать и отрефлексировать, представления о когнитивной экономии, ограничивающей активность в области переработки информации и способствующей формированию синергий в пространстве порождения и использования знания. Когнитивный менеджмент, используя категорию «знание», рассматривает явление, описываемое ею как основной ресурс, обеспечивающий современную эффективность и качество результата любой деятельности.

Знание пронизывает все этапы и направления создания продуктов, особенно новых продуктов, от которых зависит конкурентоспособность компании [10]. Знание воспринимается как основной инструмент современного производства, и именно это заставляет современных специалистов в области менеджмента все активнее привлекать психологические, социологические и культурологические представления для того, чтобы обнаружить источники управленческой эффективности. Использование понятия «знание» позволило придать субъектный и предметный характер тому, что для F.W. Taylor выглядело объектным (материальным).

Управляя процессами, структурами, проектами, современные менеджеры все больше опираются на представления о них, чем на очевидные характеристики их проявлений. Знание как ключевой инструмент достижения качества, психологическое по своей природе, социально и культурно обусловленное, заставляет менеджмент идти по пути развития когнитивного менеджмента.

Один из наиболее ярких представителей современной идеологии когнитивного менеджмента — D. Andriessen [5], — рассуждая о том, что есть знание в современном менеджменте, обнаружил несколько ключевых метафор, которыми определяется знание. К ним относятся: знание как ресурс (имеет вес и размер); знание как актив (имеет стоимость и создает стоимость); знание как собственность (имеет ценность, обладает исключительностью и принадлежностью); знание как виртуальная материя (обладает свойствами гибкости, вязкости, но не является материально-вещественным явлением).

Организации, используя любую из этих метафор или их сочетание, формируют собственную технологию «работы со знанием» [7], в которую включается все большее число сотрудников, строящих организационную «понимающую сеть» [6]. Организации формируют и развивают собственное уникальное «когнитивное поле» [1], обеспечивающее либо концептуальный прорыв, либо организационный крах. Это когнитивное поле представлено отнюдь не формализованными знаниями, овеществленными в базах данных, оно соткано из конкретных действий людей, основанных на их представлениях о возможности этих действий, их направленности, способах реализации, необходимых усилиях и инструментах, без которых эти действия нельзя осуществить.

Фактически на данном этапе развития представлений о менеджменте сложилось устойчивое понимание, что существует прямая связь между характеристиками ког-

нитивных построений менеджеров и результатами их профессиональной деятельности [13]. Сотрудники организаций не просто выполняют работу, они действуют в соответствии со своими представлениями, которые не открыты для стороннего наблюдателя и не всегда рефлексированы исполнителями (так как они считают это само собой разумеющимися вещами). Современный менеджмент сталкивается с необходимостью объяснения, как именно персональные когнитивные конструкции влияют на результат деятельности, как эти конструкции формируются, каково их содержание и структура. В этом и заключается основная проблема когнитивного менеджмента — создать возможности внешней и внутренней рефлексии («обратной связи») оснований поведения и действий сотрудников, находящихся на разных организационных уровнях, постоянно взаимодействующих, но остающихся при этом автономными самостоятельными субъектами.

В качестве эмпирической базы когнитивного менеджмента исследуются основные когнитивные инструменты, посредством которых сотрудники современных организаций формируют представления о предметах своей деятельности и конструируют реальность, в которой действуют. К этим инструментам относятся [11] содержательные диаграммы (conceptual diagram), карты мышления (mind maps), понятийные схемы (concept map), визуальные метафоры (visual metaphor).

Выявление этих инструментов, их моделирование, введение различных метрик при их описании позволяют по-новому взглянуть на традиционные для менеджмента феномены, найти им новые формы объяснения и подходы к использованию. В этом смысле когнитивный менеджмент открывает новые горизонты в управлении человеческими ресурсами, показывая прямую связь между возможностями, скрытыми в технологиях управления персоналом, и стратегическим менеджментом, направленным на развитие эффективности организаций.

Использование технологий работы со знаниями одновременно оказывает воздействие на две сферы интересов — поддерживает индивидуальное развитие сотрудников и оказывает поддержку организационной эффективности. Именно в технологиях когнитивного менеджмента открывается перспектива объединения компетенций сотрудников в направлении ключевой компетенции организации и снимается противоречие между персональными и организационными целями.

В связи с этим следует отметить, что руководители на местах (линейные менеджеры и менеджеры среднего звена) все больше сталкиваются в своей практической деятельности с вопросами, которые считаются полем ведения специалистов в области управления человеческими ресурсами. Основными проблемами, которыми приходится ежедневно заниматься руководителям всех уровней, являются фиксация отдельных фактов, свидетельствующих об эффективности или неэффективности деятельности; оценка качества командной работы и эффективности проведения совещаний и собраний в подразделениях и рабочих группах; оценка сотрудников — использование критериев оценки, адекватных как поставленной задаче, так и определенной стратегии; развитие причастности — готовности сотрудников добровольно прилагать усилия и способствовать реализации организационной стратегии; оценка результативности и эффективности — использование разнообразных показателей производительности, которые могут существенно различаться в зависимости от представлений людей о том, что именно требуется в первую очередь.

Решение указанных вопросов невозможно без включения инструментов когнитивного менеджмента, позволяющих обнаружить сходство или различие позиций разных людей по одному и тому же вопросу. Используя одни и те же слова, сотрудники организации могут иметь в виду совершенно различные вещи, а одно и то же часто называется разными словами. Это различие, плохо рефлексированное и, как правило, не учитываемое, приводит к конфликтам или блокировке деятель-

ности в тот момент, когда следствие различия в понимании начинает носить материализуемый (объективируемый) характер. Возникающая когнитивная дистанция [16] может стать основанием для обнаружения нового ресурса управления, а может оказаться основой несовпадения оценок одних и тех же ситуаций.

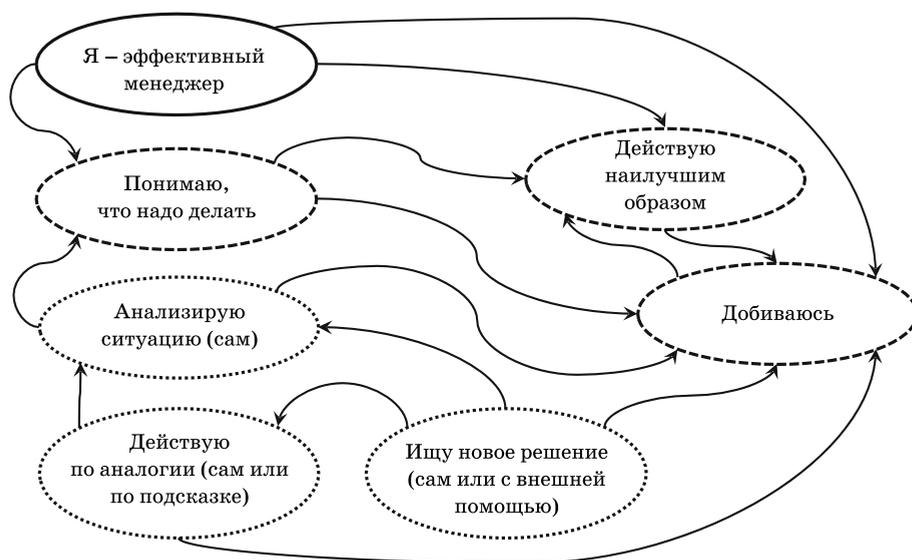
В качестве примера приведем различия в представлениях менеджеров разного управленческого уровня о том, что такое эффективный менеджер. В современной организационной практике часто используется оценка индивидуальной эффективности на основе модели компетенций. В нашем опыте мы часто сталкивались с проблемой несоответствия самооценки менеджеров и оценки их эффективности со стороны непосредственных руководителей — менеджеров более высокого управленческого уровня. Для выяснения причин расхождения самооценки и внешней оценки (особенно — если речь шла о менеджерах, фактически достигающих высоких показателей деятельности) были составлены когнитивные карты эффективности менеджера на основании интервью с менеджерами, занимающими разные позиции (оцениваемый менеджер и эксперт-руководитель). В результате были получены «картины представлений» об управленческой эффективности, характерные для двух позиций — оценивающего и оцениваемого (рисунок).

Данный пример показывает, насколько понимание одного и того же явления расходится в зависимости от того, какова позиция менеджера — он оценивает чужую или свою деятельность. Обращает на себя внимание различие понимания роли других лиц в обеспечении эффективной управленческой работы. Менеджеры, описывающие свою деятельность, не видят принципиальных различий в источниках решения — самостоятельный анализ или подсказки других людей. Они полагают, что главным выступает не источник информации, а готовность ее использовать (позиция «добиваюсь»). В той же ситуации, когда описывается чужая управленческая деятельность, самостоятельность действий оказываются ключевой дефиницией, а единственная форма подсказки, которая допускается, — использование уже имеющегося организационного знания («действует, как принято»).

Также интересно отметить, что при описании собственной эффективной деятельности выявляется относительная альтернативность лучшего выполнения работы («действую наилучшим образом») и обеспечения формальных результатов («добиваюсь»), отражающая энергоемкость процесса («действую» — ожидаемые энергозатраты, «добиваюсь» — превышение энергозатрат относительно желаемого уровня). Собственная эффективность будет признана и в том и в другом случае.

Для руководителя, оценивающего чужую деятельность, важной оказывается категория ответственности. Поэтому в этом случае также обнаруживаются неявные альтернативы: либо подчиненный — ответственный (значит, ему можно доверять и не контролировать способ достижения результата), либо гарантом эффективности подчиненного менеджера является контроль значимых параметров его деятельности (темпо-ритм и адекватность используемых средств). Превосходство ожиданий при этом воспринимается как желательный, но не обязательный признак эффективности, что роднит позицию руководителя-эксперта и позицию подчиненного, который не всегда готов действовать наилучшим образом.

Сравнение когнитивных карт эффективности показывает, в какой момент могут возникнуть противоречия в оценках, почему не всегда менеджеры согласны с той оценкой, которую им дает непосредственный руководитель. При самооценке и при экспертной оценке существенной стороной оказывается оценка энергозатрат. Только в случае самооценки менеджер центрируется на собственных затратах энергии исполнения, а в случае оценки деятельности подчиненного — на энергоемкости контроля. Те аспекты управленческих действий, которые важны для руководителя (с точки зрения осуществления контроля), не важны для самого менеджера (с точки зрения нахождения способа действия).



а) Представление о себе как эффективном менеджере



б) Представление о подчиненном как эффективном менеджере

Когнитивные карты эффективности менеджера

Приведенный пример является частной иллюстрацией, демонстрирующей возможность применения инструментов когнитивного менеджмента в организационной практике, но и он показывает, что с их помощью вскрываются незаметные ранее аспекты деятельности, оказывающие существенное влияние на ее качественные характеристики. В данном случае необходимо изменить когнитивную модель представлений об эффективном менеджере и руководителям, и их подчиненным, сблизив позиции.

Современный менеджмент должен быть настроен на творческое разрушение привычных когнитивных схем и моделей. Эта идея принадлежит специалистам консалтинговой компании McKinsey & Co R. Foster & S. Kaplan [12], которые почти сорок лет изучали различные организации (около 1000). Они рассматривают когнитивные модели как существо компании, формирующее границы во всех смыслах — границы организации, границы понимания, границы возможностей. Невидимые и неосозаемые, они создают синергетический эффект. Построенные для оказания помощи менеджерам в осмыслении реальности, они становятся основным препятствием ее трансформации. Именно поэтому когнитивные модели должны время от времени подвергаться творческому разрушению (реконцептуализации), в результате которого создаются иные основания для понимания сущности актуального для компании контекста.

Для того чтобы подобный корпоративный прорыв был возможен, необходимо соблюдение следующих условий: выбор «правильных людей» — носителей новых представлений; предоставление времени для созревания новых представлений; установка высоких целей — придание значимости новым представлениям; предоставление ресурсов — создание управленческого патронажа носителям новых представлений.

Современный менеджмент активно использует весь арсенал когнитивных средств для того, чтобы отобразить управленческий мир, сделать его ясным и понятным в объективных условиях неопределенности и неясности управленческих реалий. В поиске источников дополнительной эффективности менеджмент все дальше идет по пути проникновения в сферу виртуальных явлений, а управление виртуальностью становится основной задачей менеджеров, работающих во всех направлениях бизнеса и общественного сектора.

## Литература

1. *Бабанова Ю. В.* Институциональный менеджмент как инструмент управления организацией в условиях инновационно-институциональной экономики // Путеводитель предпринимателя. 2010. № 7.
2. *Мацевич И. Я.* Феномен «постинформационного общества» как объект концептуализации // Медиафилософия II. Границы дисциплины: Сб. науч. ст. / СПбГУ, филос. фак.; Под ред. В. В. Савчука, М. А. Степанова. СПб.: СПбГУ, 2009.
3. *Плотинский Ю. М.* Проблемы развития общества знаний: социокогнитивный подход // Информационное общество. 2008. Вып. 5–6.
4. *Широнин В. М.* Институты и инновации: взгляд когнитивной науки // Вопросы экономики. 2010. № 5.
5. *Andriessen D. G.* Metaphor use in knowledge management // Encyclopedia of Knowledge Management / Schwarts D. G., Tenenby D. (Eds.). 2-th edition. Tel-Aviv: Idea Group, 2011.
6. *Baladi P.* Knowledge Networking and Competence Management: Ericsson Business Consulting // Business Strategy Review. 1999. Vol. 10, N4.
7. *Birkinshaw J.* Why is knowledge management so difficult? // Business Strategy Review. 2001. Vol. 12. Issue 1.
8. *Choices, values and frames* / Kahneman D., Tversky A. (Eds.). N.Y.: Cambridge University Press, 2000.
9. *Cognitive Economics: An Interdisciplinary Approach* / Bourguine P., and Nadal J.-P. (Eds.). Berlin: Springer-Verlag, 2004.
10. *Dayton D.* Communicating quality: the social construction of management and leadership. Mason, OH: ALEF Consulting, 2011.
11. *Eppler M. J.* A comparison between concept maps, mind maps, conceptual diagrams, and visual metaphors as complementary tools for knowledge construction and sharing // Information Visualization. 2006. Vol. 5.
12. *Foster R., Kaplan S.* Creative Destruction: Why Companies That Are Built to Last Underperform the Market — And How to Successfully Transform Them. N.Y., NY: Broadway Business, 2001.

13. *Hodgkinson G. Ph., Sparrow P. R.* The Competent Organization: A Psychological Analysis of the Strategic Management Process (Managing Work and Organizations). Philadelphia, PL: Open University Press, 2002.
14. *Innocenti A.* Cognitive Economics in the Lab. The Power of Labels // Mind and Culture: Joint Workshop Rutgers-Siena. Certosa di Pontignano: University of Siena, 2009.
15. *Martens B.* The Cognitive Mechanics of Economic Development and Institutional Change. London; N.Y.: Routledge, 2004.
16. *Nooteboom B.* Learning and innovation in organizations and economies. Oxford: Oxford University Press, 2000.
17. *Taylor F. W.* Principles of Scientific Management. N.Y., London: Harper & brothers, 1911.

## References

1. Babanova Yu. V. *Institutional management as the instrument of management of the organization in the conditions of innovative and institutional economy* [Institutsional'nyi menedzhment kak instrument upravleniya organizatsiei v usloviyakh innovatsionno-institutsional'noi ekonomiki] // Guide of the businessman [Putevoditel' predprinimatel'ya]. 2010. N 7.
2. Matsevich I. Ya. *Phenomena of "post-information society" as object of conceptualization* [Fenomen «postinformatsionnogo obshchestva» kak ob"ekt kontseptualizatsii] // Mediaphilosophy-II. Discipline borders [Mediafilosofiya II. Granitsy distsipliny]: Collection of articles / Saint-Petersburg State University, Philosophy faculty [S.-Peterb. gos. un-t, filos. fakul'tet]; under the editorship of V.V. Savchuk, M.A. Stepanov. SPb.: St. Petersburg State University [SPbGU], 2009.
3. Plotinsky Yu. M. *Problems of development of society of knowledge: sociocognitive approach* [Problemy razvitiya obshchestva znaniy: sotsiokognitivnyi podkhod] // Information society [Informatsionnoe obshchestvo]. 2008. Vol. 5–6.
4. Shironin V. M. *Institutes and innovations: look of cognitive science* [Instituty i innovatsii: vzglyad kognitivnoi nauki] // Questions of Economy [Voprosy ekonomiki]. 2010. N 5.
5. Andriessen D. G. *Metaphor use in knowledge management* // Encyclopedia of knowledge Management / Schwarts D. G., Te'eny D. (Eds.). 2-th edition. Tel-Aviv: Idea Group, 2011.
6. Baladi P. *Knowledge Networking and Competence Management: Ericsson Business Consulting* // Business Strategy Review. 1999. Vol. 10, N 4.
7. Birkinshaw J. *Why is knowledge management so difficult?* // Business Strategy Review. 2001. Vol. 12. Issue 1.
8. *Choices, values and frames* / Kahneman D., Tversky A. (Eds.). N.Y.: Cambridge University Press, 2000.
9. *Cognitive Economics: An Interdisciplinary Approach* / Bourguin P., and Nadal J.-P. (Eds.). Berlin: Springer-Verlag, 2004.
10. Dayton D. *Communicating quality: the social construction of management and leadership*. Mason, OH: ALEF Consulting, 2011.
11. Eppler M. J. *A comparison between concept maps, mind maps, conceptual diagrams, and visual metaphors as complementary tools for knowledge construction and sharing* // Information Visualization. 2006. Vol. 5.
12. Foster R., Kaplan S. *Creative Destruction: Why Companies That Are Built to Last Underperform the Market — And How to Successfully Transform Them*. N.Y., NY: Broadway Business, 2001.

## Частно-государственное партнерство как рычаг создания региональных инновационных кластеров

### Цацулин Александр Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры финансового менеджмента  
Доктор экономических наук, профессор  
Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации  
vash\_64@mail.ru

### Яковлев Максим Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры финансового менеджмента  
maksim\_yakovlev\_@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена обзору петербургской практики частно-государственного партнерства в области фармацевтических кластеров. В ней рассмотрены основные проблемы и юридико-технические трудности, возникающие при реализации проектов частно-государственного партнерства на территории Российской Федерации. Авторы также обозначили интерес Республики Беларусь в этой сфере экономики.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инновации, взаимодействие частного и государственного секторов, частно-государственное партнерство, фармацевтический кластер

Tsatsulin A. N., Yackovlev M. A.

## Private-state Partnership as the Lever for building of the Regional Innovative Clusters

### Tsatsulin Alexander Nickolaevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian President Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of Financial Management  
Doctor of Sciences (Economy), Professor  
Honorary worker of higher professional education of Russian Federation  
vash\_64@mail.ru

### Yackovlev Maxim Alexsandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian President Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate student of the Chair of Financial Management  
maksim\_yakovlev\_@mail.ru

#### ABSTRACT

The article is devoted to the review of Saint-Petersburg's practice of private-state partnership in the area of pharmaceutical clusters. It considers the main problems and juristic-technical obstacles arising in the process of implementation of projects of private-state partnership in the territory of RF. Authors also denoted accent of Republic of Belarus in this sphere of economic.

#### KEYWORDS

Innovation, cooperation of state and private sectors, projects of private-state partnership (PSP), private-state partnership (PSP), pharmaceutical clusters

Государственная экономическая политика не может быть стандартной. Она требует инновационных решений.

*Е. Гайдар*

По словам Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева, прозвучавшим на Гайдаровском форуме — 2014, «...современный экономический рост немыслим в пределах национальных границ ...необходимо сформировать современные модели интеграции. И это будет наиболее адекватным ответом глобализации». И среди приоритетных направлений в работе своего кабинета премьер назвал «сбалансированное развитие регионов»; «улучшение инфраструктуры в ключевых сферах»; «развитие частной инициативы»; сокращение «доли государственного участия в структуре российской экономики»; «стимулирование частного предпринимательства — малого, среднего и крупного»<sup>1</sup>. Образование, здравоохранение, медицинские технологии кабинет министров опять включил в число основных приоритетов модернизации российской экономики.

Изначально институциональные основы регионального, как и муниципального, управления включали в себя сложившийся территориальный инновационный потенциал, или задел как фактор социально-экономического развития. Собственно, инновационный потенциал складывается из отдельных составляющих, имеющих, как правило, общерегиональный характер. Эти составляющие широко известны. Это целевые и портфельные инвестиции; наука и научное обслуживание; подготовка кадров; материально-техническая, финансовая, инфраструктурная, информационная, организационно-управленческая компоненты; реальный уровень инновационной активности предприятий и пр. При этом институциональные основы формирования такого потенциала включают как административно-правовые, так и экономико-организационные способы воздействия на все реально протекающие процессы на данной территории, что и обеспечивает это самое развитие.

Указанное воздействие предусматривает прямое участие государства в развитии инфраструктуры региона посредством прямого бюджетного финансирования, образования и использования внебюджетных средств и фондов, выпуска займов; установление льгот производителям, работающим на насыщение внутреннего рынка как чисто отечественными товарами, так и изделиями российской сборки с высоким уровнем производственной локализации и добавленной стоимости; разнобразную правовую и консультационную поддержку предпринимателей, участвующих в развитии агропромышленного комплекса и обеспечивающих не просто наполнение потребительского рынка товарами, но и относительную продовольственную безопасность страны. Действенная, но гибкая государственная поддержка должна предусматриваться и для тех немногочисленных российских компаний, которые участвуют в любых международных цепочках формирования добавленной стоимости в продуктах, поступающих на внутренний российский рынок.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, в известной степени должны совпадать с теми проблемами, которые заявлены как решаемые в пакетах федеральных задач, например, компоновка оболочек идей и контента федеральных целевых программ. Но при этом, безусловно, необходим и обязателен учет местных особенностей, предусматривающий, в частности, конкурентоспособность территории, ее специализацию, многообразную инновационную активность, определенную автономию и самостоятельность, связанную с передачей части властных полномочий федераль-

<sup>1</sup> *Выступление Д. Медведева на Гайдаровском форуме: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echomsk.spb.ru/blogs/medvedev/11121.php> (дата обращения: 27.01.2014).*

ного правительства региональным органам государственной власти и местного самоуправления как важнейшего инструмента решения оперативных задач развития. В этом случае право региона ответственно и независимо определять цели своего социально-экономического развития должно быть подкреплено адекватными финансово-ресурсными возможностями и юридико-техническими механизмами.

Одним из институциональных показателей развития региона является его *инновационность* в расширительном толковании этого термина. В структуре перечисленных выше составляющих инновационного потенциала важно вычлнить непосредственно инвестиционную составляющую, которая характерна и для иных типов потенциалов, но чрезвычайно существенна для потенциала именно инновационного. Более того, если можно так выразиться, инвестиции являются критериальнообразующим признаком при анализе как собственно инновационного процесса, так и комплексного инновационного развития региона.

Основным импульсом развития любого объекта является его инновационный настрой. Необходимость же какого-либо финансирования, а также правового, нормативно-методического и информационного обеспечения следует обосновывать через призму результативности будущей инновационной деятельности объекта. Наиболее важные целевые инвестиции для региона имеют инновационную направленность, поскольку, обладая более высоким уровнем совокупного коммерческого риска, они также обеспечивают и значительно бóльшую доходность инвестиционного проекта.

Кроме того, инвестиции непосредственно в *инноватику* способны приводить к качественным изменениям не только в сфере прямого приложения средств капитального характера, но и в характере региональной экономики, возможно, в режиме экономического мультипликатора и в духе портфельного инвестирования. Таким образом, на разных уровнях экономического агрегирования (микро-, мезо- и макроэкономика) инвестиционно-инновационный процесс выступает в виде самостоятельного феномена, требующего самого пристального изучения и отдельной достоверной статистики.

Все ключевые понятия обозначенного феномена имманентно содержат в себе *фактор новизны*, что вполне естественно для эпохи перемен, тем более — задуманных глобальных преобразований на фоне вяло текущей транзитивной российской экономики. Так, например, большинство последних правительственных документов в качестве конкретных тенденций модернизации экономики указывает на повышение ее «инновационного потенциала и инвестиционной привлекательности»<sup>1</sup>.

Но пока, по мнению авторов данной статьи, следует выделить те отрасли экономики, где у России еще имеется известный инновационный задел, где страна традиционно была впереди и где с точки зрения государственной безопасности необходимо развивать собственные базовые/базисные технологии. Это технологии производства программных продуктов и индустрия наносистем. В области живых систем это технологии биоинженерии, а также биосинтетические и биосенсорные (экспрессные методы анализа) технологии. Реально существуют прорывные разработки в области энергетики и энергосбережения, в авиационных и космических технологиях (жизнеобеспечения). Хорошие шансы имеются и у отечественного направления сквозных экзофлпных технологий, создаваемых, в частности, в г. Сарове, известном своими разработками не только в области ядерных вооружений [4, с. 76–77].

В ушедшем 2013 г. Правительство РФ утвердило долгосрочный прогноз научно-технологического развития России до 2030 г.<sup>2</sup> Анализ состояния и перспектив

<sup>1</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утв. Распоряжением Правительства РФ № 2227-р от 8.12.2011 г.

<sup>2</sup> Новостная служба портала ВШЭ: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.lift-press.ru/view\\_post.php?id=2998](http://www.lift-press.ru/view_post.php?id=2998).

развития российской науки и техники составляли ведущие специалисты НИУ ВШЭ. Ими были опрошены более 2000 экспертов из 15 стран, на базе ведущих научно-исследовательских учреждений России была создана сеть отраслевых центров прогнозирования, проанализированы итоги 200 российских и зарубежных форсайт-проектов и результаты различных статистических и патентных исследований. В итоге авторы прогноза выделили шесть ключевых перспективных отраслей, которые могут повысить конкурентоспособность российской экономики в целом. В приоритетные направления выводов этого анализа развития страны вошли информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), науки о жизни (биотехнологии, медицина и здравоохранение), новые материалы и нанотехнологии, рациональное природопользование, транспортные и космические системы, энергоэффективность и энергосбережение. В каждой из перечисленных отраслей выделены вызовы, угрозы и *окна возможностей*.

Так, в сфере ИКТ глобальными вызовами являются усиление контроля в Интернете, рост киберпреступности, радикальная трансформация рынков ИКТ в условиях смены технологий. Согласно данным исследований, России в ближайшем будущем может угрожать «цифровое неравенство», есть опасность применения ИКТ для подрыва национальной безопасности и дестабилизации обстановки. Страна не готова к массовому применению технологий виртуальной реальности и формированию единого глобального информационного пространства. России необходимо, в частности, производить собственные и оригинальные суперкомпьютеры, развивать работу со сверхбольшими объемами данных, вести разработки в таких сферах, как новые принципы организации вычислений, моделирование человеческого интеллекта, создание человекоподобных роботов. Ну и, конечно, развивать новые технологии в области интернет-коммуникаций, а также просто обеспечить повсеместный доступ в информационные сети.

В прогнозном документе главные угрозы для России в разделе Life Sciences (Науки о жизни) видятся его авторам в росте смертности и различных заболеваний, прогнозируемом очередном демографическом спаде, дороговизне медицинских услуг и лекарств, отставании научно-исследовательской и производственно-технологической базы, нехватке инвестиций, реальной угрозе превращения страны в сырьевую базу для мировых лидеров рынка биотехнологий. И здесь, по мнению уже авторов статьи, жизненно важно и крайне необходимо комплексно развивать области Life Sciences, в том числе в сфере исследований и разработок, реализации новых инвестиционных проектов на базе и главным образом неизбежной *реиндустриализации*.

В сфере новых материалов и нанотехнологий в стране наблюдаются дефицит современного оборудования и квалифицированных кадров, жесткая конкуренция со стороны зарубежных производителей, необходимость масштабных инвестиций. В области рационального природопользования стране угрожают разного рода экологические опасности, негативные изменения климата, низкая эффективность геолого-разведки и варварская добыча сырья.

Для развития транспортных и ракетно-космических систем авторы исследования рекомендуют, в частности, переходить на новые конструкционные материалы, массовое применение легких сплавов и полимеров, внедрять интеллектуальные транспортные системы, создавать и применять двигатели нового типа. В энергетической сфере России необходимы новые технологии безопасности, обогащения урана, создание новых технологий замыкания ядерного топливного цикла и водородной энергетики. Результаты прогноза будут учтены в государственных программах, инновационных программах крупнейших российских компаний и в «дорожных картах» развития высокотехнологичных отраслей промышленности, утверждают указанные авторы.

Как свидетельствует мировая практика, одним из наиболее эффективных способов быстрого развития и повышения конкурентоспособности конкретного бизнеса

является *инновационная кластерная система*. Объединение достаточного количества производственных, сервисных компаний, научно-исследовательских и образовательных структур, которые квалифицированно группируются по отраслевому и географическому принципу, может быть обоснованно названо инновационным производственным *кластером*. Кластерный подход позволяет властным структурам сформировать комплексный взгляд на государственную политику развития региона с учетом корректно измеренного экономического и инновационного потенциала субъектов Федерации. Вариант возможной типологии кластеров для субъектов Северо-Западного федерального округа РФ представлен в таблице. Что же мешает образованию таких перспективных альянсов агентов рыночного пространства?

Главная причина, по которой сдерживается и даже тормозится развитие инновационной экономики в России, — это недостаточное участие частного бизнеса в высокотехнологичных проектах, считает председатель правления ОАО «Роснано» А. Б. Чубайс<sup>1</sup>. Выступая 16 января 2014 г. в Московской школе управления «Сколково» с лекцией, посвященной управлению инновациями, он отметил, что Россия исторически отстала от мировых инновационных лидеров, но у страны, хотелось бы думать, есть возможность преодолеть это отставание. «Я на сегодняшний день не вижу ни одну фундаментальную причину, которая делала бы эту задачу неразрешимой», — сказал лектор. По его словам, в России с помощью государства созданы условия для развития инновационной экономики, есть и заделы для потенциальных прорывов в высокотехнологичных областях, таких как создание промышленных накопителей электроэнергии и систем адресной доставки лекарств.

В то же время главной причиной, по которой инновации в России развиваются не так активно, как хотелось бы, является предельно низкий интерес отечественного частного бизнеса к высоким технологиям, отметил Чубайс. «Для частного бизнеса инновационная экономика остается экзотикой», — констатировал он. Обращаем внимание в этой сентенции на то важное обстоятельство, что инициатива должна исходить из недр бизнеса, и здесь уместным будет определиться с результативностью сотрудничества разноразмерного и разноформатного бизнеса и федеративного государства.

В современной России множество проблем, возникающих перед органами государственной власти и местного самоуправления, не могут быть решены исключительно за счет бюджетов соответствующих уровней. Среди них дорогостоящие обновление инженерной инфраструктуры, функционирование жилищно-коммунального хозяйства, комплексное развитие территорий. В связи с этим особую актуальность сегодня приобретает взаимодействие государственного и частного секторов при решении социально-экономических задач развития региона или муниципального образования.

Использование механизма *частно-государственного партнерства* (ЧГП) для реализации проектов в сфере общественной инфраструктуры, социальных и муниципальных услуг получило широкое распространение во всем мире. В России сравнительно давно ведется работа по созданию условий для развития ЧГП и уже осуществляется ряд проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, в октябре 2006 г. в соответствии с поручением Правительства РФ была начата реализация Комплексного плана мероприятий на 2006–2007 гг. по адаптации механизмов ЧГП. План содержал перечень мероприятий по совершенствованию механизмов эволюции для социальной и транспортной инфраструктур, стимулирования процессов энергосбережения.

В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) содержался раздел «Развитие меха-

<sup>1</sup> Москва, 16.01.2014 — РИА Новости.

### Кластерная типология в субъектах Федерации СЗФО

Характер организационных связей	Профиль и вид экономической деятельности кластера	Субъект Федерации
Радиально ориентированные межрегиональные комплексобразующие связи	Судостроение, атомное судостроение	Санкт-Петербург, Архангельская область Мурманская область
	Энергетическое машиностроение	Санкт-Петербург, Вологодская область
	Информационные и коммуникационные технологии	Санкт-Петербург, Республика Карелия, Новгородская область
	Нанотехнологии	Санкт-Петербург, Республика Коми
	Ядерные технологии	Санкт-Петербург, Ленинградская область, Новгородская область
	Автомобилестроение	Санкт-Петербург, Вологодская область
Периферийно ориентированные межрегиональные комплексобразующие связи	Сберегающие технологии лесопользования	Республика Карелия, Республика Коми
	Разработка технологий рыболовства и рыбоводства	Архангельская область, Мурманская область
Регионально локализованные комплексобразующие связи	Гидропонные технологии	Республика Карелия
	Агробиологические техники и технологии	Вологодская область
	Геоэкологические основы устойчивого развития	Калининградская область
	Медико-фармацевтические кластеры	Санкт-Петербург

низмов «частно-государственного партнерства», определяющий приоритетные направления ЧГП, инструменты взаимодействия государства и бизнеса, финансовые институты взаимодействия.

Понятие и механизмы ЧГП используются в мировой практике привлечения частных компаний для долговременного финансирования и управления общественной инфраструктурой, включая широкий круг объектов — транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство и т. п. В отечественной и переводной литературе и/или переводах в разных словарях можно встретить следующие варианты, используемые как синонимы: ЧГП, государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство, частно-общественное партнерство, частно-государственная кооперация, публично-частное партнерство, общественно-частное партнерство [6, с. 3].

Для государства основной причиной к учреждению ЧГП является все возрастающая потребность в первую очередь в услугах, за оказание которых несет ответ-

ственность непосредственно государство [3]. Среди них — медицинские, образовательные, коммунальные услуги, услуги транспорта и т. д. Необходимо отметить, что канонического понимания и официального толкования термина ЧГП/ГЧП в России сейчас не существует, как не существует и единой и системной интерпретации явления на государственном уровне. В российской научной среде данное явление также не изучено до конца должным образом.

Наиболее общее определение дано этому явлению В. Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР вплоть до сферы услуг» [1]. Анализ высказываний и публикаций по теме позволяет сделать вывод, что в настоящее время можно говорить о двух основных значениях употребления термина ЧГП: во-первых, ЧГП как принцип взаимодействия государства и бизнеса. Данное понимание предполагает некое обязательное правило взаимодействия государства и бизнеса в определенных сферах; во-вторых, ЧГП как правовая форма такого взаимодействия. Предполагает наличие конкретных форм (механизмов) взаимодействия государства и бизнеса, в первую очередь, правовых форм [2].

Можно выделить следующие характерные черты ЧГП: а) удовлетворяет потребности общественного сектора, при этом используя или заимствуя ресурсы частного сектора; б) поддерживает государственные полномочия и функции, и при этом предоставляет услуги совместно с частным сектором; в) структурно состоит из двух или более сторон-участников, работающих ради достижения совместных целей.

Участниками ЧГП могут быть как местные и государственные органы власти, коммерческие предприятия, так и некоммерческие организации, например, местные сообщества, клубы услуг, организации социального обслуживания или объединения по интересам. Участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, функционируют на равных, совместно затрачивают время и ресурсы, разделяют инвестиции, риски и выгоды, поддерживают отношения в течение определенного срока, имеют четкое соглашение, контракт или иной правоустанавливающий документ [6, с. 6].

Среди проектов-лидеров преобладают проекты в сфере ЖКХ, инженерной и транспортной инфраструктуры [Там же, с. 10]. К основным проблемам реализации ЧГП в России можно отнести следующие.

Во-первых, механизмы российского варианта ЧГП до сих пор не проработаны должным образом на законодательном уровне, где относительно ЧГП имеются известные пробелы. В частности, необходима ясная юридическая позиция относительно собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных *конфликтов интересов*. Это регулирование должно установить в первую очередь приемлемую структуру для принятия государственным сектором связанных риском консолидированных обязанностей.

Во-вторых, для эффективного функционирования системы ЧГП на сегодняшний день необходимо обеспечить повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, напрямую занимающихся этими проблемами. Такие образовательные программы не реализуются даже на уровне РАНХиГС. При разрешении этой программы существенное внимание должно уделяться повышению профессионального уровня *HR*-потенциала «на местах», осуществлению консультационной поддержки реализации проектов на региональном и муниципальном уровнях.

В-третьих, необходимо обеспечение прозрачных конкурсных процедур доступа заинтересованных участников рынка к механизмам ЧГП. Применение механизмов ЧГП способно обеспечить, прежде всего, возможность осуществления в наиболее короткие сроки общественно значимых, но малопривлекательных проектов для

традиционных форм частного финансирования. А кроме того, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса; обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат, а заодно и предпринимательских рисков, на пользователей в режиме коммерциализации предоставляемых услуг; создать возможности привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий. И, наконец, повысить системное качество обслуживания конечных пользователей.

В России понятие ЧПП/ГЧП впервые в законодательстве появилось в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». К настоящему времени подобные законы приняты в 70 субъектах РФ, правда, большая их часть является чисто декларативными документами. Помимо региональных актов, регламентирующих сферу ЧПП/ГЧП, действует также Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В какой-то степени регулирует схемы ЧПП/ГЧП и Федеральный закон РФ от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», который предоставляет бизнесу льготы на определенной территории, что также представляется вариантом ЧПП/ГЧП в широком смысле термина «партнерство». Тем не менее все эти нормативно-правовые акты покрывают далеко не все возможные формы реализации схем ЧПП/ГЧП в духе приведенного термина.

Из всех обозначенных в мировой практике типов ЧПП/ГЧП в российском законодательстве закреплены лишь три — BOT, BTO, BOO [5]. Идеология англоязычных схем трактуется следующим образом. Форма BOT (Build, Operate, Transfer — «Создай/Построй, Управляй, Передай») означает функционирование концессионного механизма: строительство, право пользования (без права собственности) в течение срока соглашения и передача государству. Форма BTO (с набором тех же терминов) аналогична BOT с той лишь разницей, что объект передается государству сразу после строительства. Частный партнер обслуживает объект в течение срока действия соглашения, а публичный возмещает затраты регулярными платежами (в соответствии с идеологией так называемого контракта жизненного цикла товара — LCA).

Наконец, схема BOO (Build, Own, Operate — «Создай, Владей, Управляй») имеет ту особенность, что по истечении срока соглашения объект остается в собственности частного партнера. Тем не менее схемы ЧПП/ГЧП в России работают и без проработанной законодательной базы: на начало 2014 г. в России было запущено и реализуется, по оценкам авторов, более 320 подобных проектов.

Федеральный закон о ЧПП/ГЧП в России обсуждается еще с середины 2000-х гг., но первая его редакция была подготовлена только к июню 2012 г. Вторая версия закона появилась уже через 4 месяца. А 13 марта 2013 г. Правительство внесло в Госдуму уже третий вариант законопроекта «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». И если в предыдущих редакциях нормативного акта из сферы применения закона были исключены объекты ЖКХ и оборонного характера, то сейчас такие ограничения в проекте закона отсутствуют.

Из нововведений также следует отметить введение единого конкурса на весь проект ЧПП/ГЧП (вместо отдельных на каждый вид работ), и, наоборот, отмену конкурса на передачу земельных участков, необходимых для строительства проектируемого объекта. Общепринятого определения, как и федерального закона, ЧПП/ГЧП, на сегодняшний день не существует. Лишь 26 апреля 2013 г. Госдума приняла в первом чтении законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», определяющий основы ЧПП/ГЧП

партнерства. Второе чтение в ГД РФ, запланированное на осеннюю сессию, так и не состоялось.

Развитие ЧПП/ГЧП в России сдерживается не только отсутствием проработанного законодательства. Не меньшее значение имеет отсутствие механизмов долгосрочного финансирования таких проектов. Российский бизнес, в частности банки, не готов участвовать в длительных проектах (соглашения о партнерстве заключаются обычно на 10–50 лет). Сейчас большинство крупных проектов ЧПП/ГЧП реализуется в режиме *ручного управления*.

Реализация возможных схем партнерства позволяет властным структурам фокусировать свое внимание на наиболее присущих (скорее, прописанных) для них функциях и сократить коммерческие риски всех видов за счет их распределения между частными партнерами и властью. Возникающие отклонения от заданной и согласованной в договоре схемы дают, как правило, результаты, далекие от желаемых, что можно проиллюстрировать примерами (типичными промахами), накопленными в деятельности Санкт-Петербургского фармацевтического кластера — одного из промышленно-производственных кластеров, созданных в городе за последнее время по схемам партнерства.

Одной из конкретных задач развития фармацевтической и медицинской промышленности в Санкт-Петербурге является решение перечисленных проблем, в том числе на основе ЧПП/ГЧП, несмотря на существенные недостатки действующей нормативной базы при внедрении продуктов совместной разработки, созданных с привлечением бюджетных средств. Реализация поставленной задачи сулит повышение эффективности внедрения разработок в практику здравоохранения, минимизацию рисков инвестиционных и бюджетных расходов при модернизации материально-технической и производственной базы научных учреждений, действующих фармацевтических и биомедицинских предприятий.

Концепция создания кластера фармацевтической и медицинской промышленности в Санкт-Петербурге была своевременно разработана отраслевым комитетом городского правительства (КЭРПИТ) в целях определения основных направлений развития фармацевтической и медицинской промышленности и создания кластера в регионе с учетом стратегии развития данной отрасли в Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup>

Разработчики основной идеи концепции опирались на имеющийся научно-производственный потенциал города в областях разработки, создания, массового производства и внедрения в медицинскую практику техники и изделий медицинского назначения, инновационных отечественных лекарственных препаратов и воспроизведенных лекарственных средств. В последнем случае речь идет о действующем веществе, на производство которого либо истек срок патентной защиты, либо оно защищено патентами тех препаратов, что выпускаются по принудительной лицензии.

В настоящее время недостаток инновационных препаратов в ассортименте выпускаемой продукции и однобокая ориентация на производство устаревших лекарственных форм (далее — дженерики<sup>2</sup>) фактически закрывают для большинства отечественных производителей доступ на внешние рынки. Для российских фармацевтических предприятий пока характерен низкий уровень использования инновационных технологий при разработке и производстве медикаментозных средств.

<sup>1</sup> «О Концепции создания фармацевтического кластера в Санкт-Петербурге»: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.04.2010 г. № 419; О создании кластера фармацевтической и медицинской промышленности в Санкт-Петербурге: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.12.2011 г. № 1782; Постановление Правительства РФ № 91 от 17 февраля 2011 г. об утверждении ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

<sup>2</sup> Дженерик (генерик, женерик, генерический препарат; англ. Generic).

В целом доля товарного рынка зарегистрированных дженериков в РФ доходит до 80%, в то время как в США она не превышает 25%, в продвинутой Японии — ниже 20%<sup>1</sup>. При этом на разработку новых препаратов российские компании тратят не более 1–2% валовой выручки, тогда как в США и странах ЕС — примерно по 10–15%. Удельный вес инновационной продукции в общем объеме фармацевтического производства на протяжении 2006–2013 гг. не превышал 7%. В результате доля экспорта, например, в 2012 г., составила всего 8% общего объема производства лекарственных средств, что свидетельствует о крайне низком уровне конкурентоспособности отрасли. Основными рынками для российской фармпродукции (на 98%) являлись страны СНГ. Отметим, что большинство стран СНГ имеют собственные производства дженериковых препаратов.

Поэтому дальнейшее расширение российского экспорта будет зависеть от способности отечественных производителей предложить фармацевтическому рынку либо конкурентоспособные инновационные продукты собственной разработки, либо аналоги, но действительно уникальных *сложновоспроизводимых* препаратов высокоэффективного действия, прошедших клинические испытания и зарегистрированных в российских протоколах Минздрава.

В настоящее время российские производители в среднем обеспечивают потребности отечественного здравоохранения не более чем на 68%, а в госпитальном секторе — на 72%. Доля лекарственных средств отечественного производства составляет не более 10–15% российского рынка в денежном выражении и не более 50–60% — в натуральном, что указывает на более чем 4-кратное отставание от цен на сравнимые препараты импортного производства. Консервация текущей ситуации может привести к дальнейшему ослаблению конкурентных позиций российской фарминдустрии. Российским промышленным фармпредприятиям трудно выживать, будучи зажатыми между западными транснациональными корпорациями, которые диктуют правила игры в сфере Hi-Tech, и производителями из Индии и Китая с их агрессивной политикой «вакуумного» ценового давления.

Аналогичная ситуация сложилась на рынке медицинской техники и изделий медицинского назначения — здесь на долю отечественной продукции приходится менее 25% в стоимостном выражении. И этот показатель, увы, постепенно снижается. В высокотехнологичных сегментах медицинской техники и изделий медицинского назначения доля импорта приближается к 100%.

Рост доли зарубежной медицинской техники в оснащении учреждений здравоохранения усиливает их зависимость от импортных расходных материалов и запасных частей от компаний-поставщиков. И это притом что российский рынок представляет собой один из наиболее динамичных и быстрорастущих мировых рынков. Так, по прогнозам экспертов, объем рынка медицинской продукции в РФ увеличится к 2020 г. более чем в 3 раза и достигнет 300 млрд руб. в год, а отечественный рынок лекарственных препаратов к 2020 г. достигнет 1,5 трлн руб. в год<sup>2</sup>. Складывающаяся ситуация является неприемлемой ни с точки зрения обеспечения национальной безопасности, ни с точки зрения экономических интересов.

Именно поэтому существующая в регионе материально-техническая база, наличие высококвалифицированного персонала и имеющиеся инновационные научные разработки вполне могут быть использованы для выполнения основных задач концепции в сроки, приемлемые с точки зрения реализации стратегии и комплексно-

<sup>1</sup> Российский институт стратегических исследований. «Медико-фармацевтический кластер Санкт-Петербурга»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.riss.ru/analitica/1786-mediko-faematsevticheskij-klaster-sankt-peterburga> (дата обращения: 11.01.2014).

<sup>2</sup> Российский институт стратегических исследований. «Медико-фармацевтический кластер Санкт-Петербурга»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.riss.ru/analitica/1786-mediko-faematsevticheskij-klaster-sankt-peterburga> (дата обращения: 11.01.2014).

го развития фармацевтического рынка при рациональном использовании бюджетных средств. Основной целью концепции является определение согласованного единого подхода к созданию кластера фармацевтической и медицинской промышленности в Санкт-Петербурге со стороны его участников, профильных органов государственной власти и потенциальных инвесторов, включая российские и иностранные фармацевтические компании.

Данная концепция реализуется путем осуществления мероприятий, направленных на подготовку перспективных территорий для развития производственного сегмента кластера, заключения соглашений о сотрудничестве с перспективными инвесторами, а также расширения количества участников за счет специализированных инновационных организаций — разработчиков и технологов производства субстанций, лекарственных препаратов, производства медицинской техники и изделий медицинского назначения.

## Литература

1. Варнавский В. Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=5058033](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=5058033) (дата обращения: 22.01.2014).
2. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusrand.ru/vlast/publikac/partn> (дата обращения: 27.09.2008).
3. Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php) (дата обращения: 27.01.2014).
4. Информационно-аналитический журнал для предпринимателей Business Partner. 2011. № 11. С. 76–77.
5. Колесникова К. И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России // Вопросы управления. 2008. Вып. № 3 (4). С. 26–34.
6. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб.: Междунар. центр соц.-экон. исследований «Леонтьевский центр», 2005. 321 с.

## References

1. Varnavsky V.G. *Processes of institutional adaptation of the private and state partnership to real economy* [Protsessy institutsional'noi adaptatsii chastno-gosudarstvennogo partnerstva k real'noi ekonomike]: [Electronic resource]. URL: [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=5058033](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=5058033) (address date: 22.01.2014).
2. Vilisov M.V. *State-private partnership: political and legal aspect* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoi aspekt]: [Electronic resource]. URL: <http://www.rusrand.ru/vlast/publikac/partn> (address date: 27.09.2008).
3. Yefimova L.I. *Some models of state-private partnership: tendencies and foreign experience* [Nekotorye modeli gosudarstvenno-chastnykh partnerstv: tendentsii i zarubezhnyi opyt]: [Electronic resource]. URL: [http://www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php) (address date: 27.01.2014).
4. *The information and analytical journal for businessmen — Business Partner* [Informatsionno-analiticheskii zhurnal dlya predprinimatelei — Business Partner]. 2011. N 11. P. 76–77.
5. Kolesnikova K.I. *Private and state partnership: experience of foreign countries and prospect for Russia* [Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo: opyt zarubezhnykh stran i perspektivy dlya Rossii] // Management questions [Voprosy upravleniya]. 2008. Vol. 3 (4). P. 26–34.
6. *The private and state partnership at implementation of strategic plans: practice and recommendations* [Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo pri realizatsii strategicheskikh planov: praktika i rekomendatsii]. SPb.: International center of social and economic researches “Leontief Centre” [Mezhdunarodnyi tsentr sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniy «Leont'evskii tsentr»], 2005. 321 p.

Лабудин А. В., Нгуен Ван Лок, Нгуен Тхи Нян

## Прямые иностранные инвестиции во Вьетнаме: итоги, достижения, проблемы и перспективы

### Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой финансового менеджмента  
Доктор экономических наук, профессор, академик МАН ВШ РФ  
labudin59@mail.ru

### Нгуен Ван Лок

Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет  
Аспирант кафедры экономической теории  
vanloc@mail.ru

### Нгуен Тхи Нян

Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет  
Аспирантка кафедры бухгалтерского учета и аудита  
nguyennhan@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются прямые иностранные инвестиции как важнейший фактор экономического развития Социалистической Республики Вьетнам на новейшем отрезке ее исторического пути. Даются основные статистические показатели объема и структуры прямых иностранных инвестиций, в том числе в динамике. Рассматриваются условия, в том числе институциональные, привлечения прямых иностранных инвестиций в экономику Вьетнама, проблемы и противоречия, возникающие в этом процессе, а также высказываются предложения по их разрешению.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

прямые иностранные инвестиции, виды экономической деятельности, инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, инвесторы, инфраструктура, организации с участием иностранного капитала

Labudin A. V., Nguyen Van Loc, Nguyen Thi Nhan

### Direct Foreign Investments in Vietnam: Results, Achievements, Problems and Outlook

#### Labudin Alexander Vasilyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint- Petersburg)  
Head of the Chair of the Financial Management  
Doctor of Science (Economy), Professor,  
Academician of the International Academy of Science of the Higher School of Russian Federation  
labudin59@mail.ru

#### Nguyen Van Loc

Saint-Petersburg State Forest Technical University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate Student of The Department of Economic Theory  
vanloc@mail.ru

#### Nguyen Thi Nhan

Saint Petersburg State Forest Technical University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate Student of the Department of Accounting and Auditing  
nguyennhan@mail.ru

**ABSTRACT**

Direct foreign investments, being the critical factor of the development of the Socialist Republic of Vietnam at the modern stage of its historical path, are discussed in the article. The main statistical data on the volume and structure of direct foreign investments, including their dynamics, are provided. Conditions, including the institutional framework, of attracting direct foreign investments in the economy of Vietnam, problems and contradictions arising in this process are discussed. Suggestions for their resolutions are also provided.

**KEYWORDS**

direct foreign investments, types of economic activity, investment attractiveness, investment climate, investors, infrastructure, entities with foreign participation

---

Одним из основных приоритетов современного этапа экономического развития Вьетнама является расширение и повышение эффективности его участия в региональной и мировой экономике. Особый интерес представляет то, как страна, экономические связи которой до начала 1990-х гг. были практически полностью ориентированы на социалистические страны блока СЭВ, смогла за довольно короткий промежуток времени перестроить весь комплекс внешнеэкономических связей, провозгласить политику «открытых дверей», начать ускоренную интеграцию в региональные и мировые хозяйственные связи и привлекать большой объем иностранных инвестиций в свою экономику.

Закон СРВ от 29 декабря 1987 г. «Об иностранных инвестициях во Вьетнаме» был первым законом, принятым с целью создания необходимого правового поля в области привлечения иностранных инвестиций. В конце августа 2001 г. было принято Постановление правительства № 09/2001/NQ-CP о привлечении и повышении эффективности прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в СРВ, определяющее основные задачи и планы привлечения иностранных инвестиций, а также пути достижения поставленных задач. Первостепенными были названы следующие задачи: разработка списка проектов, требующих привлечения иностранных инвестиций, продолжение совершенствования законодательной базы, регламентирующей прямые иностранные инвестиции; повышение эффективности государственного управления, совершенствование административных процедур; ускорение мобилизации капиталов, инвестиционного процесса; работа по подготовке кадров, технического персонала, действующего в секторе экономики с прямыми иностранными инвестициями.

Суммарный приток ПИИ в экономику Вьетнама по итогам 2011 г. составляет более 11 млрд долл. Сегодня в стране иностранный капитал участвует в финансировании более 7000 проектов с общим объемом инвестиционного капитала 60,8 млрд долл., из них в активной стадии находится около 6000 проектов с объемом инвестиций 44,6 млрд долл. (табл. 1).

Прямые иностранные инвестиции играют важную роль в экономике Вьетнама: доля компаний с ПИИ в 2010 г. составила (подробнее — см. табл. 2) 18,7% к ВВП, 43,2% в области промышленного производства, 47,3% объема экспорта, 18,4% общих доходов госбюджета. Косвенно эффект от ПИИ был еще более значительным с учетом того, что некоторые работы производились через субподрядчиков и поставщиков.

С одной стороны, Вьетнам обеспечивает более высокую эффективность ПИИ в расчете на каждую 1000 долл.: во Вьетнаме (1999) — 56 долл. США. Это выше, чем в Таиланде (49 долл. США), Малайзии (47), Китае (41), более чем в 2 раза выше, чем в среднем по АСЕАН (21). С другой стороны, размеры прямых иностранных инвестиций, привлеченных во Вьетнам, по региональным меркам весьма скромны (объем ПИИ во Вьетнам составляет около 2% ПИИ в Китай) [6, с. 12], но

Таблица 1

## Зарегистрированные организации и реализованный капитал ПИИ (1988–2011), млн долл.

Год	Лицензии	Зарегистрированный капитал	Реализованный капитал
1988	37	341,7	нет данных
1989	67	525,5	нет данных
1990	107	735,0	нет данных
1991	152	1291,5	328,8
1992	196	2208,5	574,9
1993	274	3037,4	1017,5
1994	372	4188,4	2040,6
1995	415	6937,2	2556,0
1996	372	10 164,1	2714,0
1997	349	5590,7	3115,0
1998	285	5099,9	2367,4
1999	327	2565,4	2334,9
2000	391	2838,9	2413,5
2001	555	3142,8	2450,5
2002	808	2998,8	2591,0
2003	791	3191,2	2650,0
2004	811	4547,6	2852,5
2005	970	6839,8	3308,8
2006	987	12 004,0	4100,1
2007	1544	21 347,8	8030,0
2008	1557	71 726,0	11 500,0
2009	1208	23 107,3	10 000,0
2010	1237	19 886,1	11 000,0
2011	1002	13 843,6	11 100,0
<b>Итого</b>	<b>14 814</b>	<b>228 159,2</b>	<b>89 045,5</b>

Источник: Генеральное управление статистики Вьетнама 2011 г.<sup>1</sup>.

это небольшое количество достигает высоких значений для народного хозяйства из-за относительно небольшого размера экономики Вьетнама (ВВП в 2010 г. — 101 млрд долл.).

ПИИ пришли во Вьетнам из 183 стран мира, но крупнейшим иностранным инвестором с 2185 проектов и 23,2 млрд. долл. из регистрации уставного капитала является Тайвань, за ним следуют Сингапур, Южная Корея, Япония (табл. 3). До этого несколько лет наибольший объем инвестиций принадлежал Тайваню, вложения которого в основном приходятся на предприятия малого и среднего бизнеса. В настоящее время более 2000 тайваньских предприятий осуществили инвестиции во Вьетнам.

<sup>1</sup> Сайт Генерального управления статистики Вьетнама: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gos.vn>.

Структура ПИИ по видам экономической деятельности в 1988–2009 гг.

Вид деятельности	Объем инвестиций, млн долл.	%
Сельское и лесное хозяйство	3838	2,0
Рыболовство	541	0,3
Добыча и разработка полезных ископаемых	10 980	5,6
Обрабатывающая промышленность	88 579	45,7
Электро-, газо- и водоснабжение	2231	1,1
Строительство	7964	4,1
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотехники, сфера бытового обслуживания	1042	0,5
Отели и рестораны	19 403	10,0
Транспорт и связь	8435	4,3
Финансовые услуги	1104	0,6
Недвижимость	45 506	23,4
Образование	276	0,1
Здравоохранение	1033	0,5
Отдых и спорт	2838	1,5
Прочие	658	0,3
<b>Всего</b>	<b>19 4428</b>	<b>100</b>

Источник: Генеральное управление статистики Вьетнама 2011 г.<sup>1</sup>

Все 64 провинций и крупные города во Вьетнаме привлекают ПИИ, при этом иностранные инвесторы концентрируют свои инвестиции в ключевых экономических областях на юге: Хошимин-Сити, Бариа Вунгтау, Донг Най, Бинь Зуонг, и ключевых экономических зонах на севере, таких как Ханой, Линь Тхуан, Хатинь, Хайфон (табл. 4).

После начала реформ, по очевидному примеру Китая, Вьетнам проводил и продолжает проводить активную политику привлечения иностранных инвестиций. Так, за 1988–2007 гг. число проектов с участием иностранного капитала составило около 10 000 с общей суммой заявленного капитала около 100 млрд долл.; сумма зарегистрированного иностранного капитала составила почти 80 млрд долл.; при этом объем увеличения иностранного капитала в уже действующих проектах превысил 16 млрд долл., а общий объем иностранного капитала в уже освоенных проектах составил более 37 млрд долл. [5].

Основной объем прямых иностранных инвестиций идет в так называемый южный ключевой экономической район (г. Хошимин (бывший Сайгон, известный ранее под названием «Париж Юго-Восточной Азии»); провинции Донгнай, Бинь Зуонг, Вунгтау). Туда было направлено около 50% всех ПИИ, в Ханой — около 20% [1, с. 6].

Иностранный капитал во Вьетнаме может использовать три формы деятельности: совместное деловое сотрудничество на контрактной основе; совместное предприятие или совместная компания; предприятия со 100%-ным иностранным капиталом.

<sup>1</sup> Сайт Генерального управления статистики Вьетнама: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gos.vn>.

## Лидеры в ПИИ во Вьетнам (по состоянию на 6 июля 2011 г.)

	Страна	Количество проектов	Зарегистрированных капиталов, млрд долл.
1	Тайвань	2186	23,19
2	Республика Сингапур	912	23,11
3	Южная Корея	2810	22,95
4	Япония	1552	21,36
5	Малайзия	386	18,78
6	Исландия	495	14,80
7	США	578	13,24
8	Гонконг	636	8,44
9	Каймановы острова	52	7,43
10	Тайланд	248	5,64

Источник: МРІ (Сайт министерства планирования и инвестиции Вьетнама).

В соответствии с решениями VI съезда КПВ было решено существенно расширить практику привлечения инвестиций, скорректировать законодательные и нормативные акты, раздвинуть рамки открытости вьетнамской экономики, шире использовать благоприятное отношение к Вьетнаму со стороны широкой общественности развитых стран, снять идеологические и общественно-психологические препятствия на установление связей с зарубежной вьетнамской диаспорой (так называемыми вьет-кieu — аналог «хуацяо»).

В итоге уже к концу 2003 г. во Вьетнаме было зарегистрировано 4,3 тыс. проектов из 47 стран с прямыми иностранными инвестициями на сумму более 40 млрд долл. Первые места заняли Сингапур, Тайвань, Япония, Южная Корея, Франция. На конец 2005 г. (т.е. накануне вступления СРВ в ВТО) в стране насчитывалось 4677 проектов с ПИИ с общим инвестиционным капиталом 43 млрд долл., из которых 66% проектов и 64,5% капиталов направлены в промышленность, 21% проектов и 29,5% капиталов — в сферу услуг, в аграрно-лесохозяйственный комплекс — 13% проектов и 6% капиталов<sup>1</sup>.

Если сравнить эти данные с предыдущими, то становится ясно, что период с 2003-го по 2005 г. был периодом замедления темпов прихода в страну новых зарубежных капиталов. Вступление Вьетнама в ВТО и дальнейшая либерализация хозяйственного и налогового законодательства, беспрепятственная регистрация хозяйственных объектов с иностранным участием, а также либерализация политического климата существенно оживили интерес к инвестициям во Вьетнам. В связи со вступлением в ВТО изменяется отраслевая структура прямых иностранных инвестиций. Так, за 1988–2007 гг. в промышленность и строительство направлялось 50,6%, в сферу услуг — 44,1%, в сельское, лесное хозяйство и рыбные промыслы — 5,3%. В 2010 г. это выглядело уже иным образом: промышленность и строительство — 36%, сфера услуг — 63%, другие сферы — 1% [5].

К значительным достижениям политики привлечения зарубежных инвестиций можно отнести: весьма развитое судостроение, производство легковых и грузовых автомобилей, производство кабельной продукции, производство компьютеров и их

<sup>1</sup> Сайт Генерального управления статистики Вьетнама: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gov.vn>.

Десять городов/провинций прямых иностранных инвестиций

ГТ	Город/ провинция	Лицензии	Зарегистрированный капитал, долл.	Реализованный капитал, долл.
1	Хошимин	3710	31 114 450 627	10 859 549 488
2	Бариа Вунгтау	267	26 789 379 668	7 430 046 929
3	Ханой	2096	20 715 991 767	8 040 183 785
4	Донг Най	1064	17 113 802 469	7 549 259 418
5	Бинь Зуонг	2208	14 488 931 470	5 176 079 594
6	Линь Тхуан	27	10 411 132 816	998 678 678
7	Хатинь	29	8 452 142 000	2 804 677 630
8	Фу Уен	51	8 134 454 438	1 798 818 655
9	Тхань Хоа	46	7 094 500 144	519 373 987
10	Хайфон	325	5 380 604 114	1 672 918 638

Источник: МРІ до 23.06.2011 г.

компонентов, около 1/5 мирового рынка принтеров, очень развитая и востребованная на многих национальных рынках мебель вьетнамского производства. Так, из 200 деревообрабатывающих предприятий провинции Биньзыонг 64 — с иностранным участием.

По примеру «свободных экономических зон» КНР, Индонезии (которым последовали многие десятки государств), во Вьетнаме созданы «свободные промышленные» и «свободные экспортные зоны», под развитие которых выделены земельные участки площадью 27 000 га, в основном вокруг г. Хошимин. Как ожидалось, к 2012 г. будет задействовано не менее 200 «зон», но в 2012 г. еще было не задействовано около 50% выделенной площади [4].

Во Вьетнаме наиболее притягательны для ПИИ южные равнины Вьетнама и особенно г. Хошимин, провинция Бариа-Вунгтау, далее по привлекательности следует столица страны г. Ханой и столичный морской порт Хайфон, а также провинция Донгнай, провинция Биньзыонг и Хатинь. Тяготение к «южному ключевому району» объясняется наличием более экономически грамотного населения, более развитой инфраструктуры, наличием влиятельной и экономически состоятельной китайской диаспоры, которая обслуживает поступающие инвестиции из Сингапура, Тайваня, Гонконга, Малайзии. Влиятельные вьет-киев в значительной мере также являются выходцами с Юга Вьетнама. В Южном Вьетнаме сохранились кадры предпринимателей среднего и низшего звена, которые получили возможность реализовать свои возможности и свои скромные накопления в новых условиях. Эта категория населения лучше понимает преимущества профессиональных знаний, получения высшего образования для своих детей.

«Северный ключевой район» привлекает тем, что в столице можно быстрее зарегистрировать масштабные проекты, своевременно узнавать о планах правительства СРВ по экономическому развитию отдельных регионов и отраслей, завязывать нужные связи и оказывать посильное влияние на эволюцию правящей элиты в желаемом направлении. К тому же основные запасы полезных ископаемых находятся в северной части страны (за исключением нефтегазовых месторождений на южном побережье и медном шельфе провинции Барна-Вунгтау). Немаловажную

роль играет близость к столице относительно современного порта Хайфон и природного заповедника — залива Халонг.

Во вьетнамском обществе отношение к привлечению иностранных инвестиций было также неоднозначным. Хотя это разномыслие не выливалось в открытое столкновение, оно имело место. В частности, имели место догматические предубеждения и прежние идеологические клише по отношению к иностранному капиталу, зарубежным инвесторам; опасения утратить социалистическую перспективу и т. д. Не нужно также забывать о тех последствиях, которые остались от времен народного сопротивления попыткам империалистических государств утвердить свой диктат в странах Индокитая и особенно во Вьетнаме. Вместе с тем очевидные положительные итоги социально-экономического развития страны за последние три десятилетия утвердили общественное доверие к политике КПВ. Это особенно убедительно при сравнении итогов развития Китая, Вьетнама, Лаоса с теми итогами, которые имели место в ряде стран Восточной Европы и особенно в государствах экс-СССР.

С вступлением Вьетнама в ВТО, в региональные интеграционные группировки, с формированием необходимых институтов рыночной экономики все более очевиден переход страны в новое состояние. Под руководством государства организуется использование такого явления современной мирохозяйственной жизни, как «слияние и поглощение». Этот механизм используется во Вьетнаме для постепенного перехода государственных предприятий на новые рельсы хозяйственной жизни. В частности, здоровым и конкурентоспособным фирмам, в том числе и с иностранным участием, государство предлагает, при предоставлении определенных льгот, «дружественное приобретение» или «соглашение о соединении», что дает право на переход в статус холдинга или вьетнамского аналога финансово-промышленной группы.

Вьетнамское руководство рассматривает присутствие иностранного капитала в стране и как форму подготовки опытных современного типа топ-менеджеров через их работу в СП, филиалах иностранных фирм, через стажировки в странах-донорах вьетнамских специалистов, научных сотрудников и студентов, а также рабочих кадров новых специальностей.

Следует сказать, что среди иностранных инвесторов существует существенная доля инвестиций, прибывающих во Вьетнам по линии международных и национальных благотворительных организаций, объединений зарубежных вьетнамских диаспор, а также по линии организаций ООН (ЮНЕСКО, ФАО, МОТ), МВФ, Азиатского банка развития и т. п. Такие программы объединены в рамках Консультативной группы доноров Вьетнама. Средства, поступающие по линии этого органа, составляют около 12% совокупного объема инвестиций в экономику страны и около 40% внешних поступлений [3, с. 13].

В СРВ постоянно совершенствуется правовая база в отношении иностранных инвестиций. В числе последних актов можно выделить те, которые предшествовали вступлению Вьетнама в ВТО: «Закон о предприятиях» (2005 г.), «Закон об инвестициях», а также декреты правительства, разъясняющие условия их правоприменения.

В общем объеме иностранных инвестиций во Вьетнаме вырисовывается сфера активности зарубежных диаспор. В основном эти капиталы идут в импортозамещающие производства, в сферу услуг, пищевую промышленность, организацию производства и сбыта сувенирной продукции и организацию экспорта типичных видов вьетнамских продовольственных товаров, товаров для домашнего обихода, традиционной одежды. Это экспортное направление организуется целевым назначением для зарубежных вьетнамских диаспор. Кроме того, вьет-киеу проявляют большой интерес к покупке недвижимости, идут в туристический бизнес, гостиничное дело. Как правило, капиталы вьет-киеу устремляются в бизнес средних размеров.

Россия в качестве иностранного инвестора занимает позицию в середине второго десятка зарубежных стран. Российские компании имеют весомые объемы деятельности в сфере нефте- и газодобычи (совместная компания «Советпетро» — самая первая и самая мощная нефтедобывающая корпорация), строительства гидро- и атомных электростанций, совместного производства грузовых автомобилей, дорожной техники и др. Отношение вьетнамской стороны к сотрудничеству с Россией самое позитивное, особенно с начала столетия. Вьетнамские делегации высокого уровня обязательно регулярно посещают Москву, а российские политические и хозяйственные руководители самого высокого ранга периодически посещают Вьетнам. В целом объемы сотрудничества наших стран постоянно растут. В истории взаимоотношений наших стран нет никаких «темных пятен». Заслуги СССР — России в подготовке кадров специалистов для Вьетнама исключительно высоко оцениваются в СРВ. Вьетнам хранит память о большой и разнообразной помощи в годы борьбы с агрессией против вьетнамского народа [2, с. 14].

Налоги на перечисление прибылей за рубеж зависят от размера инвестиционного капитала: чем больше капитал, тем ниже налог на перечисление прибыли за границу. «Семь преимуществ» Вьетнама для иностранных инвесторов: большая часть трудоспособного населения — это трудолюбивые и дисциплинированные люди с приемлемым уровнем образования; богатые и разнообразные природные ресурсы; плодородные сельскохозяйственные угодья; длинная протяженность морского побережья (3,2 тыс. км), что существенно снижает транспортные расходы; хорошие возможности для иностранного туризма; стабильная внутривнутриполитическая обстановка; Юго-Восточная Азия — район с высокими темпами развития [7].

Как новое явление в обществе Вьетнама, ПИИ были предметом дебатов. При лицензировании всех важных проектов учитываются разные взгляды от многочисленных государственных органов, массовых организаций, а также от многих физических лиц. Высказывается обеспокоенность по проблемам, связанным с ПИИ (расположение, промышленность, формы инвестиций, инвестирование экономики и т. д.). Они должны быть учтены в процессе принятия решений при достижении консенсуса, приемлемого для всех заинтересованных сторон. Несмотря на очень разные взгляды, в том числе некоторые серьезные предрассудки, сейчас широко и официально признано во Вьетнаме, что ПИИ конструктивно и позитивно влияют на развитие Вьетнама во многих отношениях.

За последние 2–3 года Вьетнам (см. табл. 5) обогнал Россию по интегральной оценке среды для развития бизнеса — 78-е и 123-е места соответственно. Почти все показатели в международных рейтингах (ВБ и Международной финансовой корпорации), характеризующие инвестиционный климат на 2011 г., по сравнению с 2007 г. улучшились (несмотря на увеличение количества стран, исследуемых ВБ). У России наблюдается прямо противоположная картина. Но по ряду показателей Вьетнам находится в конце первой сотни из анализируемых в 2011 г. 183 стран, так что еще многое предстоит сделать для улучшения бизнес-климата.

Вьетнам превосходит Россию по таким важным показателям, характеризующим инвестиционный климат, как доступность кредитов, получение разрешения для строительства, простота осуществления экспорта и импорта. В то же время ряд факторов (защита инвесторов, простота уплаты налогов) свидетельствует о большей жесткости административного ресурса во Вьетнаме по сравнению с Россией, однако и Вьетнам, и Россия в этом откровенно слабы, что стоит учитывать при взаимном сотрудничестве, когда наиболее благоприятные условия получают проекты, одобряемые правительствами обеих стран. Партнерами с вьетнамской стороны крупные госкомпании выступают не случайно. И Вьетнам при выборе иностранных инвесторов предпочитает компании с госучастием.

**Условия для ведения бизнеса в России и Вьетнаме,  
место в рейтинге Всемирного банка**

Показатель	Россия			Вьетнам		
	2007 г.	2010 г.	2011 г.	2007 г.	2010 г.	2011 г.
Место по качеству среды для развития бизнеса в целом	96	120	123	104	93	78
Простота начала бизнеса	33	106	108	97	116	100
Получение разрешения на строительство	163	182	182	75	69	62
Защита инвесторов	60	93	93	170	172	173
Простота уплаты налогов	98	103	105	120	147	124
Доступность кредитов	159	87	89	83	30	15
Простота внешнеторговых операций	143	162	162	75	74	63

Прямые иностранные инвестиции помогли модернизировать менеджмент и корпоративное управления, обучить новую группу молодых и энергичных менеджеров. 300 000 рабочих прошли обучение или переподготовку, 25 000 техников и менеджеров, в том числе около 6000 человек были обучены частично за границей. ПИИ помогают ускорить процесс международной интеграции, углубление культурного обмена с другими странами. Многие бывшие сотрудники иностранных компаний прошли обучение в компании с иностранными инвестициями, а позднее обратились к успешным частным предпринимателям в национальном частном секторе.

Для привлечения ПИИ необходимо развитие инфраструктуры, подготовка кадров в рамках специальных правительственных программ, более активная внешняя политика, достижение низкой инфляции, поддержка научно-технической сферы. Проблема иностранных инвестиций во Вьетнаме, конечно, имеет свою специфику и свой подход, который вряд ли может быть скопирован даже в деталях. Слишком различна история начала реформ в России и во Вьетнаме, слишком различен авторитет властных структур в наших странах. У Вьетнама есть объективная потребность в иностранных инвестициях, у него есть реальная возможность опираться на помощь многочисленных диаспор за рубежом, чего почти не наблюдается в России.

Но в отличие от Вьетнама Россия располагает колоссальным потенциалом внутренних источников для инвестиций в модернизацию своей экономики. Но, увы, эти капиталы уходят из страны. Почему? Ответ на этот вопрос могут дать только граждане России. И мы, конечно, будем рады успехам России в этом направлении.

### Литература

1. *Дао Хонг Куен*. Совершенствование системы государственного регулирования внешне-экономических связей Вьетнама: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 6
2. *Ле Дык Тянь*. Промышленная политика Вьетнама: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 14.

<sup>1</sup> Сайт Генерального управления статистики Вьетнама: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gos.vn>.

3. *Льонг Куок Зан*. Модернизация финансовой системы Вьетнама: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2011. С. 13.
4. *Нгуен Ван Лок, Лабудин А. В., Мурашкин Н. В.* Реформирование национальной экономики Республики Вьетнам в современном периоде // Сборник факультета экономики и управления по итогам НИР 2011 года. Санкт-Петербург, СПбГЛТУ, 30 января 2012. СПб., 2012.
5. *Нгуен Тхи Кам Тхо*. Прямые иностранные инвестиции во Вьетнаме: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. СПб., 2010.
6. *Чан Вьет Хоанг*. Государственное регулирование хозяйственного развития СРВ: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. СПб., 1999. С. 12.
7. *Чан Чонг Хуэ*. Моделирование функционирования аграрного сектора в условиях переходной экономики: Дисс. д-ра экон. наук. М., 1998. С. 228–230.

## References

1. Dao Hong Kuen. *Improvement of system of state regulation of foreign economic relations of Vietnam* [Sovershenstvovanie sistemy gosudarstvennogo regulirovaniya vneshneekonomicheskikh svyazei V'etnama]: Dissertation abstract. M., 2011.
2. Le Duc Tan. *Industrial policy of Vietnam* [Promyshlennaya politika V'etnama]: Dissertation abstract. M., 2009.
3. Luong Kuok Zan. *Modernization of a financial system of Vietnam* [Modernizatsiya finansovoi sistemy V'etnama]: Dissertation abstract. M., 2011.
4. Nguyen Van Loc, Labudin A.V., Murashkin N.V. *Reforming of national economy of the republic Vietnam in the modern period* [Reformirovanie natsional'noi ekonomiki respubliki v'etnama v sovremennom periode] // Collection of works of economy and management faculty following the results of scientific Research [Sbornik fakul'teta ekonomiki i upravleniya po itogam NIR 2011 goda], 2011. St. Petersburg, SPbSFTU, on January 30, 2012. SPb, 2012.
5. Nguyen Thi Kam Tho. *Direct foreign investments in Vietnam* [Pryamye inostrannye investitsii vo V'etname]: Dissertation abstract. SPb., 2010.
6. Than Viet Hoang. *State regulation of economic development of SRV* [Gosudarstvennoe regulirovanie khozyaistvennogo razvitiya SRV]: Dissertation abstract. SPb., 1999.
7. Than Hong Hue. *Modeling of functioning of agrarian sector in the conditions of a transitional economy* [Modelirovanie funktsionirovaniya agrarnogo sektora v usloviyakh perekhodnoi ekonomiki]: Doctoral dissertation. M., 1998. P. 228–230.

# Государственное задание как механизм удовлетворения спроса рынка труда в специалистах среднего звена

**Заиченко Наталья Алексеевна**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
Кафедра институциональной экономики  
Профессор, заведующий кафедрой  
Кандидат педагогических наук  
zanat@mail.ru

## РЕФЕРАТ

Модернизация механизмов финансирования организаций бюджетного сектора экономики через институт государственного задания порождает новые задачи и создает новые возможности в части координации действий между рынками труда и «производства» специалистов среднего звена. В сфере специального профессионального образования (СПО) государственное задание (ГЗ) можно рассматривать как институт координации между образовательной организацией и работодателем, шире — между рынком образовательных услуг и рынком труда. Сегодня возможности «ГЗ-координатора» между предложением от системы образования и спросом от рынка труда не используются. Одна из причин — не определены механизмы (процедуры), позволяющие согласовать деятельность образовательной организации, связанную с формированием государственного задания, и деятельность по решению социально-экономической задачи по удовлетворению спроса рынка труда на тех самых специалистов, которые включены в данное государственное задание.

Актуальной задачей в данном контексте является создание алгоритма по согласованию этих действий как механизма по достижению цели. В статье представлены рекомендации по формированию алгоритма взаимодействия между заинтересованными участниками процесса. Выводы основаны на анализе текстов государственных заданий образовательных организаций системы среднего профессионального образования разных регионов Российской Федерации.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное задание, компетенции, специальные компетенции, образовательный стандарт, специалист среднего звена

Zaichenko N. A.

## State Order as the Mechanism of Satisfaction of Work Market Demand in Experts of an Average Link

**Zaichenko Natalya Alekseevna**

National research university "Higher School of Economics"  
Chair of Institutional Economy  
Professor, Head of the Chair  
PhD in Pedagogic  
zanat@mail.ru

## ABSTRACT

Modernization of funding mechanisms for the organizations of the budgetary sector of economy through institute of the state order generates new tasks and creates new opportunities regarding coordination of actions between labor markets and "production" of experts of an average link. In the secondary professional education (SPE) sphere the state order can be considered as coordination institute between the educational organization and the employer, is wider — between the market of educational services and a labor market. Today opportunities "State order — the coordinator" between the offer from an education system and demand from a labor market aren't used.

One of the reasons — the mechanisms (procedures), allowing to coordinate the activity of the educational organization connected with formation of the state task, and activities for the solution of a social and economic task for satisfaction of market demand of work on those experts who are included in this state task aren't defined.

Actual task in this context is algorithm creation in coordination of these actions, as mechanism on achievement of the purpose. Recommendations about formation of algorithm of interaction are presented in article between the interested participants of process. Conclusions are based on the analysis of texts of the state orders of the educational organizations of system of secondary professional education of different regions of the Russian Federation.

#### KEYWORDS

state order, competences, special competences, educational standard, expert of an average link

Алгоритм формирования государственного задания и собственно задание должны и могут быть направлены на повышение степени удовлетворенности работодателей в части специальных компетенций выпускников учебных заведений СПО, которые косвенным образом «заложены» в показатели государственного задания. Рассматривая систему среднего профессионального образования как ориентированную не только на интересы рынка труда, но и на интересы образовательных субъектов — студентов (выпускников колледжей), следует учитывать наличие новых возможностей в формировании образовательных и карьерных стратегий студентов. Новые возможности обеспечены новыми образовательными стандартами СПО<sup>1</sup>, что позволяет встраивать специальные учебные модули, формирующие специфические компетенции выпускников, в базовые учебные планы.

Наглядным примером противоречия между потребностями работодателей в специалистах различного уровня образования и выпуском таких специалистов может служить разница в структуре «потребностей» и «выпуска». По данным РСПП<sup>2</sup>, структура фактической занятости выпускников во всех отраслях экономики на федеральном уровне представлена следующим образом: НПО — 18,8%; СПО — 27,4%; ВПО — 31,2%; средняя школа — 17,4%; другие — 5,2%, а текущие потребности работодателей в выпускниках различных учебных заведений, полученные на основе аналогичных исследований, таковы: НПО — 20,8%; СПО — 56%; средняя школа — 4%; ВПО — 19,2%<sup>3</sup>.

Более детальные исследования рынка труда говорят о том, что высокий спрос на специалистов среднего звена имеет свои специфические характеристики и собственную структуру как в разрезе специальностей<sup>4</sup>, так и в разрезе отдельных специфических компетенций выпускников. В настоящее время эти специфические компетенции выпускники СПО получают в рамках корпоративного обучения или повышения квалификации / переподготовки.

Мы вводим понятие «специальных (специфических) компетенций», предполагая, что структура потребностей работодателей даже в области подготовки по одному

<sup>1</sup> Для примера можно рассмотреть ФГОС СПО по специальности 0601010 «Лечебное дело» (Приказ Минобрнауки России от 28 октября 2009 г. № 472: [Электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/1502> (дата обращения: 26.03.2014)).

<sup>2</sup> Российский союз промышленников и предпринимателей: [Электронный ресурс]. URL: <http://spb.rspp.ru/> (дата обращения: 12.09.2013).

<sup>3</sup> Выступление президента СПП МО А. Г. Лебедева на Областной конференции по вопросам профессионального образования в Мурманской области и развитию социального партнерства учебных заведений и работодателей: [Электронный ресурс]. URL: <http://mr.rspp.ru/viewpoint/view/136> (дата обращения: 26.03.2014).

<sup>4</sup> Более 250 специальностей и соответствующих образовательных стандартов включено в Классификатор специальностей среднего профессионального образования: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edu.ru/abitur/act.11/index.php> (дата обращения: 26.03.2014).

направлению или специальности неоднородна. Так, например, в области подготовки среднего медицинского персонала потребность в некоторых специалистах носит штучный характер (для работы в физиотерапевтическом или функциональном кабинете), но проблема подготовки медицинских сестер для работы в отделениях психиатрического и наркологического профиля в настоящее время стоит наиболее остро и масштабы спроса на данную специальную (специфическую) компетентность высока.

Под «специальными (специфическими) компетенциями» будем понимать группу взаимосвязанных и взаимообусловленных знаний, умений и навыков, обеспечивающих выполнение профессиональной задачи, специфицированной на определенный (конкретный) запрос работодателя.

Проблема «недокомпетентности» выпускников СПО сегодня решается довольно однотипно: недостаток профессиональных навыков для занятия вакансии по дефицитному профилю компенсируется через дополнительное образование, что увеличивает финансовые и временные издержки на подготовку специалистов.

У большинства образовательных организаций системы СПО сложились собственные правила реализации клиентоориентированных образовательных программ, направленных на запросы работодателей и способствующих формированию дополнительных, специальных знаний и навыков выпускников, их готовности сразу после выпуска без дополнительного «доучивания» выполнять соответствующие функции, требуемые работодателем. Новые образовательные стандарты СПО позволяют «легитимизировать» данный институт: около 30% от общего учебного времени на реализацию образовательной программы СПО выделено на дисциплины, которые самостоятельно определяет образовательная организация, с учетом направленности на удовлетворение потребностей рынка труда и работодателей. Таким образом, конкретизация конечных результатов обучения в виде компетенций, умений и знаний, приобретаемого практического опыта должна определяться содержанием образовательной программы, разрабатываемой образовательным учреждением совместно с заинтересованными работодателями.

Проблему можно сформулировать следующим образом: работодатели заявляют о высоком уровне заинтересованности в получении будущими специалистами специфических компетенций для выполнения определенных функций на рабочем месте. Однако на настоящий период времени не созданы организационно-экономические условия, способствующие удовлетворению этого запроса и решению задачи по формированию необходимых компетенций при реализации программ подготовки специалиста. В результате остаются не использованными эти 30% свободы ни образовательной организацией, ни работодателем.

Наблюдается противоречие: с одной стороны, модернизация образовательных стандартов СПО позволяет включать в образовательные программы дисциплины и/или учебные модули (как комплекс дисциплин), реализация которых способствует формированию специальных компетенций выпускников, востребованных на рынке труда, с другой стороны, модернизация финансово-экономических условий формирования бюджета образовательной организации в формате государственного задания не учитывает необходимость выделения ресурсов для реализации таких учебных модулей и не предлагает соответствующих переговорных процедур между производителем услуги и ее потребителем.

Наличие определенной формализованной процедуры, т. е. алгоритма формирования государственного задания для образовательных организаций СПО и модели государственного задания, учитывающего запросы работодателя (рынка труда в целом), позволит:

- исполнительным органам власти (учредителям) планировать подготовку специалистов по запросу работодателей и прогнозировать их потребности;

- оптимизировать использование государственных финансовых ресурсов, выделяемых в форме субсидий для подготовки специалистов СПО;
- высвободить время молодого специалиста, который сразу после завершения обучения на базовом уровне может быть включен в «портфель» спроса на рынке труда, не нуждаясь в дополнительном обучении и профессиональной переподготовке за счет работодателя;
- создать условия для подготовки специалистов, квалификация и компетентность которых адекватны спросу на рынке труда через встраивание специальных учебных модулей в базовый процесс формирования профессиональных программ.

Следует отметить относительную достаточность нормативно-правовой базы в контексте решения проблемы на федеральном уровне. В качестве стартового документа можно определить Концепцию реструктуризации отраслей бюджетной сферы<sup>1</sup>, где одним из центральных принципов расходования бюджетных средств определен принцип «бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР), затем, в 2007 г., введение в Бюджетный кодекс РФ ст. 69.2<sup>2</sup> «Государственное (муниципальное) задание», в соответствии с положениями которой государственное (муниципальное) задание формируется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией). Логичным следствием данных нормативных актов стала разработка новых экономических механизмов, обозначенных в № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в 2010 г.

На региональном уровне происходила дальнейшая «подзаконная» конкретизация, выраженная в соответствующих нормативных актах. В результате рамочный формат государственного задания должен был бы специфицироваться на конкретное бюджетное или автономное учреждение с соответствующим набором государственных услуг и работ и показателей качества.

Можно выделить пять основных этапов реализации механизма финансирования бюджетных учреждений на основе государственного задания<sup>3</sup>: формирование; утверждение государственного задания; составление отчета об исполнении ГЗ; осуществление контроля за его исполнением; корректировка ГЗ на следующий финансовый период с учетом замечаний к предыдущему. В ходе анализа нормативно-правовых актов 52 субъектов РФ выявлено, что по состоянию на начало 2011 г. в регионах действовали нормативно-правовые документы, регулирующие вопросы: формирования ГЗ — в 100% регионов, финансирования ГЗ — в 95%, утверждения формы ГЗ — в 90% регионов, утверждения формы отчета об исполнении ГЗ — в 35% регионов, общих подходов к контролю за исполнением ГЗ и утверждения критериев контроля качества за исполнением — в 10% регионов.

Мы сконцентрировали свое внимание на государственных заданиях, утвержденных в 2011, 2012 гг. для учреждений среднего профессионального образования, размещенных в открытом доступе в интернете<sup>4</sup>. Проанализировано 37 текстов

<sup>1</sup> *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов*: Постановление от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 838).

<sup>2</sup> *О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации*: Федеральный закон № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г.

<sup>3</sup> По материалам статьи: Чалая Ю. Ю. Подходы к формированию государственных (муниципальных) заданий / Фонд «Институт экономики города» (URL: UrbanEconomics.ru).

<sup>4</sup> В приложении к данной статье дан перечень учреждений, по которым проведен анализ государственных заданий в контексте статьи.

государственных заданий для учреждений СПО из различных регионов РФ, из них 25 текстов государственных заданий учреждений одного профиля (медицинского). Массив учреждений одного профиля взят для «чистоты анализа» на проверку степени «специфичности» (индивидуальности) государственных заданий.

Модель дня такова: государственное задание формируется главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) субъекта РФ на 1 финансовый год (или на 3 года при среднесрочном планировании) для каждого подведомственного учреждения по каждой оказываемой данным учреждением услуге из числа включенных в перечень государственных услуг. При этом базовым основанием для формирования государственного задания для образовательного учреждения должно быть обеспечение условий со стороны государства для предоставления *качественных* образовательных услуг.

Сегодняшняя практика формирования государственных заданий основана на «удовлетворении» по признаку «выполнение плана приема», а не удовлетворении рынка труда по показателям качества и структуры выпуска специалистов. Для формирования ГЗ учреждения представляют ГРБС: информацию о категориях лиц, являющихся потребителями государственных услуг, в том числе с указанием возмездной или безвозмездной основы; показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых услуг согласно требованиям к качеству государственных услуг (стандарту), планируемые объемы оказания государственной услуги в натуральном и стоимостном выражении на плановый период; план по доходам и расходам на оказание услуг, предоставляемых на возмездной основе. Данные положения являются базовыми и отвечают на три основных вопроса: кто, для кого и на основе какой информации формирует государственное задание.

Требования к качеству государственной услуги состоят из требований к процессу (технологии) оказания услуги (образовательные стандарты/программы, административные регламенты и т. д.); условиям ее оказания (квалификация кадрового состава, помещения, оборудование и т. д.); оценки результатов. Используемые показатели качества<sup>1</sup>, как правило, не ориентированы на работодателя и представлены (по совокупности анализируемых текстов) такими относительными показателями, как:

- процент выпускников, обучающихся по специальностям СПО образовательного учреждения, продолживших обучение и/или трудоустроившихся по полученной профессии (специальности) (без учета выпускников, призванных на военную службу);
- удельный вес выпускников, получивших диплом с отличием, в общей численности выпускников образовательного учреждения;
- доля в общей численности учащихся, обучающихся в отчетном периоде на «хорошо» и «отлично»;
- обеспеченность студентов, обучающихся в учреждении, питанием (фактическое число посадочных мест в предприятии общественного питания учреждения /

<sup>1</sup> Вывод сделан на основании анализа 37 текстов государственных заданий учреждений СПО разных регионов РФ (Москва, Мурманск, Саратов, Калининград, Карелия, Санкт-Петербург, Липецк, Казань, Уфа, Томск, Курск, Иваново, Амурская область, Новосибирск и пр.), находящиеся в открытом доступе. Анализ по медицинским учреждениям (25 единиц) проведен слушателем Президентской программы (Программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ. Профессиональная переподготовка), реализуемой в НИУ ВШЭ СПб в 2011 г. У.Б. Курбатовой (научным руководителем выступала автор данной статьи).

Анализ 56 сайтов учреждений СПО в Санкт-Петербурге показал, что ни одно из учреждений на период ноября 2012 г. не размещает тексты утвержденных государственных заданий в открытом доступе.

число посадочных мест в предприятиях общественного питания по норме (на 1000 студентов — 200 мест));

- процент потребителей, удовлетворенных качеством и доступностью услуги;
- процент обоснованных жалоб потребителей, по которым приняты меры;
- уровень укомплектованности кадрами;
- число предписаний от надзорных органов;
- соответствие действий должностных лиц требованиям устава и локальных актов учреждения;
- выполнение плана приема по специальностям СПО;
- доля преподавателей с высшим образованием, работающих в данном учреждении на основной работе;
- доля преподавателей спецдисциплин, имеющих профильное образование;
- количество компьютеров на 100 обучающихся;
- обеспеченность студентов общежитиями.

Расчет итоговой оценки выполнения государственного задания также не учитывает присутствия работодателя как ключевого оценщика и проводится в четыре этапа:

- 1-й этап — оценка выполнения государственного задания по критерию «полнота и эффективность использования бюджетных средств»;
- 2-й этап — оценка по критерию «количество потребителей государственных услуг»;
- 3-й этап — оценка по критерию «качество оказания государственных услуг»;
- 4-й этап — определение итоговой оценки выполнения государственного задания.

Анализ текстов государственных заданий 40 учреждений СПО разных регионов позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

1. В большинстве регионов РФ отправной точкой формирования государственного задания являются не запросы работодателя на подготовку конкретного специалиста СПО, а контрольные цифры плана приема, что нивелирует усилия государства по повышению эффективности использования бюджетных средств на образовательную деятельность, ориентированную на результат.
2. Тексты государственных заданий, как правило, не включают измеряемые показатели качества реализации ГЗ, что является наиболее узким местом. Вероятнее всего, это связано со сложностью определения критериев качества, так как качество услуг неустойчиво и в правовых актах закрепляются либо формальные критерии определения качества, либо употребляются юридические конструкции, непрозрачные для потребителя услуги.
3. При определении финансового обеспечения государственного задания для многих учреждений ориентиром является лимит бюджетного финансирования ГРБС. Расчет нормативов расходов ведется методом «от минимально достигнутого» базового уровня и не учитывает возможности разворачивания образовательных программ в сторону работодателя с необходимостью дополнительного ресурсного обеспечения.
4. На региональном уровне (в открытом доступе) отсутствует методический инструментарий (методики контроля), обеспечивающий контроль за выполнением государственного задания в части качества его выполнения и механизмы взаимодействия учредителя и учреждения в случае его «некачественного» выполнения.
5. Наблюдается эффект асимметрии информации во взаимоотношениях между производителем образовательного продукта в виде выпускников учреждений СПО и потребителей-работодателей, выражающийся в дефиците информации у работодателя о своей роли и своих правах на формирование заявки на специалистов с определенными компетенциями.

Необходима прозрачная и простая процедура формирования государственного задания, включающая взаимодействия образовательных учреждений, работодателей

и учредителей. Оптимизация механизма формирования государственного задания, учитывающего потребности работодателя, т. е. спецификация государственного задания «на работодателя», повысит степень удовлетворенности рынка труда в специалистах профессиональных образовательных учреждений и мотивацию выпускников учреждений СПО на получение специальных умений и навыков, необходимых для формирования новых компетенций.

Алгоритм взаимодействия спроса и предложения на специалистов СПО в формате государственного задания можно описать так:

- подача первичной проектной заявки от работодателя или от учреждения учредителю образовательной организации СПО (в соответствующий орган исполнительной власти) на подготовку конкретных специалистов для работы на конкретном предприятии (учреждении) в определенном учебном заведении;
- формирование учредителем государственного задания на подготовку соответствующего специалиста с участием будущих работодателей;
- выделение данному учебному заведению государственной субсидии на подготовку специалистов в соответствии с государственным заданием с указанием количества выпускников с базовыми и специальными компетенциями, т. е. по специальности и специализации;
- заключение договора с абитуриентом на обучение на бюджетной основе, предусматривающего наличие условия, по которому по завершении обучения выпускник обязан отработать у «заявителя» период времени, равный сумме средств, затраченных на его обучение.

В действительности не разработаны ни нормативная документация, ни алгоритмы работы с работодателями в контексте решения данной задачи.

При определении потребности рынка труда в специалистах СПО возможна реализация как минимум трех схем формирования государственного задания.

1. ГРБС проводит анализ потребностей работодателей по соответствующему направлению подготовки, выявляет количественные показатели спроса и распределяет объемы государственного задания по подготовке специалистов между подведомственными образовательными учреждениями СПО, исходя из их ресурсных возможностей.
2. Работодатели самостоятельно определяют свои кадровые потребности в специалистах СПО, подают заявку на подготовку соответствующих специалистов в ГРБС. На основе этих данных и формируется государственное задание, которое затем распределяется между образовательными организациями соответствующего ведомства.
3. Образовательные организации СПО совместно с работодателями проектируют государственное задание и подают его в заявительном порядке в ГРБС. В третьем варианте предусматриваются переговоры работодателя и образовательной организации о ресурсных возможностях обеих сторон по подготовке определенного количества специалистов со специальными компетенциями: учебные программы и модули, педагогические кадры с одной стороны и производственные (лабораторные) мощности, средства, материалы и прочее, с другой стороны. Далее ГРБС рассматривает эту заявку и на ее основе формирует государственное задание.

Принципиальное отличие третьей условной схемы от первых двух состоит в том, что ГЗ формируется «снизу» — от работодателя и образовательной организации — исполнителя задания. По данной схеме государственное задание должно оформляться на основе трехстороннего соглашения: учредитель (государство) — работодатель — образовательная организация.

При любой из предложенных схем формирования государственных заданий информационные «роли» участников определены:

- работодатели формируют «портфель спроса» о кадровых потребностях на специалистов СПО как с общими, так и со специальными компетенциями на год и прогноз на 3 года и размещают данную информацию на профильной странице своего сайта и/или на портале исполнительного органа власти, выполняющего функции «генерального координатора» рынка трудовых ресурсов;
- образовательная организация СПО, используя информацию сайта (портала), стратегирует свою деятельность в части контрольных цифр приема в перспективе на 3 года; анализирует ресурсные возможности и риски (при возможном сокращении спроса на специалистов по определенным специальностям) при подготовке специалистов разных специализаций на базе лицензированных образовательных программ; формирует индивидуальные образовательные маршруты студентов на основе спроса работодателя на специфические компетенции специалистов и желания самого студента (выпускника) на прохождение обучения по данным специализациям и готовности трудоустроиться по выбранной специализации;
- государство в лице исполнительных органов власти (главного распорядителя бюджетных средств) обеспечивает правовую основу по процедуре формирования государственного задания, информационную прозрачность и достаточность для формирования государственного задания и контроля за качеством его исполнения.

Актуальность заявленной в статье темы имеет солидный стаж — не менее 8 лет, если вести отсчет от 2004 г. — повсеместной ориентации на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Сентябрь 2013 г. вместе с новым законом об образовании<sup>1</sup> «освежает» актуальность новым потенциалом системы СПО: заявленной законодательно общедоступностью<sup>2</sup> среднего профессионального образования и включением в систему среднего профессионального образования подготовки по части профессий для наукоемких производств и технологий, которые до настоящего времени требовали начального профессионального образования. С учетом этого СПО будет включать в себя две образовательные программы: 1) подготовка квалифицированных рабочих; 2) подготовка специалистов среднего звена. Это в свою очередь позволит расширить «образовательные» возможности граждан, прошедших обучение по программам подготовки квалифицированных рабочих, и кадровые возможности работодателей в том случае, если государственное задание на подготовку таких специалистов и рабочих будет сформировано с учетом запросов работодателей и при их непосредственном стартовом участии.

## Приложение

Перечень сайтов организаций СПО, на которых размещены тексты государственных заданий, использованных для анализа

1. <http://ny1-северодвинск.рф/?page=61> — государственное задание ГОУ НПО Архангельской области «Профессиональное училище № 1».

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» вступает в силу с 1 сентября 2013 года. (Со дня официального опубликования настоящего Федерального закона прием на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования осуществляется на общедоступной основе, если иное не предусмотрено.)

<sup>2</sup> Принцип относительной общедоступности среднего профессионального образования повышает статус результатов итоговых аттестаций основного и среднего общего образования в случае превышения спроса со стороны абитуриентов на определенные специальности над предложением (контрольными цифрами приема).

2. [www.eao.ru/state/UPR/ZKH/mchs.doc](http://www.eao.ru/state/UPR/ZKH/mchs.doc) — государственное задание областного ГБОУ ДПО «Учебно-методический центр по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Еврейской автономной области».
3. [www.elmedkol.narod.ru/dokum/otchet\\_o\\_gossakase.doc](http://www.elmedkol.narod.ru/dokum/otchet_o_gossakase.doc) — государственное задание Елецкого медицинского колледжа.
4. [http://minobr-altai.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=747:-l-r-2011-2012-2013-&catid=46:2009-11-09-05-50-28&Itemid=74](http://minobr-altai.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=747:-l-r-2011-2012-2013-&catid=46:2009-11-09-05-50-28&Itemid=74) — государственное задание ГОУ СПО РА «Горно-Алтайский педагогический колледж».
5. <http://toccii.ru/o-kolledzhe/normativno-pravovaya-baza.html> — государственное задание Тульского областного колледжа культуры и искусства.
6. <http://www.obramur.ru/> — государственные задания ГОУ СПО Амурской области: Амурский медицинский колледж, Благовещенский торгово-экономический колледж, Благовещенский политехнический колледж, Благовещенский техникум физической культуры, Райчихинский индустриальный техникум.
7. <http://collegevalday.ru/goszadanie2012.html> — государственное задание областного автономного ОУ СПО «Колледж сервиса и управления».
8. <http://www.ombt.ru/about/> — государственное задание для бюджетного образовательного учреждения СПО Омской области «Омский библиотечный техникум».
9. <http://www.stec-komi.ru/result/gov-task> — государственное задание Сыктывкарского торгово-экономического колледжа.
10. [www.admlr.lipetsk.ru/rus/usl/goszadanie.php](http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/usl/goszadanie.php) — государственное задание Липецкого медицинского колледжа.
11. [http://cult.tambov.gov.ru/files/POKAZATELI/Goszadanie\\_2012/9\\_Gosudarstvennoe\\_zadanie\\_TKI.pdf](http://cult.tambov.gov.ru/files/POKAZATELI/Goszadanie_2012/9_Gosudarstvennoe_zadanie_TKI.pdf) — государственное задание Тамбовского колледжа искусств.
12. [www.depzdrav.tver.ru/TGS/.../home...колледж.../мед\\_колледж.doc](http://www.depzdrav.tver.ru/TGS/.../home...колледж.../мед_колледж.doc) — государственное задание Тверского колледжа.
13. [medkoll.ru/index.php?option=com\\_content&view=article](http://medkoll.ru/index.php?option=com_content&view=article) — государственное задание Сызранского медицинского колледжа.
14. [http://www.irbitgc.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=244:---2011&catid=29:onas&Itemid=67](http://www.irbitgc.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=244:---2011&catid=29:onas&Itemid=67) — государственное задание Ирбитского гуманитарного колледжа.
15. <http://ik-ptz.ru/about/4550/> — государственное задание ГАОУ СПО Республики Карелия «Индустриальный колледж».
16. [minzdrav.rkomi.ru/content/5309/Свод\\_отчет\\_2010\\_1.xls](http://minzdrav.rkomi.ru/content/5309/Свод_отчет_2010_1.xls) — государственное задание Сыктывкарского медицинского колледжа.
17. <http://www.etk22.ru/index.php/state-job> — государственное задание экономико-технологического колледжа № 22 г. Москвы.
18. [www.tmc-tt.ru/?page\\_id=376](http://www.tmc-tt.ru/?page_id=376) — государственное задание Тольяттинского медицинского колледжа.
19. [http://mincult.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_85872.pdf](http://mincult.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_85872.pdf) — государственное задание ГАОУ СПО «Набережночелнинский колледж искусств».
20. [http://mincult.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_85866.pdf](http://mincult.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_85866.pdf) — государственное задание ГАОУ СПО РТ «Казанский музыкальный колледж им. И. В. Аухадеева».
21. <http://www.kultura.eduhmao.ru/info/2/8908> — государственное задание БОУ СПО «Сургутский художественно-промышленный колледж».
22. [minzdrav.admsakhalin.ru/uploads/norm-baza/.../prof\\_obrazovanie.rtf](http://minzdrav.admsakhalin.ru/uploads/norm-baza/.../prof_obrazovanie.rtf) — государственное задание Сахалинского медицинского колледжа.
23. [http://sautokol.gorod67.ru/documents/files/goszadanie\\_2012.pdf](http://sautokol.gorod67.ru/documents/files/goszadanie_2012.pdf) — государственное задание ОГБОУ СПО «Смоленский автотранспортный колледж им. Е. Г. Трубицына».
24. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-506502.html> — государственное задание ГАОУ СПО Республики Карелия «Северный колледж».
25. [http://minobr.astrobl.ru/sites/minobr.astrobl.ru/files/gz\\_astrahanskiy\\_kolledzh\\_vychislitelnoy\\_tehniki.pdf](http://minobr.astrobl.ru/sites/minobr.astrobl.ru/files/gz_astrahanskiy_kolledzh_vychislitelnoy_tehniki.pdf) — государственное задание ГБОУ СПО Астраханской области «Астраханский колледж вычислительной техники».
26. <http://do.znate.ru/docs/index-37683.html> — государственное задание ОГОУ СПО «Ахтубинский губернский колледж».
27. [http://kgtek-elista.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=3&id=37&Itemid=4](http://kgtek-elista.ru/index.php?option=com_content&view=article&catid=3&id=37&Itemid=4) — государственное задание ФГОУ СПО «Калмыцкий государственный технологический колледж».
28. [http://new.oink.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=335&Itemid=119](http://new.oink.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=335&Itemid=119) — государственное задание ГБОУ СПО «Орский индустриальный колледж».

29. [http://врэкспо.рф/index/gosudarstvennyye\\_zadaniya/0-64](http://врэкспо.рф/index/gosudarstvennyye_zadaniya/0-64) — государственное задание ГОУ СПО «Воркутинский горно-экономический колледж».
30. <http://tulatek.ru/kalendm.html> — государственное задание ГОУ СПО Тульской области «Тульский экономический колледж».
31. [http://minobr.gov-murman.ru/opencms/export/sites/minobr/.content/docs/gos\\_zad/28.pdf](http://minobr.gov-murman.ru/opencms/export/sites/minobr/.content/docs/gos_zad/28.pdf) — государственное задание ГБОУ МО СПО «Мончегорский политехнический колледж».
32. <http://moki.ru/documents.html> — государственное задание ГАОУ СПО Московской области «Московский областной колледж искусств».
33. <http://www.obramur.ru/administrativnaya-reforma/gosudarstvennyye-zadaniya> — государственное задание ГАОУ СПО Амурской области «Амурский педагогический колледж» на 2011 год.
34. <http://www.znamenskol.ru/page47> — государственное задание БУ СПО ХМАО «Колледж русской культуры им. А. С. Знаменского».
35. <http://nrekspro.ru/abiturientu/plan-nabora> — государственное задание ГБОУ СПО НСО «Новосибирский промышленно-экономический колледж».
36. [http://www.yamalfin.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=414:--l-r-2012-&catid=57:2012-06-23-06-39-10&Itemid=60](http://www.yamalfin.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=414:--l-r-2012-&catid=57:2012-06-23-06-39-10&Itemid=60) — государственное задание ГОУ СПО «Ямальский многопрофильный колледж».
37. [http://nc.onego.ru/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=79&Itemid=415](http://nc.onego.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=79&Itemid=415) — государственное задание ГАОУ СПО Республики Карелия «Северный колледж».

# Теоретические аспекты и опыт индикативного планирования социально-экономического развития

**Волкова Альбина Алексеевна**

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
Доцент кафедры организации обслуживания населения  
Кандидат экономических наук, доцент  
albvolkova@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

Современные экономики являются системами смешанного типа, в которых сочетаются элементы государственного централизованного планирования и рыночного саморегулирования социально-экономических процессов. Наиболее эффективно это сочетание осуществляется в рамках подхода, получившего наименование «индикативное планирование». Автором рассмотрены особенности его осуществления в различных странах и представлены рекомендации по совершенствованию индикативного планирования в России.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

планирование, рыночное саморегулирование, государственное управление, индикативное планирование, стратегия, программа, социально-экономическое развитие

Volkova A. A.

## Theoretical Aspects and Experience of Indicative Planning of Social and Economic Development

**Volkova Albina Alekseevna**

Saint-Petersburg State Economic University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of Chair of the Service to the Public Organization  
PhD in Economic, Associate Professor  
albvolkova@yandex.ru

## ABSTRACT

Modern economy is systems of the mixed type in which elements of the state central planning and market self-regulation of social and economic processes are combined. Most effectively this combination is carried out within the approach which has received the name "indicative planning". The author considered features of his implementation in various countries and recommendations on improvement of indicative planning in Russia are submitted.

## KEYWORDS

planning, market self-regulation, public administration, indicative planning, strategy, program, social and economic development

В современных условиях для реализации целей, которые поставлены в стратегических планах, программах и концепциях развития нашей страны, необходимо учитывать складывающуюся социально-экономическую и политическую ситуацию и применять адекватные методы государственного регулирования [16; 19; 20 и др.]. Как показывает мировой и отечественный опыт, а также теоретические исследования, наиболее подходящим инструментом государственного воздействия в условиях рыночной модели хозяйствования является индикативное планирование [3; 4; 14 и др.]. Индикативное планирование — планирование, оперирующее показателями-индикаторами, для которых устанавливаются фиксированные нормы развития с допустимыми пределами и которые дают характеристику состоянию и развитию

экономики страны, соответствуют социально-экономической политике государства. Индикативное планирование — это также разработка и внедрение мер воздействия государства на социальные и экономические процессы с целью достижения целевых значений заданных индикаторов [2, с. 57].

Характерной и отличительной чертой индикативного планирования является отказ от директивности и установление партнерских отношений структур органов власти с общественностью и различными хозяйствующими субъектами, поэтому такое планирование в ведущих странах мира стало эффективным средством государственного регулирования. По нашему мнению, индикативное планирование можно рассматривать как одну из форм осуществления государственно-частного партнерства [17].

Планирование должно осуществляться на основе информации, передающейся между участниками рынка и субъектами его регулирования, и рыночных стимулов путем коррекции будущей линии социально-экономического развития в лучшую сторону, информирования хозяйствующих субъектов относительно потенциала спроса и емкости рынка. Такой недирективный, «мягкий» подход, основанный на гармонизации интересов всех заинтересованных субъектов, будет способствовать формированию единого вектора социально-экономического развития, развитию гражданского общества, формированию не только современной экономики, но и такого гражданина, который сможет и влиять на власть, и участвовать в управлении, акцептуя ответственность за социально-экономический прогресс, а в конечном итоге — подъему национальной экономики.

На сегодняшний день можно выделить три основных формы индикативного планирования, сменяющих одна другую в процессе эволюционного развития, — конъюнктурную, структурную и стратегическую, которые отличаются по времени появления и степени зрелости механизмов [12].

Первой формой индикативного планирования является конъюнктурная. В данном случае под конъюнктурой понимается совокупность условий и факторов, определяющих социально-экономическую ситуацию в стране. Основной функцией этой формы планирования является улучшение состояния процесса воспроизводства на макроэкономическом уровне, проявляющееся в условиях реализации продукции, и обеспечение относительно сбалансированного развития экономики путем комплексного использования бюджетно-финансовых, денежно-кредитных и прочих макроэкономических регуляторов.

Примерами стран, активно реализующих подобный инструментарий, являются Швеция и Норвегия, где основу программирования составляют ежегодные бюджеты. Документами конъюнктурной формы индикативного планирования являются бюджетные программы и планы, годовые бизнес-планы, «короткие» портфельные инвестиции.

Более совершенной и развернутой формой индикативного планирования, по сравнению с конъюнктурной, является структурная форма, в которой акцент делается на обеспечение реализации государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, секторов и отраслей экономики путем согласования планов и интересов предприятий и государства путем осуществления контрактных взаимовыгодных отношений (на идеологическую и методическую близость индикативного планирования и государственно-частного партнерства мы уже указывали выше).

Структурная форма индикативного планирования появляется тогда, когда используются такие меры государственной поддержки, как льготные кредиты, налоговые льготы и другие меры в отношениях с частными предприятиями и региональными органами управления. Опыт показывает, что, как правило, особое внимание обращается на индикативные планы, составляемые по территориальному признаку.

Примерами использования данного подхода являются такие страны, как Франция, Япония, Великобритания, где основу программирования составляют пятилетние планово-прогнозные разработки. Документами структурной формы индикативного планирования являются среднесрочные программы и прогнозы, методы налоговой, тарифной и амортизационной политики, инвестиционное регулирование.

При использовании стратегической формы индикативного планирования происходит более глубокое согласование интересов хозяйствующих субъектов всех уровней национальной экономики. Отличительной особенностью ее от других форм является значительное расширение индикативных планов во времени (от 10 лет) и максимальная их интеграция с долгосрочной общенациональной экономической политикой. Важнейшими функциями индикативного планирования являются концентрация ресурсов на реализации стратегических планов и национальных программ и обеспечение сбалансированности динамики всей экономики. Документами стратегической формы индикативного планирования являются долгосрочные прогнозы и масштабные инвестиционные проекты (в российской практике используются также термины «стратегические проекты», «национальные проекты» и др.) [9, с. 44].

Индикативные планы представляют собой планы-прогнозы. Их составляют, полагаясь на видение экономического будущего государственными органами и научными организациями. Они используются хозяйствующими субъектами в качестве ориентира, который позволяет разрабатывать свои собственные планы на будущее. В целевых индикаторах указываются такие показатели, как индикаторы, которые позволяют определить степень достижения целей; индикаторы, которые характеризуют степень решения задач [Там же, с. 74].

Основным понятием индикативного планирования является «индикатор» — параметр, который определяет границы, в пределах которых система, которая включает в себя технологические связи, организационные механизмы, а также материальные и финансовые потоки, будет работать и развиваться для претворения в жизнь общенациональной цели (например, увеличение ВВП в планируемых размерах за определенный срок). Индикатор в рамках индикативного плана носит направленный (векторный) характер [21].

Индикаторы могут иметь минимальные и максимальные (пороговые) уровни, так как определение и использование пороговых значений необходимо для оповещения о приближении критического состояния объекта управления и, как следствие, необходимости пересмотра стратегии его развития. Основной целью использования при планировании индикаторов является обеспечение необходимого потенциала для успешного дальнейшего развития национальной экономики [6, с. 21].

Рассмотрим особенности осуществления индикативного планирования в различных странах мира.

Во Франции иерархическую систему традиционного построения плана «сверху вниз» заменили на планирование «снизу вверх», т. е. формирование индикаторов начинается с внутрифирменного планирования. Но главным является то, что основную роль играет не столько сам индикативный план, сколько его разработка, которая включает в себя несколько этапов, в результате которых происходит обмен информацией между участниками рынка, что позволяет достигать договоренности между различными участниками процессов управления и хозяйствования.

Основные этапы французской модели индикативного планирования можно сформулировать следующим образом: определяются цели разрабатываемого плана и прогнозируются основные макроэкономические показатели (индикаторы); показатели плана согласовываются и проверяются на совместимость и сбалансированность; разукрупняется информация о целях плана и основных макроэкономических показателях [1, с. 38]. Показатели плана носят рекомендательный характер и не являются обязательными, они выступают в роли носителей информации об ожи-

даемой экономической конъюнктуре. Частные компании, которые заинтересованы в финансовой поддержке государства, стараются следовать рекомендациям плана, так как иначе они могут частично или полностью лишиться этой поддержки.

Основная функция индикативного планирования во Франции — определение приоритетных отраслей, инвестиции в которые поощряются экономическими (кредитными и налоговыми) стимулами. Французское государство кредитовало частные предприятия с помощью специально созданного Фонда экономического и социального развития и выступало гарантом при размещении займов, снижало ставки процента по кредитам тем предприятиям, которые соответствовали рекомендациям плана. Также государство предоставляло предприятиям из этого фонда различные специальные премии.

Налоговые льготы являлись другим стимулирующим мотивом следовать плановым рекомендациям. Целями проводимых реформ во Франции были рационализация промышленной структуры, стимулирование перестройки отсталых отраслей хозяйства и развитие новых отраслей, что приводило к повышению конкурентоспособности национальной экономики. Таким образом, индикативный план был превращен в эффективное средство государственного регулирования экономики: он помогал государству не только прогнозировать тенденции и показатели развития народного хозяйства, но и оказывать на них активное влияние [8, с. 84].

В Японии первые государственные планы стали разрабатываться в конце 1940-х — начале 1950-х гг., однако впервые был одобрен правительством пятилетний план, рассчитанный на 1956–1960 гг. Необходимо было восстанавливать экономику после войны, бороться с безработицей и инфляцией, достигать показателей развития довоенного времени и расширять международную торговлю. Именно это и стало изначально целью разрабатываемых планов в Японии. Впоследствии цели и планы менялись, и для их достижения большие усилия направлялись на то, чтобы появилась зависимость между характером отношений между работодателем и работником, уровнем жизни людей. Максимально поощрялся добросовестный труд, который вел к получению соответствующего вознаграждения. Такие идеи позже стали известны как «японская экономическая модель».

Управление экономического планирования играло основную регулируемую роль в разработке и реализации планов. К наиболее важным функциям управления относились создание и разработка общегосударственных долгосрочных планов экономического и социального развития страны, оценка и анализ общих возможностей и ресурсов страны, увязка действий всех подразделений, планирование и координирование основных мероприятий и программ для достижения поставленных планов. Японское государство оставляло за собой регулируемую и контролирующую роль в реализации плана, для чего применяло такой инструмент государственного регулирования, как административное руководство.

Административное руководство или неформальное принуждение — действия государственных ведомств, которые направлены на то, чтобы частные предприятия или частные лица предпринимали необходимые действия при том, что такие действия не предусмотрены законодательством [15, с. 86]. Очевидно, что такой метод воздействия очень хорошо сочетается с идеей индикативности в управлении.

В отличие от рассмотренных стран в Китае индикативное планирование предполагает преимущество государственного сектора экономики перед частным сектором. Планирование на макроэкономическом уровне в Китае отличается от планирования большинства развитых стран, где индикативный план носит рекомендательный характер. Хотя оно и основано на сочетании частного и государственного секторов экономики, но государственный сектор имеет доминирующее положение. А поскольку государственные предприятия осуществляют свою деятельность в условиях экономической самостоятельности, считается, что планирование в Китае

носит индикативный, а не директивный характер, по крайней мере таково мнение китайских специалистов [13, с. 42]. Если рассматривать современную систему планового управления в Китае, то необходимо заметить, что она построена при едином общегосударственном плане по принципу многоуровневого управления. В Китае используются две формы планирования — прямое и косвенное с учетом различий в формах собственности. Основные проблемы экономической деятельности, которые носят всеобщий характер и касаются всего народного хозяйства, непосредственно разрешаются государством. В Китае именно государство обеспечивает комплексное равновесие общественного производства и общественных потребностей.

В Китае разрабатываются различные по своей продолжительности планы — и годовые, и среднесрочные, и долгосрочные на 10–20 лет, но необходимо заметить, что долгосрочному планированию отводится главенствующее место в единой целостной системе планирования. Но для того, чтобы планы соответствовали действительности, необходимо создавать систему планов для обеспечения увязки долгосрочных, среднесрочных и годовых планов. Китайские экономисты предлагают учитывать три направления планового управления по степени важности определенного вида продукции для развития национальной экономики [Там же, с. 61].

1. Задачи, которые являются важными для всей национальной экономики. Устанавливаются государством в централизованном порядке. По ним государственные органы составляют директивные планы для предприятий.

2. Задачи, имеющие относительную важность для национальной экономики. Разрабатываются правительственными организациями различных уровней или руководящими плановыми органами в зависимости от связей и подчиненности; устанавливаются «направляющими» планами.

3. Задачи, не являющиеся общими для всего народного хозяйства. Такие задачи государство в планах не рассматривает. Они решаются под руководством органов промышленно-торговой администрации, но в отличие от задач, имеющих важность для народного хозяйства, можно сказать, что они решаются самостоятельно предприятием в тех рамках, которые определены государственной политикой и законодательством.

Оценим состояние рассматриваемого вопроса в нашей стране. Рыночные реформы в России делают крайне актуальным изучение соответствующего зарубежного опыта индикативного планирования с учетом регионального фактора, который играет в последнее время все более существенную роль в социально-экономическом развитии страны [5; 12; 18 и др.].

В России с начала 1990-х гг. идет речь о необходимости внедрения индикативного планирования, однако используются лишь некоторые его инструменты, такие как прогнозирование, бюджетирование, ориентированное на результат, программирование, государственные закупки на основе контрактов. Таким образом, используется инструментарий индикативного планирования в виде совокупности бюджетов, целевых программ и соглашений с участвующими в их реализации предприятиями, планов предприятий государственного и негосударственного секторов, контрактов с поставщиками продукции для государственных нужд, координируемых с помощью экономических рычагов и стимулов, увязываемых в прогнозе социально-экономического развития. Итак, основная функция индикативного планирования состоит в улучшении экономической конъюнктуры за счет использования бюджетно-налоговых и денежно-кредитных регуляторов [10].

О частичном использовании индикативного планирования в России говорит и то, что сам термин «индикативное планирование» должного распространения пока не получил, а в среде научного сообщества остается пока недостаточно проработанным с научной точки зрения. Вместе с тем, по мнению автора, очень

важно осуществить переход к полномасштабным процедурам индикативного планирования.

Наиболее прогрессивной и действенной является структурная форма индикативного планирования, применение которой ориентировано на реализацию государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, отраслей и секторов экономики путем досконального согласования действий и интересов предприятий и государства, внутрифирменных и макроэкономических планов. При этом процессы планирования активнее затрагивают региональный, корпоративный и местный уровни. Именно эта форма индикативного планирования, дополненная расширенным временным горизонтом планирования и учитывающая цели долгосрочной общенациональной (региональной) социально-экономической политики, приобретает форму стратегического индикативного планирования и представляется наиболее приоритетной в условиях сегодняшней модернизации экономики России [22, с. 17].

Сегодня необходимы разработка, уточнение и развитие методического обеспечения внедрения системы индикативного планирования. В частности, требуется разработка и обоснование детализированной объективной системы индикаторов регионального уровня. И хотя система учетно-аналитических показателей, предлагаемых государственными статистическими органами и используемых в целях анализа и прогнозирования социально-экономического развития, в настоящее время достаточно разработана, имеется необходимость — и это представляет определенную методическую сложность — обоснования величин значений ключевых индикаторов, характеризующих устойчивое развитие региона, и их пороговых значений. Эта система может состоять из пяти уровней показателей [7].

1. Система индикаторов социально-экономического развития региона, которая должна включать в себя обобщенные экономические показатели и показатели уровня жизни населения, дающие характеристику экономическому и социальному развитию региона, структурным сдвигам экономики, развитию отраслей реального сектора экономики, социальным параметрам.
2. Система индикаторов социально-экономического развития отраслей экономики и социальной сферы, которые отражают важнейшие ориентиры развития отраслей, межотраслевых комплексов, качество предоставления государственных и муниципальных услуг, качество и уровень обслуживания населения региона.
3. Система индикаторов социально-экономического развития районов и городов региона для отражения развития экономики и социальной сферы территорий муниципальных образований.
4. Система индикаторов социально-экономического развития хозяйствующих субъектов.
5. Система индикаторов, четко описывающих уровень социальной и материальной обеспеченности домашних хозяйств территории.

Основная функция индикативного плана — согласование действий равноправных хозяйствующих субъектов. Основу планирования составляет обмен информацией и планами между правительством и предпринимателями, побуждение хозяйствующих субъектов на выполнение заданий плана, ориентация их на реализацию значимых для общества в целом проектов и направлений деятельности. Выполнение этих условий поддерживает устойчивые темпы роста.

Индикативное планирование — форма совместной деятельности всех подразделений системы федеральных органов управления не только между собой, но и с органами управления в регионах. Индикативные планы дают возможность органично соединить воедино теории и положения социально-экономической политики государства, различные государственные программы, прогнозы развития экономики страны, государственные капитальные вложения и многое другое. Необходимо заметить, что в основе индикативного планирования лежит обоснование целей,

задач, направлений и методов реализации государственной социально-экономической политики.

Анализируя экономическое развитие развитых стран, автор приходит к выводу, что в рыночной экономике прогноз, план и рынок тесно взаимосвязаны, ввиду того что государство создает условия для свободного предпринимательства и эффективно на них влияет. В этой связи противоречий между планом и рынком не существует, это не противоречивые, а совместимые, эволюционно переходящие друг в друга (через индикативное планирование) формы экономического взаимодействия в современной смешанной экономике [11].

Индикативный план имеет в большей мере направляющий, рекомендательный характер для частного сектора, так как в нем содержатся общие контуры прогноза относительно желательного развития экономики. Он обеспечивает решение многих важных вопросов социально-экономического развития, осуществить которые без мер государственного воздействия только рыночными методами крайне трудно, а иногда и попросту невозможно.

## Литература

1. *Беспахотный Г. В.* Индикативное планирование: теория и пути совершенствования. СПб.: Знание, 2000. 96 с.
2. *Борисевич В. И., Кандаурова Г. А., Кандауров Н. Н.* Прогнозирование и планирование экономики. Минск: Экоперспектива, 2012. 151 с.
3. *Вертакова Ю. В.* Современная методология индикативного управления в России и ее регионах // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2006. № 2. С. 96–103.
4. *Вертакова Ю. В., Михайлов А. Н., Полянский Р. Б.* Стратегическое планирование развития территорий с учетом их дифференциации по соответствию уровней экономического и социального развития // Известия Юго-Западного государственного университета. 2009. № 4. С. 96–103.
5. *Вертакова Ю. В., Плотников В. А.* Управление воспроизводственным процессом региона на основе гармонической пропорции // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 89–93.
6. *Владимирова Л. П.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2010. 190 с.
7. *Долматович И. А., Головизнина О. А.* Региональное индикативное планирование: организационно-функциональные аспекты: [Электронный ресурс]. URL: [http://ukros.ru/wp-content/uploads/2012/08/долматович\\_головизнина.doc](http://ukros.ru/wp-content/uploads/2012/08/долматович_головизнина.doc) (дата обращения: 14.01.2014).
8. *Евграфин А.* Из практики французского индикативного планирования // Российский экономический журнал. 1998. № 2.
9. *Индикативное планирование как основа стратегического развития промышленного предприятия.* М., 2010. 106 с.
10. *Менеджмент* / Под ред. А. Л. Гапоненко: [Электронный ресурс]. URL [http://uchebniki.ws/184906186504/menedzhment/indikativnoe\\_planirovanie](http://uchebniki.ws/184906186504/menedzhment/indikativnoe_planirovanie) (дата обращения: 14.01.2014).
11. *Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И.* Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1. С. 141–145.
12. *Морозова Н. И.* Индикативное планирование: теоретический и практический опыт развитых стран // Управление экономическими системами. 2011. № 4: [Электронный ресурс]. URL: <http://uecs.ru/uecs-28-282011/item/402-2011-04-25-08-47-52> (дата обращения: 14.03.2014).
13. *Немчинов О. А.* Зарубежный опыт применения индикативного планирования в практике государственного управления // Экономика и финансы организаций и государства. 2012. Июнь. Вып. 4. Т. 3: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/archive/2012\\_release\\_4/vol-ume\\_3\\_june/-nemchinov\\_oa\\_the\\_foreign\\_experience\\_of\\_application\\_of\\_indicative\\_planning\\_in\\_the\\_practice\\_of\\_public\\_administration](http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/archive/2012_release_4/vol-ume_3_june/-nemchinov_oa_the_foreign_experience_of_application_of_indicative_planning_in_the_practice_of_public_administration) (дата обращения: 14.03.2014).

14. Петров А. Н. Сущность понятия «планирование» в условиях рынка // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2010. № 4. С. 141–147.
15. Петров А. Н. Теория планирования: первое приближение. СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2007. 144 с.
16. Плотников В. А. Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2006. № 1. С. 147–150.
17. Плотников В. А. Механизмы частно-государственного партнерства в организации дополнительного профессионального образования // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. 2012. № 3. С. 5–10.
18. Плотников В. А. Управление социально-экономическим развитием регионов в посткризисных условиях // Известия Юго-Западного государственного университета. 2010. № 3. С. 93–100.
19. Сунь Л. Теоретический анализ процесса развития эффективности деятельности местных органов власти в странах с переходной экономикой (на примере Китая) // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 4 (82). С. 37–45.
20. Тарасевич А. Л., Камышова А. Б. Плановые и рыночные регуляторы в современной экономике России // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 1 (79). С. 7–15.
21. Турекулова Д. М. Индикативное планирование как основной инструмент реализации социально-экономической политики государства // Global international scientific analytical project: [Электронный ресурс]. URL: <http://gisap.eu/ru/node/1192?destination=node%2F1192> (дата обращения: 14.03.2014).
22. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. № 5.

## References

1. Bepakhotny G. V. *Indicative planning: theory and improvement ways* [Indikativnoe planirovanie: teoriya i puti sovershenstvovaniya]. SPb.: Knowledge [Znanie], 2000. 96 p.
2. Borisevich V. I., Kandaurova G. A., Kandaurov N. N. *Forecasting and economy planning* [Prognozirovanie i planirovanie ekonomiki]. Minsk: Ecoprospect [Ekoperspektiva], 2012. 151 p.
3. Vertakova Yu. V. *Modern methodology of indicative management in Russia and its regions* [Sovremennaya metodologiya indikativnogo upravleniya v Rossii i ee regionakh] // Messenger of the Russian State Trade and Economic University (RSTEU) [Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo torгово-ekonomicheskogo universiteta (RGTEU)]. 2006. N 2. P. 96–103.
4. Vertakova Yu. V., Mikhaylov A. N., Polyansky R. B. *Strategic planning of development of territories taking into account their differentiation on compliance of levels of economic and social development* [Strategicheskoe planirovanie razvitiya territorii s uchetom ikh differentsiatsii po sootvetstviyu urovnei ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya] // News of Southwest State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]. 2009. N 4. P. 96–103.
5. Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A. *Management of reproduction process of the region on the basis of a harmonious proportion* [Upravlenie vosпроизvodstvennym protsessom regiona na osnove garmonicheskoi proporsii] // News of Irkutsk State Economic Academy [Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii]. 2010. N 5. P. 89–93.
6. Vladimirova L. P. *Forecasting and planning in the conditions of the market* [Prognozirovanie i planirovanie v usloviyakh rynka]. M.: Publishing and Trade Corporation “Dashkov and Ko” [Izdatel'sko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i Ko»], 2010. 190 p.
7. Dolmatovich I. A., Goloviznina O. A. *Regional indicative planning: organizational and functional aspects* [Regional'noe indikativnoe planirovanie: organizatsionno-funktsional'nye aspekty]: [Electronic resource]. URL: [http://ukros.ru/wp-content/uploads/2012/08/dolmatovich\\_goloviznina.doc](http://ukros.ru/wp-content/uploads/2012/08/dolmatovich_goloviznina.doc). (Date of the address 14.01.2014).
8. Evgrashin A. *From practice of the French indicative planning* [Iz praktiki frantsuzskogo indikativnogo planirovaniya] // Russian economic journal [Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal]. 1998. N 2.
9. *Indicative planning as basis of strategic development of the industrial enterprise* [Indikativnoe planirovanie kak osnova strategicheskogo razvitiya promyshlennogo predpriyatiya]. M., 2010. 106 p.

10. *Management* [Menedzhment] / Under the editorship of A. L. Gaponenko: [Electronic resource]. URL: [http://uchebniki.ws/184906186504/menedzhment/indikativnoe\\_planirovanie](http://uchebniki.ws/184906186504/menedzhment/indikativnoe_planirovanie). (Date of the address 14.01.2014).
11. Miropolsky D.Yu., Dyatlov S.A., Plotnikov V.A., Popov A.I. *State and market: problems of a choice of approaches to management of development of national economy* [Gosudarstvo i rynek: problemy vybora podkhodov k upravleniyu razvitiem natsional'noi ekonomiki] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2011. N 1. P. 141–145.
12. Morozova N.I. *Indicative planning: theoretical and practical experience of the developed countries* [Indikativnoe planirovanie: teoreticheskii i prakticheskii opyt razvitykh stran] // Management of economic systems [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami]. 2011. N 4: [Electronic resource]. URL: <http://uecs.ru/uecs-28-282011/item/402-2011-04-25-08-47-52>. (Address date 14.03.2014).
13. Nemchinov O. A. *Foreign experience of application of indicative planning in practice of public administration* [Zarubezhnyi opyt primeneniya indikativnogo planirovaniya v praktike gosudarstvennogo upravleniya] // Economy and finance of the organizations and the state [Ekonomika i finansy organizatsii i gosudarstva]. 2012. June. Vol. 4–3: [Electronic resource]. URL: [http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/archive/2012\\_release\\_4/vol-ume\\_3\\_june/-nemchinov\\_oa\\_the\\_foreign\\_experience\\_of\\_application\\_of\\_indicative\\_planning\\_in\\_the\\_practice\\_of\\_public\\_administration](http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/archive/2012_release_4/vol-ume_3_june/-nemchinov_oa_the_foreign_experience_of_application_of_indicative_planning_in_the_practice_of_public_administration). (Date of the address 14.03.2014).
14. Petrov A. N. *Concept «planning» in the conditions of the market* [Sushchnost' ponyatiya «planirovanie» v usloviyakh rynka] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2010. N 4. P. 141–147.
15. Petrov A. N. *Planning theory: first approximation* [Teoriya planirovaniya: pervoe priblizhenie]. SPb.: IVESEP; Knowledge [Znanie], 2007. 144 p.
16. Plotnikov V.A. *Choice of model of economic development of the Russian Federation: paternalism or liberalism* [Vybor modeli ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: paternalizm ili liberalism] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2006. N 1. P. 147–150.
17. Plotnikov V.A. *Mechanisms of the private and state partnership in the organization of vocational education* [Mekhanizmy chastno-gosudarstvennogo partnerstva v organizatsii dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya] // Scientific notes of the St. Petersburg University of management and economy [Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta upravleniya i ekonomiki]. 2012. N 3. P. 5–10.
18. Plotnikov V.A. *Management of social and economic development of regions in post-crisis conditions* [Upravlenie sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem regionov v postkrisisnykh usloviyakh] // News of Southwest State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]. 2010. N 3. P. 93–100.
19. Sun L. *Theoretical analysis of development of efficiency of activity of local authorities in the countries with a transitional economy (on the example of China)* [Teoreticheskii analiz protsesa razvitiya effektivnosti deyatelnosti mestnykh organov vlasti v stranakh s perekhodnoi ekonomikoi (na primere Kitaya)] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 4 (82). P. 37–45.
20. Tarasevich A. L., Kamyshova A. B. *Planned and market regulators in modern economy of Russia* [Planovye i rynochnye regulatory v sovremennoi ekonomike Rossii] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 1 (79). P. 7–15.
21. Turekulova D.M. *Indicative planning as main instrument of realization of social and economic policy of the state* [Indikativnoe planirovanie kak osnovnoi instrument realizatsii sotsial'no-ekonomicheskoi politiki gosudarstva] // Global international scientific analytical project: [Electronic resource]. URL: <http://gisap.eu/ru/node/1192?destination=node%2F1192>. (Date of the address 14.03.2014).
22. Shvetsov A. *Systematization of instruments of advance planning of territorial development: imperative need and specific proposals* [Sistematizatsiya instrumentov perspektivnogo planirovaniya territorial'nogo razvitiya: nastoyatel'naya neobkhodimost' i konkretnye predlozheniya] // Russian economic journal [Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal]. 2009. N 5.

## Управление рисками аутсорсинга при реструктуризации промышленного предприятия

### Дорожкин Алексей Владимирович

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва)  
Старший преподаватель кафедры «Общий менеджмент и управление проектами»  
MBA, кандидат экономических наук  
AVDorozhkin@rosatom.ru

### Дорожкина Екатерина Евгеньевна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва)  
Соискатель кафедры «Общий менеджмент и управление проектами»  
Главный бухгалтер ООО «Мобильная реклама»  
dorozhkinav@gmail.com

#### РЕФЕРАТ

В статье описываются подходы к управлению рисками, возникающими при проведении аутсорсинга крупными промышленными компаниями, которые позволяют менеджерам как своевременно не допустить реализацию неблагоприятных последствий рисков, так и минимизировать последствия реализации рисков за счет разработки и реализации планов по их нивелированию.

В статье описаны предпосылки развития аутсорсинга в РФ, выявлены основные риски, связанные с проведением аутсорсинга крупными промышленными компаниями, проведен анализ опыта аутсорсинга зарубежных компаний. Проанализированы причины недостижения целей аутсорсинга крупными промышленными компаниями в РФ и за рубежом. Выявлены и раскрыты потенциальные угрозы, возникающие при реструктуризации крупных промышленных компаний, описаны подходы к устранению данных угроз. Предложена классификация рисков аутсорсинга, позволяющая организовать системное выявление рисков при реструктуризации промышленных компаний и своевременно разрабатывать и реализовывать мероприятия по управлению рисками.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

аутсорсинг, риски, управление рисками, IT-технологии, логистика

Dorozhkin A. V., Dorozhkina E. E.

## Risk Management of Outsourcing when Restructuring the Industrial Enterprise

### Dorozhkin Alexey Vladimirovich

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)  
Assistant Professor of the Chair «General Management and Management of Projects»  
MBA, PhD in Economics  
AVDorozhkin@rosatom.ru

### Dorozhkina Ekaterina Evgenyevna

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)  
Competitor of the Chair «General Management and Management of Projects»  
Chief accountant of JSC «Mobile advertising»  
dorozhkinav@gmail.com

#### ABSTRACT

Approaches to management to the risks, arising when carrying out outsourcing by the large industrial companies are described in the article. They allow managers how in due time not to allow realization of adverse effects of risks, and to minimize consequences of realization of risks due to development and implementation of plans for their leveling.

Prerequisites of development of outsourcing in the Russian Federation are described, the main risks connected with carrying out outsourcing by the large industrial companies are revealed, the analysis of experience of outsourcing of the foreign companies is carried out in the article. The reasons not achievements of the objectives of outsourcing by the large industrial companies in the Russian Federation and abroad are analyzed. Are revealed and opened potential threats, arising when restructuring the large industrial companies, approaches to elimination of these threats are described. Classification of risks of the outsourcing, allowing to organize system identification of risks when restructuring the industrial companies is offered and in due time to develop and realize actions for risk management.

**KEYWORDS**

outsourcing, risks, risk management, IT technologies, logistics

---

Российские компании функционируют в рыночных условиях сравнительно недавно, и большинство крупных российских компаний, находящихся в государственной собственности, все еще сформированы по принципу советской модели хозяйствования, которая предусматривает включение в состав компании практически всех обслуживающих производств и функций, а также социальной инфраструктуры. Такая модель хозяйствования не может быть эффективной в условиях жесткой конкурентной среды и требует реорганизации. В этой связи возник феномен аутсорсинга, который сегодня стал привычным для России процессом; наибольшая аутсорсинговая активность, как и в западных странах, у нас связана с IT-технологиями. Проявляется аутсорсинг и в других сферах. На рис. 1 представлены услуги, наиболее часто передаваемые на аутсорсинг.

Рассмотрим предпосылки и особенности приведенных на рисунке видов аутсорсинга.

1990-е гг. в России характеризовались крайней нестабильностью не только экономической, но и социальной среды, именно последнее и обусловило спрос на охранные услуги. Причем безопасность бизнеса в числе оказываемых услуг лишь ненамного опережала безопасность частных лиц. Это проистекало из того, что бизнес в те годы был опасен не только потерей денег или свободы, но и потерей жизни. Итак, мы можем выделить первую особенность российского аутсорсинга: первая его волна в России сформировалась не под давлением экономических факторов, не с целью повысить рентабельность и конкурентоспособность, а под давлением социальных факторов.

В эти же годы бизнес столкнулся с западным способом ведения дел, это обусловило необходимость продвигать свою продукцию в условиях нарождающейся конкуренции. Необходимость в рекламе породила рекламные агентства, обращение к которым было целесообразнее, чем формирование отделов в своих фирмах по ряду причин. И уже чуть позже при росте безработицы и отсутствии распределения после вузов возникли кадровые агентства, которые первоначально составляли конкуренцию государственным биржам труда, а после просто стали обслуживать почти непересекающиеся подмножества работников и работодателей.

Как ни странно, но толчками к развитию аутсорсинга в России становились именно кризисы. Это вторая особенность становления аутсорсинга в России. Так было в период трансформации советской экономико-политической модели, так было и позднее. Так, следующий кризис (1998 г.) дал толчок для бурного развития аутсорсинга в сфере юриспруденции, финансов и бухгалтерского учета. Поскольку снижение издержек стало вопросом выживания, хорошие специалисты данных профилей стоят дорого, а ошибки плохих обходятся очень дорого, аутсорсинг стал выходом для многих предприятий. И именно кризис помог преодолеть боязнь передавать столь значимые и «закрытые» бизнес-процессы сторонним организациям.



Рис. 1. Услуги, передаваемые на аутсорсинг

За счет передачи функций внешнему подрядчику снижаются операционные издержки, а менеджмент не отвлекается на непрофильные виды деятельности. Компания не тратит время и усилия своих сотрудников на ведение юридических дел, кадрового делопроизводства, бухгалтерского и налогового учета, обеспечение операционных расходов, организацию социального обеспечения. Происходят оптимизация численности персонала и, как следствие, уменьшение накладных расходов, связанных со стоимостью рабочих мест, обучением сотрудников, информационной поддержкой. Главным преимуществом делегирования бухгалтерских функций исполнителю-аутсорсеру, несомненно, является фактор ответственности за возможные штрафные санкции и пени, возникающие как результат ошибок в учете. Использование специализированной организации по ведению учета предполагает наличие договорной ответственности за ущерб, что является более привлекательной формой по сравнению с той ответственностью, которую несет главный бухгалтер в рамках своего трудового контракта.

Далее пришел черед IT. Отечественные компании в полной мере оценили второе преимущество аутсорсинга — возможность потратить меньше средств за то же качество работы. Взять, к примеру, фирму, которая передала стороннему специалисту обслуживание компьютеров: ему не потребуется рабочее место, техника, отпуска и больничные, за него не придется платить налоги, от его услуг легко отказаться. Российский бизнес сейчас пользуется преимуществами, которые появились у аутсорсинга в нашей стране в период между двумя кризисами (1998 и 2008 гг.): у специалистов было время получить качественное образование, опыт работы и другие навыки.

Поэтому неудивительно, что сегодня многие передают другим фирмам обслуживание сферы информационных технологий (администрирование, обновление программного обеспечения, сайта в Интернете и т. д.), ведение бухгалтерии (здесь экономия весьма очевидна: любой специалист консалтинговой фирмы обычно совмещает в себе бухгалтера, программиста и аудитора), подбор и учет кадров, грузоперевозки. Благодаря аутсорсингу каждая компания при необходимости может позволить себе подразделения, о которых раньше она могла только мечтать: например, call-центры (центры обработки телефонных вызовов) — их оборудование и функционирование стоят очень дорого, но теперь можно взять такой центр в аренду, причем вместе с сотрудниками и за относительно небольшие деньги.

Одной из тенденций является активное развитие аутсорсинга логистики, под которым подразумевается контрактная передача отдельных логистических функций специализированной логистической компании, располагающей и опытом, и сред-

ствами, и широкой инфраструктурой для выполнения соответствующих операций. На Западе уже действует большое число фирм, предлагающих свои услуги в области логистики. В России же развитие в данной области началось относительно недавно.

Текущий кризис (2008 г. и далее) изменил востребованность аутсорсеров: рекламная индустрия сейчас переживает не лучшие времена, многие компании отказываются также и от сторонних PR-услуг. Зато потребность в финансовых и ИТ-специалистах увеличилась в разы. По данным исследовательской компании Market-Visio/EDC, около половины компаний используют ИТ-аутсорсинг [4].

Любая неосновная функции в настоящее время может быть передана специализированным компаниям: управление кадрами, логистика, бухгалтерия и даже сборочное производство. Но на аутсорсинг не передаются те функции, в которых предполагаются инновации.

Для сравнения с опытом России рассмотрим этапы становления аутсорсинга в западных странах. Этап перехода от субподряда к аутсорсингу мы опустим, так как нас в данном исследовании интересует собственно аутсорсинг. В середине 1990-х гг. развитие Интернета и спутниковых коммуникационных технологий обеспечили выделение дистанционного обслуживания клиентов (call-центры по принятию их звонков) и разработки программного обеспечения из всех работ, отдаваемых на аутсорсинг.

Бизнес call-центров чрезвычайно чувствителен к возможности экономии на трудовых затратах, поэтому, как только стало возможным при помощи коммуникационных технологий задействовать относительно дешевую рабочую силу в развивающихся странах, обеспечение этих услуг стало быстро переводиться за границу. Технические условия для обеспечения работы call-центров обеспечивались с помощью дополнительного финансирования либо в инфраструктуру района, где работает компания-исполнитель, либо в систему технологической и энергетической безопасности самой компании. Например, IBM обеспечивала дополнительными генераторами индийскую компанию Випро в начале их сотрудничества в 1980-х гг. [4].

Старейшая специализированная ИТ-аутсорсинговая компания EDS в 1962 г. была основана в Далласе Россом Перро. Первоначально он централизованно подводит балансы для нескольких банков, арендуя ночное время на мэйнфреймах (больших ЭВМ). Но когда EDS принесла General Motors годовую экономию в 44% (больше 4 млрд долл.), взяв на себя сопровождение всех информационных потоков этой огромной корпорации, Перро понял, что стоит у истоков нового многообещающего бизнеса [4]. Пропагандируемая многими специалистами в области корпоративной стратегии и менеджмента концепция перехода с функциональной модели управления организацией на модель, основанную на бизнес-процессах, требовала от крупных компаний более гибкой интеграции внутрифирменных процессов и информационных потоков с внешней средой.

Особое направление в ИТ-аутсорсинге — программирование, в том числе оффшорное. Глобальные корпорации ежегодно размещают заказы на сумму 9 млрд долл. среди компаний, занимающихся созданием программного обеспечения (ПО) за пределами США и Западной Европы [3].

В наше время наиболее активно развивающимися направлениями на европейском рынке аутсорсинговых услуг являются управление персоналом и расчет заработной платы, лизинг и аутстаффинг персонала. Также наблюдается переход от узкоспециализированных аутсорсинговых компаний к широкоформатным, предоставляющим клиенту полный спектр услуг по обслуживанию непрофильных бизнес-процессов, что дает возможность заказчику получать все услуги в одном месте, а также обеспечивает сбалансированное функционирование всех бизнес-процессов, которыми занимается одна, а не несколько компаний.

Особой популярностью среди европейских корпораций пользуется оффшорный аутсорсинг, который позволит передавать функции по выполнению некоторых непрофильных бизнес-процессов другим странам с дешевой рабочей силой. Наиболее распространенным является сотрудничество с Индией и Китаем, которые занимают 43 и 45% соответственно всего оффшорного рынка аутсорсинговых услуг. На мировом рынке лидерами в потреблении услуг аутсорсинга являются США, Западная Европа и Япония. Доли этих стран на соответствующем мировом рынке составляют соответственно около 40, 35 и 15%.

Наиболее динамично развивается рынок аутсорсинга бизнес-процессов. Наблюдаются тенденции к развитию комплексных предложений по аутсорсингу бизнес-процессов на основе использования информационных технологий, по совершенствованию технологической базы аутсорсинга бизнес-процессов, их стандартизации, унификации требований к поставщикам услуг. Эти тенденции позволяют экспертам говорить об аутсорсинге бизнес-процессов как о завтрашнем дне методологии аутсорсинга в теории и практике менеджмента предприятий.

Для мирового рынка услуг аутсорсинга характерен рост стоимости отдельных контрактов. По оценке экспертов, к 2015 г. рынок услуг аутсорсинга удвоится по сравнению с 2012 г. Наблюдается смещение акцентов в оценках потенциала аутсорсинг-проектов. В отличие от прошлых лет в настоящее время значительное внимание уделяется созданию стратегических альянсов крупных компаний со средними и малыми специализированными предприятиями в рамках глобальных аутсорсинг-проектов.

По данным Института аутсорсинга (Outsourcing Institute, США), развитие рынка аутсорсинговых услуг происходит по экспоненте. Если в 2006 г. объем рынка был равен 200 млрд долл., то к 2011 г. — свыше 500 млрд долл.<sup>1</sup>. Отечественный рынок услуг аутсорсинга проходит начальную стадию развития, и его будущее напрямую связано с интеграцией российской экономики в мировое экономическое пространство. По исследованиям агентства Cio Research, в той или иной мере к использованию услуг аутсорсинга, в основном в сфере IT, прибегают до 70% отечественных предприятий [3]. Ряд российских консалтинговых компаний предлагают услуги в области бизнес-процессов, аутсорсинг человеческих ресурсов, разработку и сопровождение аутсорсинг-проектов для предприятий различных отраслей промышленности. Развивается рынок услуг индустриального питания, транспортных и логистических услуг, обслуживания производственной инфраструктуры и отдельных видов промышленного сервиса.

Одновременно отечественный рынок услуг аутсорсинга формируется за счет предложений со стороны поставщиков мирового уровня, активно развивающих партнерские отношения с предприятиями России. В настоящее время организации, представляющие аутсорсинговые услуги, еще не в полной мере вычленили этот бизнес в отдельное направление. В России аутсорсинг еще не достиг такого уровня развития, при котором специализированные компании — аутсорсеры могли бы получать существенную экономию от масштабов деятельности и, следовательно, снижать стоимость своих услуг для клиентов.

Стоимость услуг также зависит от уровня развития компании — поставщика услуг. «Если компания недостаточно развита, то клиент несет трансакционные издержки и издержки, связанные с координацией работы, которых она бы избежала в случае выполнения бизнес-процессов собственными силами», — считает Мишель Мур, партнер отдела консультационных услуг по управлению эффективностью бизнеса компании Pricewaterhouse Coopers [1]. И это третья, выделенная нами особенность

<sup>1</sup> Официальный сайт Международного института аутсорсинга: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.outsourcing.com>.

российского рынка аутсорсинга по сравнению с западными странами — высокая стоимость транзакционных издержек. Но тенденции развития рынка аутсорсинга в России позволяют оптимистично предполагать, что данная особенность вскоре останется в прошлом. В стране наблюдается тенденция увеличения спроса на аутсорсинг. Постепенно приходит понимание, что аутсорсинг является эффективным способом снижения затрат, доступа к новейшим технологиям и инновациям, дающим возможность сконцентрироваться на ведении основной деятельности.

Таким образом, анализ показал, что аутсорсинг активно применяется отечественными и зарубежными компаниями не только для снижения затрат и повышения операционной эффективности, но и становится одним из основных способов построения модели бизнеса компании. В условиях нестабильности предприятия требуется передача на аутсорсинг бизнес-процессов начиная с менее рискованных и заканчивая самыми рискованными, таким образом, понятие «риск» выходит сегодня на первый план и становится важной составляющей управления компанией [2].

За последние годы существенно увеличилось количество рисков, с которыми начали сталкиваться компании. Поэтому в настоящее время менеджеры по-новому подходят к проблеме минимизации рисков и активно развивают такое направление деятельности, как риск-менеджмент. Безусловно, невозможно полностью избежать рисков, но можно создать такую структуру бизнеса, которая была бы наиболее приспособлена к ним. Именно аутсорсинг позволяет создать такую структуру компании, которая в зависимости от предпочтений собственников способна снижать определенные виды рисков.

На основе проведенного анализа особенностей развития аутсорсинга в Российской Федерации определены риски аутсорсинга, представленные на рис. 2, которые характерны для российских компаний, препятствующие достижению целей аутсорсинга, и предложены подходы к их управлению.

*Риск неисполнения обязательств исполнителем-аутсорсером.* Избежать данного риска возможно путем проведения тендерных процедур, заключением «тестовых» контрактов с исполнителем. Необходимо предусмотреть возможность отчуждения, документированной системы или возврата собственности при банкротстве исполнителя-аутсорсера.

*Риск некорректного определения критериев и подходов к оценке эффективности аутсорсинга.* Избежать подобного можно путем разделения договоров исполнителя-аутсорсера по этапам выполняемых работ с указанием конкретных результатов и критериев оценки исполнителя.

*Риск утечки информации.* В этом случае необходимо заключение договора, в котором должно быть четко прописано, какая именно информация является конфиденциальной, а также в договоре должны быть описаны обязанности сторон.

*Риск отсутствия системы контроля персонала как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя-аутсорсера.* Чтобы свести подобный риск к минимуму, необходимо организовать систему контроля персонала, предусматривающую анализ планов и отчетов работников.

*Риск снижения производительности труда собственного персонала.* Этот риск, прежде всего, связан с проблемой психологического характера: для людей, воспитанных советской системой, работа неразрывно связана с понятием «коллектива», они с трудом понимают, как часть функций можно передать совершенно незнакомому человеку, которого они практически не будут видеть. Для устранения данного риска нужна разъяснительная работа с персоналом о целях аутсорсинга, а также формирование новой системы мотивации.

*Налоговый риск.* Данный риск связан с отсутствием законодательной базы, регулирующей сферу деятельности исполнителей-аутсорсеров. В российском зако-



Рис. 2. Риски аутсорсинга

нодательстве отсутствует понятие «аутсорсинг», поэтому компаниям необходимо тщательно подходить к составлению и заключению договора с фирмой исполнителем-аутсорсером, чтобы избежать необоснованных налоговых претензий.

Выявление рисков аутсорсинга позволит выбирать приемлемые формы управления каждым риском, устранить угрозы и не допустить негативные события, которые могут препятствовать достижению целей аутсорсинга.

## Литература

1. Вайнштейн В. Российский аутсорсинг в зеркале мирового опыта: [Электронный ресурс]. URL: <http://old.ibusiness.ru/project/outsorc/32823/>.
2. Дворцова В. В. Плюсы и минусы аутсорсинга. Риски сторон: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.top-personal.ru/issue.html?1552>.
3. Муравьева А. В. Банковские инновации: Мировой опыт и российская практика. М.: МГПУ, 2005. С. 58–68.
4. Call-центр для банка: мода или необходимость? // Банковские технологии. 2003. № 3. С. 59–60.

## References

1. Wainstein V. *Russian outsourcing in a mirror of world experience* [Rossiiskii outsorsing v zerkale mirovogo opyta]: [Electronic resource]. URL: <http://old.ibusiness.ru/project/outsorc/32823/>.
2. Dvortsevaya V.V. *Pluses andminuses of outsourcing. Risks of the parties* [Plyusy i minusy autsorsinga. Riski storon]: [Electronic resource]. URL: <http://www.top-personal.ru/issue.html? 1552>.
3. Muravyeva A. V. *Bank innovations: World experience and Russian practice* [Bankovskie innovatsii: Mirovoi opyt i rossiiskaya praktika]. M.: MGPU, 2005. P. 58–68.
4. *The Call-center for bank: fashion or need?* [Call-tsentr dlya banka: moda ili neobkhdimost'?] // Bank technologies [Bankovskie tekhnologii]. 2003. N 3. P. 59–60.

Блинов А. О., Федорков А. И., Яновский В. В.

## О направлении реформы в высшем образовании

### Блинов Андрей Олегович

Финансовый университет при Правительстве РФ (Москва)  
Заместитель декана факультета магистерской подготовки  
Доктор экономических наук, профессор  
aoblinov@mail.ru

### Федорков Александр Иванович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
Заместитель директора Института управления  
Доктор экономических наук, профессор  
aif1954@yandex.ru

### Яновский Валерий Витальевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры общего менеджмента и логистики  
Доктор экономических наук, профессор  
ianovski@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

Это исследование представляет собой попытку определить конкретные препятствия на пути развития современной системы российского высшего образования. В статье анализируются два наиболее значимых, по мнению авторов, полемических вопроса о направлении реформ в сфере высшего образования в России. Это отношение традиций и инноваций и эффективность вузовской науки. Заметим, что такая чувствительная тема, как качество человеческого капитала, может быть решена только с помощью модели проектного финансирования с измеримыми показателями. Дело за малым — создать рейтинги университетов так, что профессионализм в нашей стране станет локомотивом возможностей для карьерного роста. Мы считаем, что по крайней мере половина учебных курсов должна быть направлена на решение практических проблем, развитие различных сценариев на будущее. В то же время наука должна предложить новые идеи и проекты, которые не рождены простой логикой, реализация которых будет осуществляться предпринимателями, в конкуренции друг с другом вынужденными обратиться к науке за помощью. Система высшего образования также должна быть направлена на укрепление конкурентоспособности национальной культуры: конкурентоспособность страны как целого создана, прежде всего, образования и науки. Авторы представляют также основные выводы об эмпирическом исследовании системы высшего образования в Санкт-Петербурге. Основой этого исследования был опрос студентов, научно-педагогических работников. Их попросили оценить качество окружающей среды, организации, содержание и результаты образовательного процесса в высшей школе и влияние образования на профессиональную карьеру. Сделан вывод, что образовательные барьеры нарушают весь процесс, направленный на улучшение качества преподавания, что затрудняет выполнение современных требований рынка труда.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

высшее образование, качество, компетенция, конкурентоспособность, стратегия, наука

Blinov A. O., Fedorkov A. I., Yanovsky V. V.

### On the Direction of the Higher Education Reform

#### Blinov Andrey Olegovich

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)  
Deputy Dean for Master's  
Doctor of Science (Economics), Professor  
aoblinov@mail.ru

**Fedorkov Alexander Ivanovich**

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Deputy Director of the Institute of Management  
Doctor of Science (Economics), Professor  
aif1954@yandex.ru

**Yanovsky Valery Vitalyevich**

North-West Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of General Management and Logistics  
Doctor of Science (Economics), Professor  
ianovski@mail.ru

**ABSTRACT**

This study is an attempt to identify specific barriers to the development of a modern system of the Russian higher education. The paper analyzes the two most essential polemical issues of the reforms in higher education in Russia. This is relationship of tradition and innovation and an efficiency of university research. We note that such sensitive topic as quality of human capital can only be solved through the model of project financing with measurable indicators. Deal is easy — set up university rankings so, that professionalism in our country will become the locomotive of career opportunities. We believe that at least half of the training courses should be devoted to the solution of practical problems, development of different scenarios for the future. At the same time science need to propose new ideas and projects, that are not born of simple logic and the implementation of which will be carried out by entrepreneurs who in competition with each other are forced to turn to the science for help. The higher education system also should be designed to strengthen competitiveness of the national culture: competitiveness of the country as a whole is created first of all by education and science. Authors present main conclusions about empiric study the higher education system in St. Petersburg also. Basis of this study was a survey of students, scientific and teaching staff. Survey asked to rate the quality of the environment, organization, content and results of the educational process in higher education and influence of educational attainment on the professional career. It is concluded that educational barriers are breaking whole process aimed at improving the quality teaching, hampering the fulfillment of the modern labor market requirements.

**KEYWORDS**

higher education, quality, competence, competitiveness, strategy, science

В настоящее время вопросы реформы в высшем образовании приобретают особую актуальность в связи с задачами перехода России к инновационной экономике, которые требуют принципиально иного подхода к образованию в целом.

Отечественная высшая школа при всех изъянах и несовершенствах является важным звеном формирующейся российской «национальной инновационной системы» (НИС). Движение к обществу, основанному на знаниях, предполагает повышение качества человеческого капитала. Соответственно, основной задачей национальной системы образования становится повышение доли высококвалифицированных специалистов в составе рабочей силы, создание условий для непрерывного образования граждан, что позволит обеспечить их адаптацию к меняющимся требованиям экономики [3].

Учитывая огромные расходы на образование, настало время поразмыслить над тем, что происходит в этой области, и чем раньше мы это сделаем, тем лучше. Самое странное, на наш взгляд, что образование, по сути, превратилось в жизненный путь, позволяющий людям вообще не думать: решение получить высшее образование принимается без учета того, чего юный гражданин на самом деле ждет от жизни. Реальный рынок труда в сегодняшней России не требует массовой высокой квалификации выпускников в силу сырьевой ориентации нашей экономики. И пока экономика будет такой, никакими призывами повысить качество образования не получится, потому что это качество не востребовано определенной долей обучающихся, им нужен просто диплом [1].

## Профессионализм — стратегическая цель образования

Коррупция и тотальное отсутствие ответственности за результат уничтожили потребность в профессионалах в промышленности, а теперь эта волна докатилась и до образования, потому что студент раньше всех начинает ощущать уровень своей потенциальной востребованности на рынке труда. Реальное число уехавших (слово «эмигрировавших» не подходит, потому что человек не отказывается от гражданства) достоверно неизвестно, а неофициальные цифры поражают воображение: к десятилетнему юбилею выпуска в России обычно остается не больше половины закончивших. Привычно было эти процессы объяснять материальными соображениями, но сегодня это уже не совсем так. Сегодня сильнейший мотив отъезда — осознание отсутствия перспектив, пришедшее понимание того, что профессионализм в нашей стране не является локомотивом карьерного роста.

Куда девать молодежь, которая еще ничего не умеет, но уже не нужна, что с ней делать? Российская школа выпускает в мир, может быть, и хороших, но не вполне образованных людей. При этом наша экономика и в хорошо образованных людях не очень-то нуждается, потому что она сырьевая. Возникает проблема социального сейфа. Возможные варианты: тюрьма, армия, университеты. Видимо, этим число вариантов исчерпано, потому что вариант оставить их на улице ведет в тюрьму. Армию мы тоже воспринимаем как не очень удачный социальный сейф: нужно доделать работу школы, тем более что экономике они не требуются.

С этой точки зрения плохой университет лучше даже хорошей армии, не говоря уже о тюрьме. Что реально производят плохие университеты? Исходя из миссии, они производят средний класс. Не вдаваясь в обсуждение понятия «средний класс», зададимся вопросом: имеется ли в таком случае положительный социальный эффект? Ответ очевиден — да. Потому что даже продолжительность активной жизни человека зависит от образования во много раз сильнее, чем от здравоохранения, потому что именно от поведенческих установок мы получаем сбережение населения и его способность к работе в инновационной экономике.

Вместе с тем несомненны социальные риски, потому что наличие диплома не свидетельствует о том, что человек в состоянии, скажем, качественно удалить аппендикс. Также не очевидно, что это экономист, который в состоянии дать какие-то квалифицированные советы и заключения, или юрист, который в состоянии вас защитить в суде или что-то сделать с законопроектом. Как решить эту проблему? По крайней мере не простым способом, не сказать «давайте уберем плохие вузы». На самом деле, вспоминая теорему Коуза<sup>1</sup>, можно сказать: всегда существует решение, и не одно, однако с присущими им плюсами и минусами.

Рыночное мировоззрение в России до недавнего времени по понятным причинам не воспитывалось в семьях — мы все родом из социализма. Когда в вузах начали открывать новые экономические и юридические кафедры и факультеты, их основатели ориентировались в том числе на спрос со стороны родителей, среди которых было немало бизнесменов, постигавших рыночную экономику путем проб и ошибок. И высшая школа неплохо справилась с задачей адаптации новых поколений к изменившимся условиям. Заметим, что с этой задачей вузы пока справляются лучше, чем средняя школа и даже современная российская семья.

Высшее образование приносит сегодня все меньше дивидендов, а выбор карьерного пути, на который до вас еще никто не ступал, — все больше. Этим мы обязаны Web-пространству. Мы должны быть готовы к появлению мыслителя, са-

<sup>1</sup> Впервые была сформулирована лауреатом Нобелевской премии по экономике George Joseph Stigler: «Если права собственности четко определены и трансакционные издержки равны нулю, то размещение ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменным и эффективным независимо от изменений в распределении прав собственности».

моучки, предпринимателя, бизнесмена и лидера нового типа, который приобретает знания в основном благодаря самостоятельным исследованиям и работе над собой. Деятельностное содержание образования ставит задачу «учить жить в будущем» и «учить думать о будущем» — именно в этом состоит главный принцип образования для устойчивого развития. Как минимум половина учебных курсов должна быть посвящена решению практических или близких к ним задач и разработкам различных сценариев будущего. Ведь сегодня впервые в истории человечества все знания мира доступны всем и каждому. Впервые в истории человечества люди имеют в своем распоряжении все знания мира, доступ к которым можно получить буквально отовсюду — любой ученик может выйти в Сеть и «раскопать» все по интересующему его вопросу.

Вся информация теперь объединена с помощью гиперссылок, и детям не приходится изучать разные темы линейно. Традиционный метод обучения состоит в создании своего рода линейной последовательности информации, которую можно вместить в учебник и читать его страницу за страницей, начиная с фактов, которые кто-то другой счел основополагающими, и постепенно продвигаясь вперед. Притом что на самом деле все знания человечества тесно и сложным образом переплетены, и структурировать их линейным образом, по сути, вообще не представляется возможным. При создании такого информационного носителя, как книга, без линейной структуры не обойтись; к тому же данный метод отлично сочетается с хронологическим изложением и восприятием материала, общепринятым в наших школах. Благодаря тому что весь колоссальный массив имеющейся в нашем распоряжении информации объединен в Web-пространстве, каждый может выбирать свой собственный путь постижения знаний.

Как известно, если вы пытаетесь сделать нечто новое, чего прежде никто не делал, если вы первым подумали о необычном подходе или методе и первым стали над ним работать, окружающие редко посчитают ваши усилия благоразумными и вообще кому-нибудь нужными. Современная система образования чрезмерно тяготеет ко всему традиционному благоразумному и боится всего, что делается впервые.

Высшая школа в целом считает себя самодостаточной и удовлетворена всем, кроме зарплаты и денег на приборы. Это странно в изменяющемся обществе, где высшая школа должна порождать социальные и технические инновации. Если этого не происходит или происходит, но не в стенах высшей школы, значит, высшая школа сама отстала от динамики перемен и оказалась в арьергарде общества. Последней каплей, переполнившей чашу терпения защитников высшей школы, стал министерский рейтинг вузов, обидевший многих, имевших до этого события завышенную самооценку. Однако весь мир управляет именно по рейтингам — не только высшим образованием, но и целыми отраслями, деньгами инвесторов, потому придется и нам привыкать.

Решение стратегической задачи обеспечения качества образования с целью удовлетворения потребности предприятий и организаций в высококвалифицированной рабочей силе непосредственно связано с совершенствованием государственной системы оценки деятельности образовательных учреждений путем гармонизаций показателей развивающейся современной системы образования<sup>1</sup>.

В столь тонком деле, как качество человеческого капитала, управлять можно только за счет проектного финансирования с измеряемыми показателями или по рейтингу. Вот оно, препятствие, тормозящее многие инициативы со стороны государства. Дело за малым — настроить рейтинги на решение стоящих перед высшей школой задач.

<sup>1</sup> АСИ – агентство стратегических инициатив: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asi.ru/>.

Каким видят образование нынешние главные советники правительства, разрабатывающие для него стратегические инициативы на перспективу до 2020–2030-х гг.? «Образование становится открытым, оно уходит из-под прямого регулирования государством. Образование сливается с исследованием, управлением, бизнесом — грани расплываются, создаются новые сущности — образование становится преобразованием. IT и Интернет становятся основным донором новых форм образования, дают ему новый язык, выводят образование *on-line*. В образование, с другой стороны, приходят язык и логика финансов: кредиты, деривативы, кредитные истории, образовательные капиталы. Игра становится базовой метафорой образовательного процесса, игровые формы проникают в классические форматы. Глобальный рынок образования вошел в пятерку крупнейших мировых рынков. Мир начал глобальную игру в бисер рейтинг — именно они перераспределяют финансовые потоки, из них черпают информацию о репутации — самую важную информацию в ситуации постоянного выбора провайдера образовательных услуг»<sup>1</sup>. Это — перспектива, а вот те заявления, которые идут от Минобрнауки: «Вуз не может просто учить студентов, он должен заниматься исследованиями. Наука должна прийти в вузы. Бизнес должен прийти в высшую школу. Мы должны научиться играть в их рейтинги».

### Основы конкурентоспособности национальной культуры

В Соединенных Штатах государство вкладывает в науку столько же, сколько и бизнес. На Западе не приходится беспокоиться о том, чтобы существовала промышленность, которая будет стимулировать развитие науки в поисках инноваций. Американский президент Барак Обама в обстановке рецессии поднимал уровень инвестиций в фундаментальную науку; во Франции президент Николя Саркози на фоне падения курса евро утраивал средства, которые государство направляло на фундаментальные исследования. Необходимо уяснить, что главный источник возникновения идей — это все-таки фундаментальная наука, и государство должно быть заинтересовано в этом. При этом в основном люди идут в науку не из-за денег: они могли бы уйти в бизнес или уехать за границу, но у них есть тяга к науке. И вот такие в хорошем смысле слова психи все равно будут заниматься исследованиями здесь, вне зависимости от того, сколько им платят.

Нобелевский лауреат Виталий Гинзбург говорил: «чтобы развивалась наука, необходимы четыре условия: зарплата, жилье, оборудование, быстрота принятия решений». А что нужно для развития высшей школы? Сегодня общая стратегия развития науки и образования в нашем государстве копирует стратегию, принятую в Соединенных Штатах. Она состоит в реализации концепции «тройной спирали», озвученной в книге известного специалиста по экономике и методологии развития науки Henry Etzkowitz [2]. Можно согласиться с идеей: университеты и Академия наук — источник фундаментального знания. Результаты их исследований передаются предприятиям для создания и развития инновационного производства, и эти процессы поддерживаются и контролируются государством. Но в России эта цепочка разрушена! В США в 2010 г. на образование тратили 3600 долл. на душу населения, в Японии — 1500. У нас — всего 400 долл. Государственные и частные расходы США на науку в расчете на одного исследователя составляли 293 000 долл., в Китае — 74 000. В России — 39 000. Это не просто отставание, а серьезный разрыв, хотя в последнее время финансирование все-таки увеличивалось.

Где взять деньги? Академик Примаков советует использовать часть средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. И предупреждает: без

<sup>1</sup> Цит. по: Савицкая Н. М. Творение рук ливановских: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/columnist/2013-04-23/8\\_livanov.html](http://www.ng.ru/columnist/2013-04-23/8_livanov.html).

финансового рывка в обеспечении здравоохранения, образования, науки не будет инновационного развития, модернизации страны.

Не решится и демографическая проблема, остро стоящая перед Россией, которую покидают молодые креативные люди. По экспертным оценкам, из нашей страны в последние годы уехали примерно 2 млн представителей образованного среднего класса. Помимо того, руководство страны считает, будто вектор развития науки определяется исключительно бизнесом, что представляется крайне спорным и дискуссионным. Очевидным является тот факт, что наука производит идеи. Электричество, лампочки, телевизор — все это незапланированные изобретения, они появились в научных лабораториях. У нас по традиции считается, что если в науку вкладываются средства, то она должна возвращать их какими-либо внедрениями. Наука же должна предлагать новые идеи, проекты, не рожденные простой логикой, а внедрения осуществляются *предпринимателями*, которые, конкурируя между собой, обращаются к науке. В американских, канадских, европейских университетах есть такие структуры — *smart institutes*, из которых в лабораторию приходят вопросы: «а что у вас нового?». Вот эти люди и должны появиться в научном процессе — менеджеры от промышленности, которые думают о результате, о поиске новых идей. У нас же все поставлено с ног на голову — и потому нет людей, которым по-настоящему нужны новые технологии.

Проблемы в системе российского образования специфичны, но и в других странах их тоже достаточно. Англо-американский университет — это, прежде всего, научно-исследовательский университет, который занимается еще и образованием. Континентальный университет — это образовательное учреждение, которое производит элиты в стране. И это не только у нас, это масштабное образование, где наука — инструмент, подпорка для картины мира. Например, в каждой федеральной земле Германии свои министерства, порядки, свои представления о «правильной школьной политике», причем нередко кардинально меняющиеся вместе со сменой глав земельных правительств. В современной Германии большинство детей учатся в государственных школах разного уровня. После окончания общей начальной школы детей в возрасте 10 лет распределяют по успеваемости в самые простые (основные) и реальные школы и гимназии. Были школы, где дети учились вместе, но в разных классах. Сейчас появились совместные школы. Там после десятого класса наиболее успешные учатся еще 2 или 3 года, чтобы сдать на абитуру — сертификат зрелости, дающий право на высшее образование. Реформа школ, оптимизация учебного процесса — эта тема давно уже стала важнейшим предметом политического противостояния. За 20 лет в школы Германии пришло имущественное расслоение, которого не было ни в ГДР, ни в старой ФРГ. Западная Германия, в былые времена называвшая себя гомогенным государством среднего класса и гордившаяся работающими социальными лестницами, открывавшими путь в университеты детям неимущих, воссоединившись с ГДР, стала одной из стран, где успеваемость в школе напрямую связана с социальным происхождением. Преодолеть эту беду, как показало «Сообщение об образовании — 2012», не удалось до сих пор — социальные статусы становятся наследственными. Из 100 детей интеллигенции высшее образование выбирают 77, из тех же детей, чьи родители закончили лишь основную школу, в вузы идут 13%, а 20% детей вообще не имеют ни малейшего шанса поступить в университет.

На чем держатся лучшие по рейтингам университеты мира? Ведущие университеты мира удерживаются не на своих студентах, а на китайских, индийских и прочих — на студентах из тех наций, где по-прежнему поступает в вузы не 80%, а 10% населения. Эти «сливки общества» и задают уровень. Поэтому теперь борьба не за мирового профессора, а за мирового студента, потому что он должен эту планку держать. Свои приходят сюда как в очередной класс школы, и образование начинает проседать.

Система образования воспроизводит и трансформирует культуру как совокупность ценностей, убеждений и норм поведения — ключевой элемент как устойчивости общества, так и его развития. Это особенно важно, когда главные ресурсы развития в информационном обществе — финансы и интеллект — становятся настолько мобильными, что теряют территориальную привязку, постоянно перемещаясь между странами и регионами. Система образования призвана усиливать конкурентоспособность национальной культуры: новые технологии требуют более высокой культуры. Конкурентоспособность страны в целом создается в первую очередь образованием и наукой. Все остальное в той или иной степени является производным [1].

### **Барьеры качеству образования**

Исследование основных проблем и тенденции развития системы высшего профессионального образования Санкт-Петербурга, являющихся важными для повышения конкурентоспособности выпускников вузов на рынке труда, проведено в Санкт-Петербургском государственном экономическом университете<sup>1</sup>. Основой исследования стал опрос студентов и научно-педагогических работников, которым предлагалось оценить качество условий, организацию, содержание и результаты образовательных процессов в вузах и перспективы использования полученного образования в дальнейшей профессиональной карьере.

Опрос проводился в 30 вузах Санкт-Петербурга, в том числе в 23 государственных и 7 негосударственных, осуществляющих подготовку по техническим, гуманитарным, творческим, медицинским и спортивным направлениям обучения. В опросе приняли участие 4531 студент-старшекурсник и 1038 преподавателей. В качестве экспертов к исследованию были привлечены 24 руководителя предприятий, принимающих на работу выпускников вузов, и 30 ректоров вузов. Общий объем выборки составил 5623 респондента.

Оставив в стороне вопрос, что конкретно может пониматься под качеством образования, отметим основные выводы: в качестве основных причин, препятствующих высокому качеству образования, студенты назвали плохо составленные программы обучения, избыточность дисциплин (39,0%); отсутствие мотивации к самостоятельной внеаудиторной работе (37,9%); отсутствие возможности стажироваться в зарубежных и отечественных вузах (28,2%).

Среди составляющих учебного процесса выше всего студенты оценили профессионализм преподавателей — 4,15 балла (по 5-балльной шкале). Ниже студенты оценивают уровень программ обучения, их соответствие последним достижениям науки и практики — 3,43 балла. Очень низкие оценки получила такая составляющая учебного процесса, как вариативность учебных планов (возможность изучения дисциплин по выбору, индивидуальные учебные планы), — 2,72 балла. Многие студенты не удовлетворены разнообразием методов обучения (средний балл — 3,09). Такие формы обучения, как деловые игры, проблемные диспуты, кейс-проекты, используются, по мнению студентов, недостаточно. Выявленные факты являются свидетельством консервативности учебного процесса и использования преимущественно традиционных образовательных технологий. Опрос показал, что студентам более присуще чувство нового, чем преподавателям, которые достаточно инерционны в своих суждениях и оценках.

26,7% старшекурсников отметили, что в вузе не уделяется внимание формированию управленческих навыков, 25,5% — формированию готовности к инноваци-

<sup>1</sup> Материалы, изложенные в сопроводительном письме ректора СПбГЭУ И. А. Максимцева от 17.07.2012 г. № 01-19-145.

онной деятельности, 25,5% — воспитанию активной жизненной позиции; 22,8% — выработке навыков грамотной речи; 17,5% — умению работать в команде; 16,6% — развитию коммуникативных навыков, т. е. тем качествам, которые сегодня наиболее востребованы на рынке труда. 27,1% студентов отметили, что в вузах не реализуется связь с организациями-работодателями и не обеспечивается профессиональное обучение.

Значительная часть студентов высказала неудовлетворенность организацией производственной и дипломной практики в вузах.

25,1% респондентов полностью уверены, что после окончания вуза найдут работу по специальности, 44,8% уверены в этом частично. Только 31,9% старшекурсников считают полученное образование конкурентоспособным на мировом рынке труда; доля тех, кто считает себя конкурентоспособным на отечественном рынке, в 2 раза выше (64,6%).

26,5% старшекурсников считают, что образование слабо повлияет на такие критерии их жизни, как успех и карьерный рост, решающими будут другие факторы. Такая позиция отражает отсутствие мотивации к получению знаний, овладению профессиональными навыками и не способствует стремлению к высокому качеству получаемого образования.

Исследование выявило наличие элементов теневой составляющей в вузах. 43,3% опрошенных студентов слышали о случаях взяточничества в своих вузах. 7,5% признались, что давали взятку за сдачу экзаменов или зачетов. Элементы коррупции в большей степени распространены в государственных вузах.

Самые низкие оценки отдельным характеристикам выпускников дали конечные потребители образовательных услуг — работодатели, самые высокие — их производители — преподаватели. Мнение всех участников опроса совпало лишь по некоторым позициям.

В целом результаты исследования позволяют говорить об инерционности высшего образования.

При этом, по нашему мнению, существует ряд барьеров, препятствующих развитию современной системы образования в России. К числу таких образовательных барьеров, тормозящих процессы, направленные на повышение качества и не отвечающих требованиям современного рынка труда, относятся:

- *отсутствие четкого понимания и согласованности в вопросах содержания образования.* Принятый компетентностный формат ФГОС ВПО нового поколения предполагает оценивать качество профессионального образования через компетенции выпускника, под которыми понимается интегральный результат освоения образовательной программы. Компетенции выпускника должны позволить ему успешно работать в избранной профессиональной сфере, приобрести социально-личностные и общекультурные качества, способствующие его социальной мобильности и устойчивости на рынке труда. Продолжаются споры о составе необходимых компетенций, однако нет четкого и ясного понимания, какое содержание и процессы образования необходимы для формирования таких компетенций;
- *складывающийся разрыв по фундаментальному (базовому) ядру подготовки между средней и высшей школами.* Фактически Россия, еще недавно занимавшая первое место в мире по фундаментальности своего образования, особенно в области математического и естественнонаучного образования, теряет свои позиции по этому показателю. Особенно эта потеря в качестве образования сказывается на качестве подготовки по блокам высшего технического (инженерного) и естественнонаучного образования в России. Вузы вынуждены тратить определенную долю учебной нагрузки на доучивание школьников по этим дисциплинам, несмотря на то что они сдали ЕГЭ. К этому добавляется резкое падение грамотности в области русского языка и русской литературы, неумение связать со-

общение, грамотно построить свою речь. Необходимы комплексная проработка и согласование преемственности ГОС различных уровней образования для профессионального непрерывного образования в России;

- *неэффективность системы непрерывного профессионального образования.* Отсутствует система прогнозирования потребностей в специалистах в квалификационно-отраслевом разрезе. Нарушенные в 1990-х гг. связи с работодателями еще не восстановлены. Не создано новой институциональной основы для возобновления отношений на рыночных принципах. Однако система образования должна строить свои прогнозы не на учете краткосрочных потребностей работодателей, а на долгосрочных перспективах развития страны, но соответствующая государственная политика отсутствует. Если подобная ситуация сохранится и далее, явно наметившийся структурный кадровый дефицит может только усилиться;
- *неготовность общественно-профессионального сообщества и отсутствие соответствующих структур по оценке качества подготовки специалистов в России.* Существующая в настоящее время в России система итоговой государственной аттестации выпускников предполагает защиту выпускной квалификационной работы (далее — ВКР) и итоговый государственный экзамен в государственных аттестационных комиссиях (ГАКах). В результате производится не оценка (аттестация) выпускника как будущего специалиста, подготовленного к профессиональной деятельности, а просто установление соответствия уровня его подготовленности требованиям ГОС ВПО, т.е. оцениваются лишь знания выпускника. Эту ситуацию необходимо исправлять путем создания системы защиты ВКР с привлечением профессиональных сообществ, ассоциаций промышленников, которые могли бы взять на себя внешний, независимый от вуза контроль качества профессиональной подготовки специалистов.

## Заключение

И собственный исторический опыт, и опыт других стран показывает, что модернизация российской системы образования не только необходима и возможна, но и является ключевым фактором экономического роста России, определяя его темпы и результаты, возможности возвращения нашей страны в число развитых экономик. Необходимо восстановить высокие школьные и вузовские стандарты обучения математике, естественнонаучным и техническим дисциплинам, предоставляя возможность местным органам власти и работодателям адаптировать программы обучения под потребности региональных инновационных систем.

Стратегия развития системы образования критично важна для России. При успешном развитии системы образования резко расширяются возможности для нового технологического рывка и повышения стандартов жизни населения, в случае неудачи Россия может навсегда превратиться в экономику с низкой производительностью и низким уровнем жизни. Мы полагаем, что успех обеспечат последовательные, энергичные и в то же время выверенные преобразования, консолидирующие наше общество на основе общего видения его будущего и убедительных положительных результатов этих преобразований.

## Литература

1. Белоцерковский А. В. К вопросу о «количестве качества» и «качестве количества» в системе образования // Высшее образование в России. 2013. № 7.
2. Ицковиц Г. Тройная спираль. Университеты — предприятия — государство. Инновации в действии / Пер. с англ. под ред. А. Ф. Уварова. Томск: Изд-во Томского гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2010. 238 с.

3. *Современное состояние и перспективы развития системы непрерывного профессионального образования в России* / А. И. Федорков [и др.]. СПб.: СПбГИЭУ, 2010. 328 с.

## References

1. Belotserkovsky A. V. *On a question of "quantity of quality" and "quality of quantity" in an education system* [K voprosu o «kolichestve kachestva» i «kachestve kolichestva» v sisteme obrazovaniya] // Higher education in Russia [Vyshee obrazovanie v Rossii]. 2013. N 7.
2. Etzkowitz H. *Triple Helix. Universities – Enterprises – State. Innovations in force* [Troinaya spiral'. Universitety – predpriyatiya – gosudarstvo. Innovatsii v deistvii] / Transl. from English under the editorship of A. F. Uvarov. Tomsk: Publishing house of the Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics [Izd-vo Tomskogo gos. un-ta sistem upr. i radioelektroniki], 2010. 238 p.
3. *Current state and prospects of development of system of continuous professional education in Russia* [Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya sistemy nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya v Rossii] / A. I. Fedorkov [etc.]. SPb.: SPbSIEM [SPbGIEU], 2010. 328 p.

# Система избирательных комиссий в Российской Федерации

**Алехина Ирина Сергеевна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заместитель декана научно-исследовательского факультета программ магистратуры и аспирантуры  
Доцент кафедры конституционного и административного права  
Кандидат юридических наук  
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3-го класса  
kr@szags.ru

## РЕФЕРАТ

В данной статье рассматривается становление системы избирательных комиссий в Российской Федерации, их взаимоотношения между собой или отсутствие таковых при проведении разного уровня избирательных кампаний, что порождает проблемы, которые не могут быть решены, если система избирательных комиссий не будет действовать как одно функциональное целое, как единый организм. Можно выделить только два положения, которые формировали бы совокупность избирательных комиссий в систему, путем нормативного регулирования.

Первое положение, которое условно назовем для краткости «положение о соподчинении (о вертикали управления)», которое представляет собой введение в избирательное законодательство понятия административного (управленческого) и функционального соподчинения избирательных комиссий, но только на период конкретных выборов и только для комиссий, участвующих в этих выборах. Это реально осуществляется построением административной вертикали вышестоящих и нижестоящих избирательных комиссий, во главе которых стоит организующая выборы избирательная комиссия, в которой законодательно распределены полномочия и обязанности и таким образом выстроена непрерывная линия власти, связывающая каждый уровень комиссии со следующим. Обратим внимание, что нет такой избирательной кампании или некоего избирательного действия, во время проведения которых вся совокупность избирательных комиссий, например, хотя бы в рамках субъекта РФ, не говоря уже про всю Россию, действовала бы как одна единая система. Таким образом в целом говорить о системе комиссий в данном случае не приходится.

Второе положение назовем «положением о контроле деятельности». Анализируя, насколько понятие контроля можно распространить на иные аспекты деятельности избирательных комиссий, подчеркнем, что это «положение о контроле деятельности» можно понимать функционально только в рамках компетенции, т. е. контроль осуществляется только во время федеральных избирательных кампаний и только за деятельностью нижестоящих комиссий. Но можно его понимать и в рамках полного функционала и на всей территории России. В противном случае избирательная система в лице ЦИК РФ контролирует избирательный процесс только во время федеральных выборов.

Речь не идет об «управляемости выборами», речь идет о консолидации мер единого подхода, основанного исключительно на неукоснительном выполнении закона. Но в настоящее время практически каждая мера консолидации обеспечивается разнообразными и разрозненными и, можно даже сказать, неэффективными механизмами, рассмотренными выше в настоящей статье. Когда они (меры) не работают, встает речь о прокурорском надзоре и судебном оспаривании соответствующих решений, действий (бездействия) комиссий, организующих и проводящих (в основном муниципальные) выборы. Но, как очевидно, это не работа самой системы комиссий, которая должна самостоятельно без привлечения указанных органов разрешать возникающие проблемы.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система избирательных комиссий, институт избирательных комиссий, положение о соподчинении, положение о контроле деятельности, правовой статус избирательных комиссий

## The System of Election Commissions in the Russian Federation

**Alekhina Irina Sergeevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg)

Deputy Dean of the Research Faculty of the Magistracy and Postgraduate Programs

Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law

PhD in Jurisprudence

State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg

kp@szags.ru

### ABSTRACT

The article considers the establishment of the system of election commissions in the Russian Federation, the cooperation between components of that system at the different levels of electoral campaigns and the problems, which may be caused by its non-cooperation and can not be solved if the system of election commission will not function as an single whole organism. There are two theses that would form a complex system of electoral commissions by legal regulation. First thesis could be shortly named as a «thesis of subordination (vertical governmental interaction)» and represents a new for electoral legislation definition of administrative (governmental) and functional subordination of election commissions, which is relevant only for the election period and for those election commissions, which take part in that elections. It is provided by vertical governmental interaction between different levels of the system of election commissions, which headed by single organizing elections electoral commission, which legally distributed rights and duties, and thus built a continuous line of authority, connecting each level to the next commission. The article pays attention that there is no such electoral campaign or certain electoral action, during which the complex of election commissions, for example at least within the subject of the Russian Federation, not to mention the whole of Russia, would act as a single system. Thus, in general, talk about the system of election commissions in this case is not necessary.

Second thesis could be named as a «thesis of control activities».

The article analyzes the influence of control activities definition on other aspects of election commission's activity. The article stresses that the thesis of control activities could be functionally realized only in the framework of competence, when the control is carried out only during the federal election campaign and only the activities of lower-level commissions. But it also can be realized in the framework of the full functionality and throughout Russia. Otherwise, the electoral system in the face of the CEC of Russian Federation controls the electoral process only during federal elections.

This article is not about «controlled elections» but about consolidation of unified approach measures, based on strict enforcement of the law. Nowadays, particularly, every measure of consolidation provided by a diverse and fragmented and, one might even say, inefficient mechanisms discussed above in this article. When the measures do not work it gets to the prosecutor's supervision and court's proceeding of the relevant decisions, actions (inaction) of election commissions, which organize and conduct (mainly municipal) elections. It is obviously that this issues should be solved by the system of election commissions independently without the involvement of such governmental bodies as a prosecutor and court.

### KEYWORDS

system of election commissions, institute of election commissions, thesis of subordination, thesis of control activities, legal status of election commissions

Избирательная система России в ее современном виде начала складываться только в ходе выборов Федерального собрания в декабре 1993 г. Указом Президента были определены и виды избирательных комиссий<sup>1</sup>, а именно Центральная изби-

<sup>1</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 г. № 1400.

рательная комиссия Российской Федерации<sup>1</sup>, окружные избирательные комиссии по выборам в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации, участковые избирательные комиссии.

Осенью этого же года был сформирован первый состав ЦИК РФ. На этот орган были возложены полномочия по подготовке и проведению выборов в Государственную думу и Совет Федерации. Одновременно Центральная избирательная комиссия РФ проводила всенародное голосование по проекту Конституции РФ. И с этого момента — неизменная в основных своих чертах — система избирательных комиссий действует<sup>2</sup> уже более 20 лет.

Принятый в 1994 г. закон «Об основных гарантиях избирательных прав»<sup>3</sup> определил не только правовой статус каждой избирательной комиссии, но и фактически функциональную структуру системы избирательных комиссий — форму и характер их взаимодействия (ЦИК РФ и комиссий) между собой в избирательном процессе<sup>4</sup>. Таким образом, с 1994 г. действовала уже не только ЦИК России, но и избирательные комиссии субъектов Федерации<sup>5</sup>. То есть уже были заложены основы их взаимодействия — функциональная структура системы избирательных комиссий.

Хотя строго говоря, качественное изменение системы избирательных комиссий (кстати, и введение самого понятия «система избирательных комиссий» в названии ст. 20) произошло в 1997 г. с принятием очередного закона «Об основных гарантиях...»<sup>6</sup>. И в настоящее время этот термин присутствует в названии ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...»<sup>7</sup> 2002 г., принятого на смену закону 1997 г.

В законе «Об основных гарантиях ...» 1997 г. в ст. 21 было указано, что «территориальные избирательные комиссии действуют в качестве избирательных комиссий муниципальных образований». С принятием в 2002 г. очередного закона «Об основных гарантиях...» установилась современная система избирательных комиссий. Указанным законом (ст. 20) в систему комиссий были введены избирательные комиссии муниципальных образований. Таким образом, муниципальные комиссии появились позже территориальных и фактически взяли на себя часть их полномочий.

Каждый из «видов» избирательных комиссий законодателем был наделен соответствующими полномочиями. В отдельных случаях законом оговаривались характер и форма их взаимоотношений между собой.

<sup>1</sup> Далее — Центральная избирательная комиссия, ЦИК РФ.

<sup>2</sup> Интервью секретаря ЦИК России Николая Конкина в журнале «Российская Федерация сегодня» (2009, № 2) «Избирательная система создавалась десятилетиями».

<sup>3</sup> *Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 56-ФЗ от 6 декабря 1994 г. — далее: закон «Об основных гарантиях ...» 1994 г.

<sup>4</sup> В данной работе не рассматривается референдумный процесс, значимость которого заслуживает отдельного исследования.

<sup>5</sup> Например, распоряжением мэра № 668-р от 30 июня 1994 г. «О Санкт-Петербургской городской избирательной комиссии» было установлено, что «Санкт-Петербургская городская избирательная комиссия является региональной избирательной комиссией и осуществляет координацию и проведение мероприятий, связанных с проведением выборов в федеральные и региональные представительные органы государственной власти, а также с проведением референдума». Стоит отметить, что образована избирательная комиссия была еще в 1993 г. в соответствии с распоряжением мэра Санкт-Петербурга «О составе Санкт-Петербургской городской избирательной комиссии по выборам депутатов в Городское собрание» от 30 декабря 1993 г. № 1075-р.

<sup>6</sup> *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 г. — далее: закон «Об основных гарантиях...» 1997 г.

<sup>7</sup> *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. — далее: закон «Об основных гарантиях ...» 2002 г.; ФЗ № 67.

Долгое время вне особого внимания оставался кадровый вопрос в системе избирательных комиссий. С каждым избирательным циклом росло число избирательных комиссий и, следовательно, росло число организаторов выборов. В декабре 2011 г. во время проведения федеральных выборов общее число избирательных комиссий (вместе с УИК) достигало почти 98 000. По информации ЦИК РФ, подготовку и проведение выборов депутатов Государственной думы осуществляли избирательные комиссии 83 субъектов РФ, 2747 территориальных избирательных комиссий и свыше 95 000 участковых избирательных комиссий. В общей сложности [в работе избирательных комиссий было задействовано] — около 1 млн человек, что само по себе говорит о широком участии населения в непосредственной организации выборов и подведении их итогов<sup>1</sup>.

Несомненно, это была совместная работа всех задействованных в избирательной кампании комиссий. Термин «взаимодействие» субъектов права, существующее в избирательной кампании, подразумевает, что указанные субъекты функционально объединены в систему, которая совместным действием составляющих ее элементов решает некую общую задачу.

В первом приближении мы полагаем, что если каждую избирательную комиссию рассматривать как отдельный субъект права, обладающий правовым статусом, то их совокупность или, по крайней мере, часть совокупности можно было бы называть системой в том случае, если бы реальные процедуры их взаимодействия составляли бы часть избирательного процесса и характер и форма этих взаимоотношений естественно были бы обозначены нормами закона. Например, практически полностью определены взаимоотношения, в том числе ведущая роль ЦИК России в системе избирательных комиссий при проведении выборов федерального уровня<sup>2</sup>.

Тем не менее, по нашему мнению, законодатель не обратил достаточно серьезного внимания на формирование системы избирательных комиссий в целом, их взаимоотношений между собой или отсутствие таковых при проведении разного уровня избирательных кампаний.

Обосновывая актуальность рассматриваемых вопросов системного взаимодействия избирательных комиссий, обратимся к выступлению Президента России 22 декабря 2011 г. перед Федеральным собранием<sup>3</sup>. Вопросы, которые были озвучены в выступлении Президента РФ в части, имеющей отношение к дальнейшему развитию политической системы, избирательной системе России, не могут быть решены, если система избирательных комиссий не будет действовать как одно функциональное целое, как единый организм. Что, естественно, должно быть обеспечено соответствующим правовым регулированием, так как именно на нем основывается реальная правоприменительная практика, обеспечивающая конечный результат.

Вышесказанное детерминировано спецификой сегодняшнего периода, который переживает наша страна. Однако можно утверждать, что актуальность структурно-функционального анализа системы избирательных комиссий возникает каждый раз после анализа практики применения избирательного законодательства, после проведенных очередных знаковых избирательных кампаний, проводимого как со стороны организаторов выборов, так и иных субъектов избирательного права, судеб-

<sup>1</sup> *Материалы* к выступлению Председателя ЦИК России В. Е. Чурова на совещании с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 22–23 декабря 2011 г.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2011/12/29/churov.html>.

<sup>2</sup> П. 6 ст. 22 Федерального закона № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; п. 8 ст. 21 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>3</sup> <http://президент.рф/news/14088>.

ных органов, которые должны обеспечивать или направлять избирательный процесс в сторону его единообразного правоприменения.

В действующей Конституции РФ, в отличие от Конституции РСФСР 1978 г.<sup>1</sup>, отсутствует упоминание об избирательных комиссиях, хотя именно избирательным комиссиям принадлежит ведущая роль в организации и проведении выборов.

В Конституции РФ закреплены такие термины, как «референдум» и «свободные выборы» (ст. 3), «право избирать» и «быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 32), «принципы выборов Президента России» (ст. 81), «выборность депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» (ст. 96).

Таким образом, лица, ранее участвовавшие в организации выборов, могут констатировать, что термины «избирательная комиссия», «система избирательных комиссий» не являются в настоящее время конституционными терминами.

При этом полагаем, что отсутствие в Конституции РФ указанного выше раздела дало законодателю более широкую возможность разрабатывать и совершенствовать законодательство о выборах и референдумах.

Прежде всего законодатель наделил избирательные комиссии (кроме УИК и ОИК) статусом государственных (ЦИК РФ, ИКС РФ, ТИК) и муниципальных органов (ИКМО) и в основу их деятельности положил коллегиальный принцип работы. С другой стороны, для понимания роли и места системы избирательных комиссий в общей структуре организации государства надо учитывать, что указанные комиссии формально в соответствии с законодательством не введены ни в одну из ветвей государственной власти, ни в структуру органов местного самоуправления (притом что ИКМО является муниципальным органом)<sup>2</sup>.

Некоторым видам комиссий законодателем был предоставлен статус юридическо-го лица и некоторые другие важные индивидуализирующие их (комиссии) признаки.

Таким образом, в целом избирательные комиссии являются коллегиальными органами, формируемыми в порядке и сроки, которые установлены законом, организующими и обеспечивающими периодическую подготовку и проведение выборов, а также обеспечивающими реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации.

Можно было бы предположить, что в отсутствие конституционной регламентации избирательного процесса законодатель мог возложить его проведение и ответственность (или хотя бы их часть) на уже существующую систему органов государства, принадлежащей какой-либо одной из ветвей власти, декларированной в Конституции РФ.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то мы увидим, что в Нидерландах министерство внутренних дел формирует избирательную администрацию и регулирует организацию и проведение выборов; система избирательных органов в Испании основана на иерархической системе избирательных комиссий с инкорпорированным судебским компонентом [2, с. 402]. Интересной особенностью латиноамериканской модели системы избирательных органов является конституционное наделение избирательных органов статусом органов власти, вплоть до уровня разделения государственной власти, а именно — на законодательную, исполнительную, судебную и избирательную (электоральную) власти (Венесуэла, Никарагуа) [3, с. 54]. Несомненно, применение такой конституционной модели накладывает

<sup>1</sup> В Конституции РСФСР в 11 главе «Избирательная система» указано, что «проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям».

<sup>2</sup> П. 2 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

определенный отпечаток и оказывает решающее влияние на организацию избирательного процесса и статус системы избирательных комиссий.

В нашей стране законодатель решил пойти по старому, уже знакомому и традиционному пути, что положило начало созданию системы независимых от ветвей государственной власти избирательных комиссий, действующих и до настоящего времени. Какие-либо обсуждаемые варианты возложения обязанностей избирательных комиссий на федеральные или иные структуры ветвей государственной власти или судебной власти нам неизвестны.

Как уже говорилось выше, возможно, это объясняется нежеланием законодателя отходить от устоявшихся в стране традиций. В виде тезиса для дискуссии можно вообще поставить под сомнение компетенцию федерального законодателя, поскольку избирательное законодательство формально не отнесено Конституцией РФ ни к предметам ведения РФ (ст. 71), ни к предметам совместного ведения (ст. 72).

При изучении закона № 67 мы обнаружили только два положения, которые формировали бы совокупность избирательных комиссий в систему путем нормативного регулирования.

Первое положение, которое условно назовем для краткости «положение о соподчинении (о вертикали управления)», которое представляет собой введение в избирательное законодательство понятия административного (управленческого) и функционального соподчинения избирательных комиссий, но только на период конкретных выборов и только для комиссий, участвующих в этих выборах. Это реально осуществляется построением административной вертикали вышестоящих и нижестоящих избирательных комиссий, во главе которых стоит организующая выборы избирательная комиссия. Например, согласно п. 10 ст. 20 закона № 67 «решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий».

Вертикальная структура избирательных комиссий формирует систему соподчиненности, в которой законодательно распределены полномочия и обязанности и таким образом выстроена непрерывная линия власти, связывающая каждый уровень комиссии со следующим. Казалось бы, все просто и логично, но, как уже говорилось ранее, при проведении каждого конкретного выборов выстраивается своя вертикаль избирательных комиссий и не все комиссии в этой вертикали обладают одинаковым статусом (одни комиссии являются государственными органами, другие — муниципальными, а третьи — просто комиссии со своим сложно определенным статусом. Каким органом является окружная или участковая избирательная комиссия? По своей сути это особый вид комиссий, обладающий рядом признаков и являющийся по сути неким общественным органом.).

Еще раз повторим, что указанное регулирование имеет место только в рамках отдельных избирательных кампаний, причем применительно к тому, какая избирательная комиссия организует выборы. Другими словами, в межвыборный период указанное соподчинение отсутствует.

Отметим также, что часто возникают ситуации, когда выборы должностных лиц и органов местного самоуправления проводятся территориальными избирательными комиссиями, при этом соподчинение комиссий сохраняется. Особенностью таких выборов является то, что местные выборы проводит орган государственной власти.

И наконец, самое главное, обратим внимание, что нет такой избирательной кампании или некоего избирательного действия, во время проведения которых вся совокупность избирательных комиссий, например, хотя бы в рамках субъекта РФ, не говоря уже про всю Россию, действовала бы как одна единая система.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: «Положение о соподчинении» не объединяет всю совокупность избирательных комиссий даже на опре-

деленное время в единую систему, а только гарантирует возникновение отдельных кластеров иерархических структур, самым большим из которых является система комиссий во время федеральных выборов (при этом за бортом остаются все ИКМО) и самым маленьким — система комиссий во время выборов в муниципальном образовании. Таким образом, в целом говорить о системе комиссий в данном случае не приходится.

Второе положение, которое также условно для краткости назовем «положением о контроле деятельности», заключается в следующем. Статьи закона № 67 обязывают ЦИК России, ИКСРФ, ИКМО, ОИК, ТИК осуществлять контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Понятно, что в рамках положения, обсужденного ранее, такая проблема не стоит, так как учет и контроль являются неотъемлемой частью административного или функционального управления. Рассмотрим, насколько понятие контроля можно распространить на иные аспекты деятельности избирательных комиссий.

Еще раз подчеркнем, что это «положение о контроле деятельности» можно понимать функционально только в рамках компетенции, т. е. контроль осуществляется только во время федеральных избирательных кампаний и только за деятельностью нижестоящих комиссий. Но можно его понимать и в рамках полного функционала и на всей территории России. В противном случае избирательная система в лице ЦИК РФ контролирует избирательный процесс только во время федеральных выборов.

Как в своей основе, так и во внесенных в основной закон дополнениях и изменениях отсутствует понятие «система избирательных комиссий». Доктринальное разъяснение данного термина как системы взаимодействующих элементов для достижения поставленной задачи очевидно и не ново.

Речь не идет об «управляемости выборами» [1], речь идет о консолидации мер единого подхода, основанного исключительно на неукоснительном выполнении закона. Но в настоящее время практически каждая мера консолидации обеспечивается разнообразными и разрозненными и, можно даже сказать, неэффективными механизмами, рассмотренными выше в настоящей статье. Когда они (меры) не работают, встает вопрос о прокурорском надзоре и судебном оспаривании соответствующих решений, действий (бездействия) комиссий, организующих и проводящих (в основном муниципальные) выборы. Но, как очевидно, это не работа самой системы комиссий, которая должна самостоятельно без привлечения указанных органов разрешать возникающие проблемы.

Мы полагаем, что федеральному законодателю необходимо на данные вопросы срочно обратить внимание. «Неподчинение» муниципальных избирательных комиссий начинает устраняться нормами регионального законодательства. Так, например, в региональные законы о выборах закладываются требования обязательной передачи решений муниципальными избирательными комиссиями избирательным комиссиям субъектов РФ<sup>1</sup>.

Можно привести еще несколько свежих примеров. Обратите внимание на формулировку, в соответствии с которой «значительная часть депутатского корпуса городского совета депутатов» высказалась против создания собственной избирательной комиссии (цитируется по газетной публикации<sup>2</sup>): «...по федеральному закону в избирательную комиссию, состоящую из 10 членов, пятерых выдвинет ТИК, еще четверых назначат политические партии, и только один будет представителем города. Какой же смысл создавать отдельную комиссию ради одного человека и

<sup>1</sup> П. 3 ст. 18 закона Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

<sup>2</sup> *Городские парламентарии не смогли договориться* // Всеволожские вести. 25.05.2012.

тратить для этого бюджетные деньги?..». Другие пошли иным путем: стали формировать муниципальные избирательные комиссии без учета мнения вышестоящей избирательной комиссии, как следствие возникли судебные разбирательства<sup>1</sup>.

На наш взгляд, уже давно подошло время изменить правовой статус избирательных комиссий с целью их более эффективного взаимодействия вне зависимости от характера проводимых избирательных кампаний, перейти к большей централизации системы по примеру какого-либо федерального органа (власти), функционально и структурно составляющего одно целое по всей территории России.

## Литература

1. Бузин А. Как выборы стали управляемыми // Ведомости. 9.06.2012.
2. *Избирательное законодательство и выборы в современном мире* / В. И. Лысенко, А. Г. Головин; Под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: Медиа-Пресс, 2009. 528 с.
3. *Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент* / В. И. Лысенко; Под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 2. М.: Медиа-Пресс, 2010. 864 с.

## References

1. Buzin A. *As elections became operated* [Как выборы стали управляемыми] // *Vedomosti*. 9.06.2012.
2. *Electoral legislation and elections in modern world* [Избирательное законодательство и выборы в современном мире] / V.I. Lysenko, A. G. Golovnin; Under the general editorship of V.E. Churov; Russian Central Election Commission [Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya Rossiiskoi Federatsii]. M.: Media Press, 2009. 528 p.
3. *Electoral legislation and elections in the modern world. American continent* [Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент] / V.I. Lysenko; Under the general editorship of V.E. Churov; Russian Central Election Commission [Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya Rossiiskoi Federatsii]. Vol. 2. M.: Media press, 2010. 864 p.

---

<sup>1</sup> МО «Невский округ» проиграл апелляцию Горизбиркому: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/02/03/091/>.

## Место договора мультимодальной перевозки в системе транспортных договоров

**Бутакова Надежда Александровна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры гражданского и трудового права  
Кандидат юридических наук  
nadbutakova@gmail.com

### РЕФЕРАТ

В настоящей статье исследуются вопросы договорного регулирования мультимодальных перевозок. В работе рассмотрены система гражданско-правовых договоров, система транспортных договоров, а также организационные транспортные договоры. Автор анализирует проблематику договорного регулирования мультимодальных перевозок, определяет место данного вида договора в системе транспортных договоров.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

мультимодальная перевозка, оператор мультимодальной перевозки, договор мультимодальной перевозки, транспортный договор

Butakova N. A.

## Place of the Contract of Multimodal Transportation in System of Transport Contracts

**Butakova Nedezda Aleksandrovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate Professor of the Chair of Civil and Labor Law  
PhD in Jurisprudence  
nadbutakova@gmail.com

### ABSTRACT

This paper explores the issues of contractual regulation of multimodal transport. The paper considers the system of civil legal contracts, a system of transport contracts, as well as organizational transport contracts. The author analyzes the problems of contractual regulation of multimodal carriage of goods, determines the place of this type of contract in the system of transport contracts.

### KEYWORDS

multimodal transportation, a multimodal transport operator, a multimodal transport contract, transport contract

---

Договор мультимодальной (прямой смешанной) перевозки как вид гражданского договора используется правовой системой России, и поэтому, казалось бы, в отношении него должны быть не только устоявшаяся система законодательной регламентации, но и единый доктринальный подход. Однако проведенное исследование показало, что институт отношений мультимодальной перевозки до настоящего времени является дискуссионным.

Как известно, любая система представляет собой совокупность элементов, связь которых друг с другом образует определенное единое целое. Договорная система является правовой системой, а входящие в нее договоры разделяются по юридическим признакам. Если договоры обладают одинаковыми классификационными признаками, они объединяются в одну группу договоров, если они обладают разными признаками, то разделяются по разным группам [8, с. 26]. Различные авторы приводят различные классификации.

Так, О. А. Красавчиков дифференцирует все гражданско-правовые договоры на четыре группы, направленные: на передачу имущества; на выполнение работ; на оказание услуг; на передачу денег [6, с. 127].

М. И. Брагинский, основываясь на принципе направленности результата, разделит все договорные обязательства на следующие четыре классификационные группы, направленные: на передачу имущества; на выполнение работ; на оказание услуг; на учреждение различных образований [1, с. 399]. Впоследствии В. В. Витрянский предложил дополнить вышеназванную классификацию пятым компонентом — договоры об отчуждении исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности и о предоставлении прав на их использование [3, с. 300].

Ю. В. Романец классифицирует гражданско-правовые договоры по системообразующему принципу направленности и выделяет следующие группы договоров: на передачу имущества в собственность; на передачу в пользование объектов гражданских прав; на выполнение работы или оказание услуги; на предоставление отсрочки возврата такого же количества имущества того же рода и качества или на отсрочку оплаты; на достижение цели, единой для всех участников (общецелевые договоры); на замену лица в обязательстве [8, с. 45–46]. Под системообразующим признаком направленности автор понимает цель договора, которая позволяет сформулировать унифицированные положения, применимые ко всем договорам определенной направленности независимо от их возмездности (безвозмездности) [8, с. 36].

Исходя из «открытого перечня» [8, с. 27] признаков общественных отношений, влияющих на формирование системы договоров, скорее всего предложенные классификации не будут исключительными или единственно определенными в правовой науке. Критерий открытости дает постоянный толчок к формированию все новых признаков, основываясь на быстро развивающихся экономических отношениях.

Традиционный вопрос, что является основой построения договорной системы — юридические или экономические факторы, привел к формированию различных подходов к данной проблеме. «В течение определенного времени широкое распространение получила идея целесообразности классификации договоров на основе использования классификационного основания, включающего в себя как экономические, так и соответствующие юридические критерии» [1, с. 320]. Данная классификация договоров получила название классификации по комбинированному критерию, соединяющему юридические и экономические признаки.

Договор, безусловно, является правовым явлением, хотя базой для его появления являются экономические отношения. Выступая в качестве средства правового регулирования и посредством волеобразующих действий субъектов права, договор является регулятивным фактором экономических отношений, складывающихся в современной правовой действительности. Характеристика договора только с точки зрения наличия правового критерия во многом умалит значение регулятивной роли договора, подчеркнет его оторванность от реальной экономической действительности и сделает договор сугубо формальным правовым инструментом. Можно определить юридические критерии классификации договорной системы, но они в любом случае будут направлены на решение экономических задач. Поэтому основная задача договора нам видится в решении экономических задач, поставленных современными реалиями времени, а договорная система призвана быть построенной на основе правовых классификационных признаков, но имеющих экономическую нацеленность.

Возможно, сегодня это действительно уже не так и важно, экономические или юридические признаки лежат в основе построения договорной системы [8, с. 29], поскольку они одновременно могут быть и юридическими, и экономическими (например, оказание услуги по перевозке груза — важен юридический факт выполнения услуги и непосредственная доставка груза в пункт назначения). Однако,

оценивая договорную систему в качестве правовой системы, ее следует характеризовать с точки зрения правовых инструментов и признаков. Экономическое отношение только тогда становится правовым, когда регулируется нормами права. Так, например, если перевозка груза была осуществлена перевозчиком на основании заключенного договора перевозки, данное действие является правовым и регулируется законодательством об оказании услуг по перевозке грузов и договором, но если перевозка груза была осуществлена перевозчиком без заключения договора перевозки, то стороны прежде должны доказать наличие перевозочных отношений между ними, хотя экономический фактор — перевозка груза и в первом, и во втором случае имела место.

Следовательно, только с учетом классификации юридических признаков возможно построение договорной системы, нацеленной на регулирование экономических отношений, как существующих в действительности, так и создаваемых искусственно посредством договорного регулирования. Наличие экономической цели, а также практической проблематики ее достижения, определение наиболее приемлемых юридических способов ее достижения в определенный момент объединяет экономические и правовые цели в достижении результата и, казалось бы, объединяет экономические и правовые критерии в построении договорной системы. Однако при всей внешней схожести и целевой направленности данных критериев важно понимать, что юридические критерии, выступая в качестве инструментов регулирования, будут главенствующими по отношению к экономическим и основой правовой классификации договоров.

Договор мультимодальной перевозки, имея экономическую суть — доставка груза из пункта отправления в пункт назначения — юридически традиционно, как собственно и классический договор перевозки, относится к группе услуг. В. В. Витрянский пишет: «Среди договоров, относимых к классификационной группе договоров об оказании услуг, особо выделяется договор перевозки (гл. 40 ГК)» [3, с. 304]. М. И. Брагинский, В. В. Витрянский, О. А. Красавчиков выделяют договоры по оказанию услуг в отдельную группу, но Ю. В. Романец объединяет данный вид договора в одну группу вместе с договором подряда, основываясь на системообразующем признаке договорного регулирования.

Следуя единому правовому регулированию этих двух видов договоров, установленному ГК РФ, все же следует признать, что договоры разнятся, прежде всего, по результату произведенной деятельности: подряд — всегда материальный эффект, услуги не имеют овеществленного результата. Уже только по этому признаку выделение услуг в отдельную группу договоров объективно оправданно.

В российской юридической науке прочно закрепилось понятие «транспортный договор». Однако отсутствует единство мнений об определении данной правовой категории и о спектре договоров, входящих в нее. Так, В. В. Витрянский полагает, что нет достаточных оснований для формирования категории «транспортный договор». По его мнению, под понятием «транспортные договоры» на самом деле понимаются гражданско-правовые договоры, применяемые в сфере транспортной деятельности (как правило, с участием транспортных организаций). Этим понятием охватываются различные типы договорных обязательств: перевозка, транспортная экспедиция, буксировка, аренда (фрахтование на время) транспортных средств, строительный подряд (строительство железнодорожных подъездных путей) и т. п. Ядром, центральным звеном системы всех так называемых транспортных договоров принято считать договор перевозки. Анализируя нормы о договоре перевозки, содержащиеся в гл. 40 ГК, автор приходит к выводу, что само понятие «договор перевозки» носит абстрактный характер и проявляет себя в целом ряде опосредующих договоров, призванных регулировать различные отношения, связанные с перевозками грузов, пассажиров и багажа, таких как: договор фрахтования (чартер);

договор об организации перевозки грузов; договоры между транспортными организациями об организации работы по обеспечению перевозок грузов (узловые соглашения, договоры на централизованный завоз (вывоз) грузов и др.).

Все названные договоры имеют прямое отношение к перевозкам грузов, поскольку все они призваны регулировать правоотношения, складывающиеся между участниками перевозочного процесса: грузоотправителем, перевозчиком, иными транспортными организациями, грузополучателем. Указанные правоотношения по своей правовой природе являются гражданско-правовыми (обязательственными), вытекающими из соответствующих договоров [3, с. 305–306]. Отрицая реальность существования правовой категории «транспортный договор», автор пишет о необходимости формирования системных признаков для определения данной категории.

Действующая система построения транспортных договоров представляет собой некую иерархию, зависимость всех договоров, так или иначе связанных с перевозкой, от главенствующего в этой иерархии договора перевозки. Однако любой из этих зависимых договоров в целом представляет вполне самостоятельное гражданско-правовое обязательство, а в некоторых случаях и поглощает саму перевозку, например договор о транспортно-экспедиционной деятельности. Хотя, с другой стороны, также нельзя все виды обязательств, которые так или иначе связаны с транспортом или в которых задействована транспортная организация, отнести к транспортным договорам. Ремонт транспортных путей, погрузка-выгрузка груза явно не будут считаться транспортными договорами и относиться к группе услуг, это типичные подрядные работы. Следовательно, чтобы принять или отвергнуть правовую категорию «транспортный договор», следует обратиться к формированию системных признаков данной категории.

По справедливому замечанию Ю.В. Романца, основным системным фактором является направленность обязательства, что обуславливает принципы правового регулирования, общие для всех договоров, характеризующихся одинаковой целью [8, с. 108]. Определяя направленность транспортных обязательств, следует признать, что это коммерческая деятельность, основанная на заключенном договоре, связанная с перевозкой грузов или способствующая осуществлению такой перевозки.

В своей работе «Система транспортных организационных договоров» С.Ю. Морозов, основываясь на целевом подходе в систематизации транспортных договоров, полагает, что все транспортные договоры ориентированы на регулирование общественных отношений по доставке или обеспечению доставки грузов либо пассажиров в пункт назначения [7, с. 24]. Опираясь на целевой системообразующий фактор, автор не только не отвергает существование категории «транспортный договор», но и дает ему определение как «соглашения сторон, которое направлено на реализацию или обеспечение процесса доставки грузов, пассажиров и багажа в пункт назначения с помощью самоходных транспортных средств», а также формирует систему транспортных договоров и выделяет:

- договоры, направленные на перевозку (договор перевозки грузов, договор фрахтования, договор перевозки грузов в прямом смешанном сообщении, договор перевозки пассажиров);
- договоры, направленные на обеспечение процесса перевозки (договоры на подачу транспортных средств под погрузку; на предъявление груза к перевозке; об организации перевозок; об оказании услуг по использованию объектов транспортной инфраструктуры; между транспортными организациями; между владельцами транспортных инфраструктур; о транспортной экспедиции) [7, с. 25].

Договоры, направленные на обеспечение процесса перевозки, автор выделяет в отдельную группу — «транспортные организационные договоры». Суть транс-

портных организационных договоров заключается в том, что стороны во исполнение их должны заключить другие договоры транспортной направленности с целью реализации обязательств, принятых по организационному договору. Например, заключить договор перевозки в рамках реализации договора об организации перевозки. Соответственно, транспортные организационные договоры всегда направлены на организацию исполнения перевозочного процесса, а договор перевозки — на непосредственное его осуществление. При этом в рамках организационного договора могут исполняться как разовые обязательства, так и неоднократно повторяющиеся обязательства в течение длительного времени.

Место договора мультимодальной (прямой смешанной) перевозки в системе транспортных договоров однозначно не определено. Так, В. В. Витрянский выделяет договоры, регулирующие перевозки грузов в прямом смешанном сообщении, включая в данную категорию договор перевозки груза в прямом смешанном сообщении, соглашение между транспортными организациями и узловые соглашения [2, с. 510–545]. Со ссылкой на главу 14 Кодекса внутреннего водного транспорта и главу 5 Устава железнодорожного транспорта автор трактует договор перевозки в прямом смешанном сообщении как перевозку, осуществляемую по единому транспортному документу различными транспортными организациями.

Порядок организации перевозок грузов в прямом смешанном сообщении определяется заключенными соглашениями между организациями соответствующих видов транспорта. Таким образом, по мнению автора, договор перевозки в прямом смешанном сообщении квалифицируется как реальный договор с определенной спецификой, которая заключается в особых условиях договора о сроке доставки груза, который увеличивается на время, необходимое для перевалки перевозимого груза с одного транспорта на другой; об обеспечении сохранности груза с учетом того, что эта обязанность распределяется среди всех транспортных организаций, участвующих в процессе перевозки; об уплате провозной платы и всех причитающихся транспортным организациям платежей.

Особым образом регулируется ответственность транспортных организаций, принимающих участие в транспортировке груза [2, с. 510]. «Отношения, связанные с перевозкой груза в прямом смешанном сообщении, опосредуются (регулируются) двумя видами договоров: договором перевозки груза в прямом смешанном сообщении (традиционный реальный договор перевозки конкретного груза с некоторыми особенностями его содержания) и соглашениями, заключаемыми между транспортными организациями разных видов транспорта и регламентирующими порядок их работы по организации таких перевозок грузов» [2, с. 511].

С. Ю. Морозов предлагает иную классификацию. Договор перевозки грузов в прямом смешанном сообщении он оставляет в группе перевозочных договоров, классифицирует его как реальный договор и в целом не рассматривает в рамках своей работы, посвященной организационным транспортным договорам. Однако в рамках организационных договоров он выделяет отдельную группу — «рамочные организационные договоры между транспортными организациями», включает в эту группу «договоры между транспортными организациями о порядке организации перевозок грузов», а в группу «договоров между транспортными организациями о порядке организации перевозок грузов» включает «соглашение об организации прямых смешанных перевозок» [7, с. 145].

Автор отмечает, что проявление организационной функции, связанной с исполнением обязанностей перевозчика по доставке грузов в прямом смешанном сообщении, возможно путем заключения соглашения об организации прямых смешанных перевозок. При этом правоотношения между перевозчиками регулируются не напрямую, а через оператора смешанной перевозки грузов, под которым понимается юридическое лицо, в том числе транспортная организация, от своего имени заклю-

чившее с грузоотправителем договор перевозки грузов в прямом смешанном сообщении и ответственное за осуществление организации такой перевозки [7, с. 151].

Данный договор характеризуется как неимущественный, поскольку оплата за перевозку в прямом смешанном сообщении производится грузоотправителями, грузополучателями, а транспортные организации различных видов транспорта производят расчеты между собой по счетам, выставленным на основании передаточных ведомостей; организационными, поскольку направлены на организацию правоотношений по договору перевозки грузов в прямом смешанном сообщении.

Таким образом, очевидно, что авторы квалифицируют договор о прямых смешанных перевозках как реальный договор, опосредованный соглашениями между транспортными организациями, заключаемыми для обеспечения прямой смешанной перевозки. Так, В. В. Витрянский исходит из реальности данного договора близкого к классическому договору перевозки, а также отдельно выделяет соглашение между транспортными организациями, опосредующие прямую смешанную перевозку, С. Ю. Морозов выделяет договор прямой смешанной перевозки и договор об организации прямых смешанных сообщений в рамках соглашения между транспортными организациями и дает его определение, как «двух- или многосторонний договор между оператором смешанной перевозки и транспортной организацией или транспортными организациями, определяющий порядок организации и осуществления обязанности перевозчика (перевозчиков) по доставке груза в прямом смешанном сообщении» [7, с. 128].

В то же время нельзя не вспомнить замечания О. Н. Садикова, который призывает использовать новые договорные конструкции касательно прямых смешанных перевозок и имеющийся зарубежный опыт. Он пишет: «Такие перевозки выполняет крупная транспортная организация (или экспедитор), которая именуется оператором смешанной перевозки, она заключает договор перевозки с отправителем, а затем самостоятельно привлекает для транспортировки перевозчиков различных видов транспорта. Оператор смешанной перевозки организует передачу груза в пути следования через своих экспедиторов и несет перед грузовладельцами ответственность за выполнение всей перевозки, предъявляя впоследствии регрессный иск к привлеченному перевозчику, допустившему несохранность груза или просрочку в его доставке. Такую схему транспортных операций в прямом сообщении, наряду с сохранением традиционной общности соперевозчиков, следует предусмотреть в будущем законе о прямых смешанных (комбинированных) перевозках, принятие которого предусмотрено в ст. 788 ГК» [4, с. 380–381].

Рассмотрим конструкцию договора мультимодальной (прямой смешанной) перевозки с точки зрения реального договора и с точки зрения консенсуального договора. Если договор мультимодальной перевозки строится по системе реального договора, то правовой статус субъекта — исполнителя мультимодальной перевозки будет во многом отличаться от правового статуса классического перевозчика, исполняющего перевозку на определенном виде транспорта.

В юридической литературе имеет место концепция единого перевозчика. Например, Я. И. Рапопорт полагает, что начальный перевозчик выступает в качестве представителя всех транспортных предприятий как определенного по отношению к отправителю единства «единого перевозчика» [9, с. 260–261]. Д. А. Медведев и В. Т. Смирнов полагают, что «при прямых смешанных перевозках возникает обязательственное правоотношение с множественностью лиц-соперевозчиков. Каждый из них, принимая груз от предыдущей организации, исполняет свою обязанность по перевозке на соответствующем участке движения груза, возникшую из договора, который был заключен первой транспортной организацией. Закладывая договор перевозки, транспортная организация пункта отправления выступает как от своего имени, так и от имени всех других, участвующих в исполнении обязательства пере-

возки лиц в качестве их представителя. Соперевозчики становятся субъектами правоотношений по перевозке, причем отправитель дает согласие на их участие в договоре, подписывая накладную, в которой указываются путь следования и пункты перевалки» [5, с. 383]. Таким образом, каждый из перевозчиков авторами признается стороной договора.

В. В. Витрянский, выступая против позиции сторонников многостороннего договора, верно указывает следующее: «Непонятно, как перевозчик может заключить договор с грузоотправителем от имени других перевозчиков, не только не участвующих в заключении этого договора, но и ничего не ведающих о том, что такой договор заключается» [2, с. 517].

С. Ю. Морозов, также возражая против множественности лиц на стороне перевозчика, обосновывает свою позицию положениями ст. 403 ГК РФ, которая устанавливает правила о распределении ответственности между должником и привлеченными им исполнителями, позволяют применять конструкцию договора о возложении обязанностей на третье лицо к договору перевозки грузов в прямом смешанном сообщении. Правила названной статьи позволяют транспортным уставам и кодексам возлагать ответственность за исполнение обязательства как на промежуточных перевозчиков, так и на перевозчика, выдавшего груз. Таким образом, автор считает, что к договору перевозки грузов в прямом смешанном сообщении также не применима и концепция единого перевозчика, а речь будет идти об исполнении обязанности по доставке груза первым перевозчиком, заключившим договор, который привлекает к исполнению своей обязанности третьих лиц [7, с. 145].

На наш взгляд, ни одна из вышеназванных концепций не будет целиком и полностью отражать отношения, складывающиеся между сторонами по договору мультимодальной перевозки. Предлагается ввести двухступенчатую систему взаимоотношений сторон по перевозке. Первая ступень взаимоотношений складывается между оператором мультимодальной перевозки и грузоотправителем и/или грузополучателем, поскольку именно оператор обязуется доставить или обеспечить доставку груза в пункт назначения по договору мультимодальной перевозки. Вторая ступень отношений складывается между оператором мультимодальной перевозки и фактическими перевозчиками, привлеченными оператором на основании гражданско-правового договора для обеспечения перевозки вверенного ему груза на определенном участке пути.

Оператор мультимодальной перевозки обязан организовать доставку груза от места отправления до места получения, используя как свои транспортные возможности (если таковые имеются), так и свои бизнес-контакты. Оператор, организуя доставку груза, может участвовать в ней как перевозчик, но для клиента-грузоотправителя он будет выступать не как отдельно взятый перевозчик, а как оператор, организующий перевозку груза и несущий ответственность за груз на протяжении всего пути его следования.

Здесь же возникает проблема ответственности оператора. Так, если груз окажется поврежденным или утраченным в пути, оператор будет нести ответственность не как отдельно взятый перевозчик на основании транспортного устава или кодекса в зависимости от вида задействованного в перевозке транспорта, а как оператор, организующий перевозку на основании договора и общегражданского законодательства, так как специальный закон о смешанных (комбинированных) перевозках еще не принят. В свою очередь виновный в утрате или повреждении груза перевозчик будет отвечать перед оператором на основании действующих транспортных уставов и кодексов.

Далее рассмотрим направленность действий оператора и перевозчика. Оператор по условиям договора мультимодальной перевозки обязан организовать перевоз-

ку груза от пункта отправления до пункта назначения более чем двумя видами транспорта. Почему именно организовать перевозку, а не перевезти? Дело в том, что если в мультимодальной перевозке участвуют два и более вида транспорта, это означает, что участвуют две и более транспортных компании, значит, оператор, даже если осуществляет перевозку на определенном отрезке пути собственными силами, далее обязан организовать перевозку, т. е. заключить договор с дополнительным перевозчиком. Таким образом, на наш взгляд, отношения по организации перевозки становятся главенствующими и ставят непосредственно перевозочные отношения на второй план.

Любая отдельная перевозка в составе перевозочной мультимодальной цепи будет осуществляться по конструкции подчинения отдельных перевозчиков оператору мультимодальной перевозки, а оператор в свою очередь отвечает перед грузовладельцем за бесперебойное функционирование транспортного мультимодального коридора на всем протяжении следования груза.

Договор мультимодальной перевозки должен быть оформлен одним транспортным документом, например, мультимодальным коносаментом. Однако на практике существует большая проблема осуществления перевозки по единому документу. Как правило, в цепочке следования локальные перевозчики выпускают свои перевозочные документы на каждый отдельный участок следования, подписываясь на передаточном документе о приемке/сдаче груза от перевозчика перевозчику. Кроме того, в условиях мультимодальной перевозки груз неоднократно подвергается перегрузке и перевалке, которые оформляются узловыми соглашениями с портами и железнодорожными станциями. Поэтому с учетом того фактора, что оператор не принимает фактического участия в осуществлении мультимодальной перевозки или принимает лишь частичное участие, высока роль его именно организаторского участия.

Таким образом, не представляется возможным охарактеризовать договор мультимодальной перевозки как реальный договор, уже потому, что основной задачей оператора является организация перевозки, слежение за грузом, а не фактическое обладание им, что является необходимым для конструкции договора перевозки по принципу реальности. Договор мультимодальной перевозки поглощает в себе несколько видов перевозки, которые являются реальными договорами в рамках мультимодальных организационных отношений. Оператор, заключая договор мультимодальной перевозки, заранее, еще до начала самой перевозки согласовывает с грузоотправителем условия перевозки, маршрут, виды используемого транспорта, что важно, так как влияет на общую стоимость перевозки, поэтому полагаем, что договор будет считаться заключенным, когда оператор достигнет соглашения об условиях перевозки с грузоотправителем, а не в момент принятия груза оператором к перевозке.

Оператор может самостоятельно выступать стороной перевозки, но может таковым и не быть, а назначить определенных перевозчиков как на определенных участках пути, так и на весь путь следования. В данном случае груз будет передан первому назначенному перевозчику, и для него наступит момент исполнения договора перевозки, заключенного между ним и оператором на перевозку груза на определенном этапе пути. Но для оператора этот момент не будет считаться началом исполнения договора мультимодальной перевозки, так как соглашение о данной перевозке, ее условиях и деталях было достигнуто гораздо раньше.

Поэтому полагаем, что мнение о реальности договора мультимодальной перевозки ошибочно, так как происходит некая подмена функций оператора и перевозчика в течение действия договора. Так, даже если оператор будет выступать одновременно первым перевозчиком, то принимать груз от грузоотправителя он будет

как оператор, а в качестве перевозчика выступать в рамках мультимодальных отношений.

На основании изложенного, согласно предлагаемой нами структуре договора мультимодальной перевозки, считаем, что договор мультимодальной перевозки является консенсуальным, так как является прежде всего организационным договором, т.е. основной задачей оператора является не сама перевозка груза, а именно организация перевозки груза, выбор наилучшего маршрута, наем транспортных средств, организация перевалки, погрузки, выгрузки, стивидорных работ и т.д. Перевозка как таковая является частью того спектра услуг, который предлагается в рамках мультимодальной перевозки.

Отсюда напрашивается вывод, что нет смысла выделять два вида договора: договор прямой смешанной (мультимодальной) перевозки и договор об организации прямой смешанной (мультимодальной) перевозки, так как по сути это один и тот же договор, регулирующий отношения по мультимодальной перевозке. Так, осуществить мультимодальную перевозку — это и означает организовать ее, используя бизнес-связи, активы и организационные функции оператора.

Конструкция, согласно которой во исполнение договора мультимодальной перевозки заключается соглашение между транспортными организациями, также смотрится несостоятельной. Прежде всего потому, что до сих пор не дана конкретизация структуры и содержания подобного соглашения, не ясно, какие обязательства из него вытекают. Следует ли рассматривать данное соглашение как предварительный договор или соглашение о намерениях?

Таким образом, характеризуя договор мультимодальной перевозки как консенсуальный, полагаем, что его следует отнести к сфере услуг и разряду транспортных организационных договоров, памятуя о целевой направленности договора — перевозка груза.

## Литература

1. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Общие положения. М.: Статут, 2011.
2. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга четвертая: Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта. М.: Статут, 2011.
3. Витрянский В. В. Некоторые аспекты учения о гражданско-правовом договоре в условиях реформирования гражданского законодательства // Проблемы развития частного права: Сб. ст. к юбилею Владимира Саурсеевича Ема / С. С. Алексеев, А. В. Асосков, В. Ю. Бузанов и др.; Отв. ред. Е. А. Суханов, Н. В. Козлова. М.: Статут, 2011.
4. Гражданское право России. Часть вторая. Обязательственное право: Курс лекций / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1997.
5. Гражданское право: Учебник / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1997. Ч. II.
6. Красавчиков О. А. Вопросы системы Особенной части ГК РСФСР. Свердловск, 1957.
7. Морозов С. Ю. Система транспортных организационных договоров. М.: Норма, 2011.
8. Романец Ю. В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2013.
9. Рапопорт Я. И. О правовой природе грузовых перевозок в прямом и прямом смешанном сообщении // Научные записки Донецкого института советской торговли. Донецк, 1960. Вып. X (XII).

## References

1. Braginsky M. I., Vitryansky V. V. *Contract law. General provisions* [Dogovornoe pravo. Obshchie polozheniya]. M.: Statute, 2011.
2. Braginsky M. I., Vitryansky V. V. *Contract law. Fourth book: Contracts on transportation, towage, transport expedition and other services in the transport sphere* [Dogovornoe pravo. Kniga chetvertaya: Dogovory o perevozke, buksirovke, transportnoi ekspeditsii i inykh uslugakh v sfere transporta]. M.: Statute, 2011.

3. Vitryansky V.V. *Some aspects of the doctrine on the civil contract in the conditions of reforming of the civil legislation* [Nekotorye aspekty ucheniya o grazhdansko-pravovom dogovore v usloviyakh reformirovaniya grazhdanskogo zakonodatel'stva] // Problems of development of private law [Problemy razvitiya chastnogo prava]: The collection of articles to Vladimir Em anniversary / S.S. Alekseev, A.V. Asoskov, V.Yu. Buzanov, etc.; General edition E.A. Sukhanov, N.V. Kozlov. M.: Statute, 2011.
4. *Civil law of Russia. Part second. Liability law* [Grazhdanskoe pravo Rossii. Chast' vtoraya. Obyazatel'stvennoe pravo]: Course of lectures / General edition O.N. Sadikov. M., 1997.
5. *Civil law* [Grazhdanskoe pravo]: The textbook / Under the editorship of A.P. Sergeyev, Yu.K. Tolstoy. M., 1997. P. II.
6. Krasavchikov O. A. *Questions of System of Special part of the Civil Code of the Russian Federation* [Voprosy sistemy Osobennoi chasti GK RSFSR]. Sverdlovsk, 1957.
7. Morozov S.Yu. *System of transport organizational contracts* [Sistema transportnykh organizatsionnykh dogovorov]. M.: Norma, 2011.
8. Romanets Yu.V. *System of contracts in civil law of Russia* [Sistema dogovorov v grazhdanskom prave Rossii]. M., 2013.
9. Rapoport Ya.I. *On the legal nature of freight transportation in the direct and mixed service* [O pravovoi prirode gruzovykh perezovok v pryamom i pryamom smeshannom soobshchenii] // Scientific notes of Donetsk institute of the Soviet trade [Nauchnye zapiski Donetskogo instituta sovetsoi torgovli]. Donetsk, 1960. Vol. X (XII).

## И. А. Ильин о «культуре повиновения»

**Александров Владимир Борисович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Профессор кафедры философии и культурологии  
 Доктор философских наук, профессор  
 vladboralex@mail.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются определенные И. А. Ильиным психологические и культурологические основания «культуры повиновения». Обращается внимание на характерную для И. А. Ильина идею о том, что основу культуры повиновения составляют правоотношения, имеющие в своей основе духовную природу, в силу чего «культура повиновения» предполагает признание духовности противоположной стороны отношения подчинения. Устанавливается цепь модусов сознания, выражающих процессы отторжения в нем «культуры повиновения», и цепь модусов, выражающих ее утверждение. Проводится мысль о том, что различие между осуществляющими власть и рядовыми гражданами связано не с тем, что первые имеют более мощную волю, как считает И. А. Ильин, а с различными типами видения социальной реальности, свойственными каждой из этих категорий.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

повиновение, власть, правоотношение, духовное измерение поступка

Aleksandrov V. B.

## A. Ilyin About “Culture Of Obedience”

**Aleksandrov Vladimir Borisovich**

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

### ABSTRACT

In article I. A. Ilyins the psychological and culturological bases of “culture of obedience” are considered certain. The attention to characteristic idea for I. A. Ilyin that the basis of culture of obedience is made by the legal relationship having in the basis the spiritual nature owing to what “the culture of obedience” assumes recognition of spirituality of the opposite side of the relation of submission is paid. The chain of modes of the consciousness expressing processes of rejection in it “cultures of obedience”, and a chain of the modes expressing her statement is established. The thought that distinction between carrying out the power and ordinary citizens is connected not by that the first have stronger will as considers I. A. Ilyin, and with various types of vision of the social reality, peculiar to each of these categories is carried out.

### KEYWORDS

obedience, power, legal relationship, spiritual measurement of an act

Одной из важнейших форм включения человека в социальную жизнь является подчинение. Состояние подчиненности имеет сложную в психологическом и культурном отношении природу. В психологическом плане эта сложность заключается в необходимости соединения двух в общем противоречащих друг другу установок. Первая из них заключена в естественном стремлении сохранить чувство собственного достоинства, как автономного свободного, существующего в соответствии

с собственными целями и волевыми устремлениями субъекта, реализующего собственную жизненную программу. Вторая состоит в готовности признания силы, навязывающей свою волю и готовности жить и действовать в соответствии с ее требованиями. Более того, в идеале эта сила должна восприниматься как условие полноты личностного бытия, как некоторое субстанциональное начало, растворение в котором позволяет определить смысл жизни, защитные силы, которые позволяют сохранить себя в потоке опасного и непостижимого социального бытия.

Соответственно состояние подчиненности может иметь как минимум два последствия для психики человека. Во-первых, в том случае, если субъект, осуществляющий свою власть, не воспринимается подчиняющимся как абсолютный авторитет, оно может носить травмирующий, разрушающий чувство собственной значимости характер. Человек, находящийся в этих условиях в состоянии подчинения всю свою жизнь, может рассматривать ее как несостоявшуюся. Во-вторых, в определенных случаях для конкретных типов личности состояние подчиненности может выступать и условием формирования высокой самооценки. Последнее, по-видимому, случается, когда субъект, по отношению к которому устанавливается позиция подчинения, имеет для подчиняющегося абсолютную значимость, выступает неоспоримым носителем добра.

Культурное измерение позиции подчинения заключается в том, что оценка этой позиции коренится в определенной традиции понимания общественного устройства, смысла человеческого существования, отношения к государственной власти, власти в семье, значению власти в тех или иных видах организаций, разного рода духовных практиках, игре и пр.

Проблема подчинения во все времена была темой размышления многих философов, в том числе и российских. Следует отметить, что для России эта проблема имеет особую остроту. Столетия российской истории не смогли выковать спокойного, уважительного отношения к власти, к тому, кто стоит выше на социальной или должностной лестнице. Это отношение всегда колебалось от абсолютной покорности, «влюбленности» в начальника, растворения в нем, приводящего, по сути дела, к утрате собственной личности, до категорического неприятия, ненависти и враждебности.

Между тем культура подчинения имеет большое значение для сохранения и выстраивания целостной общественной системы, успешно функционирующей и противостоящей разрушительным интенциям как извне, так и изнутри. Возможность подчинения с сохранением своего собственного достоинства означает, что в обществе созданы условия для нормального и конструктивного функционирования власти. На это с особой остротой обратил внимание И. А. Ильин, который подчеркивал, что «культура повиновения» своей оборотной стороной имеет *способность к власти*. Это обстоятельство не следует понимать в примитивно армейском духе — безоговорочное подчинение начальству, с одной стороны, и требование безоговорочного подчинения нижестоящих в должностной иерархии, с другой. Согласно Ильину, культура подчинения имеет более глубокий смысл, нежели сохранение системы должностной иерархии. Он заключается в том, что уважение к власти повинующегося, которое предполагает культура повиновения, означает готовность строить вместе с ней правопорядок и культуру страны [1, с. 379]. Эта позиция является не просто прагматической установкой, но и принципиальной моральной позицией, выражающей понимание человеком смысла собственного существования.

Размышления о культуре подчинения Ильина прежде всего касаются отношения государства — народ и являются, по сути дела, поиском оправдания государства. Он стремится установить такие формы государства, которые не разрушают культуру подчинения, но наоборот, делают подчинение государству возвышающим личность, наполняя ее бытие глубинным смыслом.

В своих рассуждениях философ исходит из фундаментальной предпосылки, согласно которой государство — это прежде всего духовная община людей, связанных между собой единой целью и интересами, имеющая божественное начало. «Государство, — пишет он, — это множество людей, связанных общностью духовной судьбы и сжившихся в единство на почве духовной культуры и правосознания» [3, с. 134]. Именно такое понимание государства, как духовной общины людей, связанных единой целью, дает философу право считать, что государство обладает нравственным началом и имеет право бороться со злом путем насилия.

Рассуждая о государстве как носителе добра, И. А. Ильин имеет в виду прежде всего монархию. Можно по-разному относиться к монархической идее, но само стремление укоренить добро в традиции заслуживает внимания и обсуждения. По мнению мыслителя, «каждый народ и каждая страна есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой» [4, с. 47]. Поэтому каждому народу предназначена особая, индивидуальная форма государственного устройства. Для России, по мнению Ильина, это монархия. Уже во времена Древней Руси стало понятно, что «договорное начало не по силам Руси, а в федерации нет спасения, надо искать спасение в единодержавии» [5, с. 196].

Культура повиновения, существующая в конкретном обществе, зависит не столько от тех, на кого направлено действие власти, но прежде всего от тех, кто облечен властью. Их первоочередная задача — делать все для того, чтобы поддерживать в обществе уважение к ней. «Престиж» власти и «авторитет» власти составляют драгоценное достояние народа, его духовное богатство, залог его силы и расцвета: это есть накопленное веками уважение народа к самому себе и своему национальному духу. Народ, презирающий свою власть, презирает в ее лице *себя*» [1, с. 382]. Таким образом, основополагающим элементом культуры повиновения выступает *доверие* к власти. «Народ, привыкший подозревать свою власть, подозревает в ее лице *свою собственную волю*; он не верит ни в свою силу, ни в свое благородство и потому пребывает в состоянии *черни*» [Там же, с. 385].

Культура подчинения и, соответственно, доверие к власти во многом формируются благодаря тому, как в глазах общества выглядят смысловые основы ее деятельности. Власть, замкнутая на себя, ориентированная на собственное процветание и самосохранение, выступает источником разрушения культуры подчинения, а значит, устойчивого существования общества. Носители такого рода власти также являются ни чем иным, как чернью. Народ пребывает в состоянии черни постольку, поскольку чернью является сама власть. Человек, вынужденный существовать в условиях действия такой власти, утрачивает уважение не только к самой власти, но и к самому себе.

Основу культуры повиновения, по Ильину, составляют складывающиеся в обществе правоотношения, имеющие, как и государство, духовную основу. Отсюда следует вывод о том, что культура повиновения предполагает признание духовности другого, противоположной стороны отношения подчинения. Исходя из этой посылки, Ильин весьма точно и последовательно прописывает цепь модусов сознания, отторгающего культуру подчинения и в конечном счете приходящего к непризнанию того, кому человек вынужден подчиняться.

Фундаментальной причиной разрушения культуры повиновения, по Ильину, выступает утрата тем, кто находится в состоянии подчинения духовного измерения своих поступков. Эта утрата является следствием непринятия человеком состояния подчинения как позволяющего сохранить свою личностную значимость и формирующегося в силу этого *неуважения* к себе: «не уважая *себя*, он утрачивает духовное измерение для своих поступков» [Там же, с. 377]. Непринятие состояния подчиненности в свою очередь является следствием того, что власть для него начинает измеряться «не ме-

рилом чести и права, а мерилom корысти» [Там же]. Человек, видящий власть подобным образом, «не чтит в другом (в частности, носителе власти. — В. А.) его уполномоченности». Соответственно, он «не ценит чужого согласия на совместное подчинение праву и не дорожит чужим уважением; и в результате этого его правоотношения наполняются недостойным содержанием и вырождаются» [Там же]. В этих условиях обнаруживает свое значение еще один модус сознания подчиненного — *вражда*, которая приобретает всеобщий характер. Люди начинают искать «не правовой победы, основанной на взаимном признании, а беспринципной и хищной «победы во что бы то ни стало» [Там же]. В этой ситуации доминирующим состоянием души начинает выступать *злоба*, которая рождает ответную злобу [Там же, с. 378].

Наряду со злобой *вражда*, закрепляющая исходное чувство неуважения, рождает такое чувство, как *презрение*. «Неуважение, закрепленное враждою, становится презрением» [Там же]. Презрение усиливает вражду, превращая ее в *ненависть*. Причем если «неуважение отвергает духовное достоинство человека, то презрение и ненависть отрицают его право на жизнь» [Там же]. Развитие чувства ненависти происходит на фоне чувства *бессилия*, отражающего неспособность противостоять власти в рамках правового поля. Бессилие трансформирует ненависть в *страх*. Этот модус сознания причудливым образом сочетает в себе злобу, ненависть и чувство собственного бессилия. Как пишет Ильин, «ненависть, сочетаясь с бессилием, заражает души злобным *страхом*» [Там же]. Человек, испытывающий подобные душевные состояния, превращается или в раба, или в революционера.

Подобная психология формируется благодаря вполне определенному типу власти, в качестве которого выступает, согласно Ильину, тоталитаризм. Он означает, что «власть, не уважающая гражданина, не может полагаться на его собственный разум и на его собственную волю; она видит в нем не правоспособного субъекта, а более или менее испорченный душевный механизм, который неспособен к автономии и потому нуждается в мелочной и неотвязной регламентации. Именно отсюда родится идея „полицейского государства“ и, в особенности, тоталитарного государства» [Там же]. Такая «тоталитарная опека, основанная на неуважении, закрепляет в гражданах *дурные инстинкты* и стремится не превратить их в *благие мотивы*, но создать для них устрашающий противовес» [Там же, с. 379]. Сама власть в этих условиях переживает свою дефективность в двух полярных формах: мании величия и, тогда, когда она начинает испытывать отпор снизу, — мании преследования.

Кстати говоря, у Ильина вызывает недоверие и демократия, предполагающая опору на рационально обосновываемые принципы формирования власти. На этом пути утрачиваются глубинное духовное единство народа и отношения между властью и теми, кто вынужден ей повиноваться, строятся на расчете. Кандидат во власть, да и пребывающий у власти ставятся этой системой в «положение *искателя*, массового „угодника“ и демагога, речам которого внимают праздные и жадные толпы народа» [2, с. 496].

Психологии, разрушающей культуру повиновения, противостоит сознание, делающее эту культуру возможной. Важнейшим условием «культуры повиновения», условием, делающим повиновение власти возвышающим подчиняющегося субъекта, является *автономия*. Автономия возвышает субъекта, наполняя его жизнь духовным содержанием. «*Автономия*, или самозаконность, есть подлинная, основная форма духа: это присущий ему, необходимый для него *способ бытия и деятельности*» [1, с. 336]. Чувство понятой таким образом собственной автономии является важнейшим и, можно сказать, базовым модусом сознания, определяющим позитивное восприятие своего бытия как подчиненного.

В свете сказанного человек становится гражданином, когда он «не объект власти и не просто психо-физиологический индивидуум, но существо духовное, такое, для

которого автономия нужна как воздух. Быть гражданином в истинном смысле слова — значит вести автономную духовную жизнь, иметь автономное правосознание и строить им свою жизнь и жизнь своего государства» [Там же, с. 337]. Только в этом случае можно сказать, что «политика есть социальная форма духовной жизни» [Там же, с. 341]. Это, в свою очередь, будет означать, что установлена «глубочайшая связь политики с религией, этикой, искусством» [Там же].

Развитие этого тезиса связано с представлением о том, что духовное состояние — это состояние активное. Формой же наиболее активного духовного состояния является любовь. «Любить значит иметь активное желание» [Там же]. Понятая таким образом любовь является главным мотивом духовной жизни, содержание которой определяется предметом, на который направлена любовь как наиболее сильное влечение человеческого духа. «Быть духом значит определять себя любовью к некоему объективно-ценному предмету» [Там же]. Подобным предметом для Ильина выступает история России, в которой человек черпает силы для бескорыстного служения своему народу. Понятая таким образом *любовь* является еще одним модусом человеческого духа, наполняющим глубоким смыслом бытие человека как подчиненного.

Любовь как влечение, наполняющее смыслом духовную жизнь, должна в конечном счете составлять основу существующих в обществе правоотношений. Это означает, что вхождение в систему правоотношений возможно только в том случае, если она видится как укорененная в историческом опыте собственного народа. Пребывание в этом поле сознания позволяет человеку, находящемуся в отношении подчинения, рассматривать свою деятельность как *служение*, что начинает возвышать его в собственных глазах.

Таким образом, чувства *автономности*, *любви* к собственной истории и переживание своего состояния как *служения* являются важнейшими модусами сознания, определяющими культуру повиновения, позволяющую уважать себя (а значит и власть) человеку, находящемуся в состоянии подчинения.

Стремление Ильина найти основания культуры подчинения, «возвышая» повинующегося путем нахождения единых духовных оснований для обеих сторон отношения подчинения, приходит в противоречие с его аристократическим, по сути, пониманием природы «хорошей власти». Причем аристократизм он считает неотъемлемым качеством власти не только в условиях монархии, но и в условиях демократии. «Демократия ценна и допустима лишь постольку, поскольку она создает аристократическое осуществление государственной цели, т. е. служит общему делу власти, права и духа» [Там же, с. 290].

В соответствии с этой общей установкой Ильин полагает, что культура подчинения может быть сохранена в тех случаях, когда власть будет осуществляться «лучшими людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу» [Там же, с. 298]. Этот тезис, в различных вариантах регулярно повторяемый Ильиным, выражает его принципиальную позицию по поводу понимания природы власти и, по сути, дела, обрекает всех не приобщенных к «делу осуществления власти», на признание себя людьми второго сорта, чья жизнь находится в распоряжении «лучших».

Приобщение к власти, по Ильину, предполагает духовную зрелость, которая исключает корыстный расчет [см.: Там же, с. 284]. Однако духовная зрелость, как и бескорытность, не является монополией людей, находящихся у власти. Лучшими могут быть и те люди, которые пребывают вне властных структур в силу того, что вектор их личного интереса не направлен в сторону власти. Поэтому аристократическая идея «лучших у власти» должна быть существенно откорректирована. Это касается не только политических отношений, но и вообще всяких отношений подчинения.

Бескорытность, понимание цели государства (или той или иной организации) и служение ей, как и высокие личностные качества в целом, не являются моно-

полными характеристиками тех, кто осуществляет власть или пребывает на той или иной руководящей должности. Профессионализм, понимание глубинных целей общества могут быть присущи и рядовым его членам, не делающим смыслом своего существования политическую карьеру. Импульс к политической деятельности (или руководящей работе вообще) не является критерием, определяющим «качество личности».

Духовная зрелость и бескорыстие не являются единственными чертами, определяющими «лучших», тех, кто имеет право на управление государством. Еще одним критерием, отличающим «лучших», является, по Ильину, могучая воля, способная подчинить себе более слабые воли граждан. Такого рода «лучшие» бескорыстно стремятся *«сделать из своей воли, во-первых, силу, предметно одержимую государственной целью, и, во-вторых, действительный и единый волевой фокус народной жизни»* [Там же, с. 294]. Отсюда, по-видимому, следует, что люди, не приобщенные к власти, являются существами со значительно более слабой волей. И, действительно, согласно Ильину, «властвование есть тонкий художественно слагающийся процесс общения более могучей воли с более слабой» [Там же, с. 294]. Подобное рассуждение сразу «опускает» подчиненного еще по одному параметру, по силе присущего ему волевого начала.

Рефлексирующий субъект, находящийся в состоянии подчинения, в свете такой парадигмы начинает утрачивать уважение к самому себе, поскольку развитость волевого начала является важнейшим показателем личностного развития человека. Такой подход приводит Ильина к противоречию с концепцией, согласно которой повиновение предполагает взаимное уважение обеих сторон отношения подчинения. Утрата уважения к себе, как уже отмечалось, оборачивается утратой уважения к тому, кто осуществляет власть.

Думается, что ход мысли по поводу взаимоотношения воли субъектов, осуществляющих политическую власть и подчиненных им членов общества, должен быть несколько иным. Подчинение политической власти не означает обязательно слабость и неразвитость волевой сферы подчиняющегося субъекта. Принятие власти может быть следствием того, что в сознании подчиненного доминирует иной вектор, выражающий направленность не на политическую деятельность, а на решение проблем в других сферах общественной жизни. Политическая власть не исчерпывает всего спектра проявлений властных импульсов человека. Она представляет собой лишь одну из возможных форм самореализации субъекта как носителя властного импульса. Абсолютизация этой формы явно или неявно связана с тем, что политическая власть предполагает наличие особых возможностей для распоряжения судьбами тех, на кого она распространяется.

Лучшие не концентрируются в политической власти. Так же как в ней не концентрируются люди с наиболее сильной волей. Здесь обнаруживается главный порок аристократического понимания власти, заключающийся в унижении человека, подчиняющегося волевому импульсу, исходящему от политической власти. Кроме того, в целом ряде случаев воля, требуемая для исполнительской деятельности, оказывается более мощной нежели та, на основе которой осуществляется руководство.

Думается, что главное отличие человека, осуществляющего политическую власть, от человека, пребывающего вне ее (естественно, кроме здоровых или не вполне политических амбиций), заключается в присущем ему типе видения социальной реальности. Политический лидер так или иначе видит общество в целом, причем это видение (далеко не всегда, между прочим, продуктивное) определяет понимание им конкретных проблем и путей их решения. Выдающийся ученый, деятель искусства, профессионал в той или иной сфере производства, обладая нередко не менее могучей волей, имеют другое видение. Их видение общественных проблем является следствием глубокого понимания проблематики той отрасли, в которой

они работают, — науки, искусства, системы образования, производства. Этот тип видения дополняет первый тип, наполняет его конкретным содержанием. Без этого типа видения «могучая воля» оказывается слепой и нередко оборачивается разрушительным субъективизмом и авантюризмом. Осуществление данного типа видения требует не менее мощной воли и целенаправленных усилий по продвижению своих идей.

Таким образом, понимание власти, способной сохранить культуру повиновения как власти «лучших», вряд ли является продуктивным. На этом пути происходит утрата возможности взаимного признания обеих сторон отношения подчинения как несущих некоторые глубинные духовные смыслы. Думается, что пребывающие у власти должны осознавать себя не в категории «лучшие», а в категории «служения» общегосударственной цели. Именно категория служения, становясь главным принципом самосознания власти (а не только тех, кто находится в состоянии подчинения ей), может стать основой культуры повиновения.

Для Ильина формой государства, способной в наибольшей степени сохранить культуру «повиновения», в рамках которой обе стороны отношения подчинения рассматривают свое положение как форму служения, выступает монархия, поскольку монархическая власть и сам монарх являются символами исторической судьбы народа. Думается, что такая жесткая связь культуры подчинения и монархии вряд ли оправдана. Демократия, по-видимому, также не противопоказана «культуре повиновения» и при определенных условиях может стать формой ее осуществления. Это произойдет в том случае, когда демократические формы жизни обретут статус традиции и когда сложившаяся в обществе культурная традиция не будет рассматривать власть как нечто ценное само по себе, как наиболее мощный аттрактор личностного самоощущения, а представлять ее как условие организации общественной жизни в интересах всех членов общества. Такое положение дел сегодня выглядит весьма утопично, но рассматривать его как некоторую идеализацию, выражающую перспективу демократического развития, вполне возможно.

## Литература

1. Ильин И. А. О сущности правосознания // Ильин И. А. Сочинения в 10 томах. Т. 4. М., 1994.
2. Ильин И. А. О монархии и республике // Ильин И. А. Сочинения в 10 томах. Т. 4. М., 1994.
3. Ильин И. А. Путь духовного обновления // Ильин И. А. Путь к очевидности. М., 1993.
4. Ильин И. А. О государственной форме // Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. М.: МП «Рарог», 1992.
5. Ильин И. А. Федерация в истории России // Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. М.: МП «Рарог», 1992.

## References

1. Ilyin I. A. *On the Essence of Conscience of Law* [O sushchnosti pravosoznaniya] // Ilyin I. A. Compositions in 10 volumes [Il'in I. A. Sochineniya v 10 tomakh]. Vol. 4. M., 1994.
2. Ilyin I. A. *On monarchy and republic* [O monarkhii i respublike] // Ilyin I. A. Compositions in 10 volumes [Il'in I. A. Sochineniya v 10 tomakh]. Vol. 4. M., 1994.
3. Ilyin I. A. *The Way of Spiritual Revival* [Put' dukhovnogo obnoveniya] // Ilyin I. A. Way to evidence [Put' k ochevidnosti]. M., 1993.
4. Ilyin I. A. *On the state form* [O gosudarstvennoi forme] // Ilyin I. A. Our tasks [Nashi zadachi]. Vol. 1. M.: MP "Rarog", 1992.
5. Ilyin I. A. *Federation in the history of Russia* [Federatsiya v istorii Rossii] // Ilyin I. A. Our tasks [Nashi zadachi]. Vol. 1. M.: MP «Rarog», 1992.

## «Великий культурный проект»: нереализованная утопия и ее уроки

**Шишкина Лидия Ивановна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры филологии и журналистики  
Кандидат филологических наук, доцент  
lidia\_shishkina@mail.ru

### РЕФЕРАТ

Автор исследует уникальную интеллектуальную и реальную ситуацию постреволюционной России, когда была предпринята попытка реализации рационально сконструированной модели нового историко-культурного типа, нашедшая отражение в политических, научных и художественных концепциях.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

утопия, культура, культурный проект, культурное строительство, революция, новый человек

Shishkina L. I.

## The Great Cultural Project: Unrealized Utopia and its Lessons

**Shishkina Lidia Ivanovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint- Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of Philology and Journalism  
PhD in Philology, Associate Professor  
lidia\_shishkina@mail.ru

### ABSTRACT

The author explores the unique intellectual and actual situation of post-revolutionary Russia, where there was an attempt to implement rationally constructed of a new culture, as reflected in the political, scientific, and aesthetic concepts.

### KEYWORDS

utopia, culture, cultural project, Cultural construction, revolution, the new man

В настоящее время внимание ведущих политических деятелей, политологов, ученых все более обращается к культуре как основе общественной жизни и форме национальной самоидентификации. В этом есть своя закономерность — переломные исторические эпохи всегда вызывали повышенный интерес к проблемам культуры. Выдающийся социолог XX в. Питирим Сорокин объяснял это тем, что войны, революции, социальная, моральная и экономическая нестабильность — лишь внешние признаки глубокого и неизмеримо более значимого процесса — смены историко-культурного типа. Ярким примером тому является русская революция 1917 г. Она стала не только социально-политическим переворотом, но «духовным потрясением», событием общекультурного масштаба. В русле эсхатологических и апокалипсических настроений и предчувствий рубежа XIX–XX вв., нашедших выражение в многочисленных работах, говоривших об упадке европейской культуры, таких как «Сумерки Европы» Г. Ландау (1923), «Гибель европейской культуры Р. Виппера (1918), и — особенно ярко — в знаменитой книге О. Шпенглера «Закат Европы» (1918), она представлялась как закономерный и во многом ожидаемый итог крушения культуры, переродившейся в технократическую цивилизацию.

Об этом же писали и интеллектуальные лидеры большевизма, оспаривая многочисленные мнения о революции и пролетариате как разрушительной силе. Так, Н. И. Бухарин, которого серьезно занимала тема кризиса культуры, справедливо указывал, что дух самоуничтожения неслась в себе сама современная цивилизация, направившая ум, знания и таланты на создание смертоносных орудий, заявившая о себе бойней Первой мировой войны. «В стальных осколках, в ядовитых газах, во вшах, в человеческом кале и крови грозит задохнуться „благородная“ культура капитализма, готовая пожрать самое себя» [3, с. 11], — писал он, утверждая, что именно война стала знаком конца старого мира. Л. Д. Троцкий также называл переломным событием в истории человечества август 1914 г., «когда взбесившееся могущество буржуазной культуры полыхнуло на весь мир кровью и огнем империалистической войны», убеждая, что не будь пролетарской революции, «человечество задохнулось бы в своих противоречиях», что «революция спасает культуру, пользуясь приемами жестокой хирургии» [21, с. 144].

Придя к власти, большевики провозгласили, что с них начинается отсчет существования нового культурного типа, ибо «кто держит власть, тот создает культуру». Обилие литературы того времени свидетельствует о том, насколько популярной была эта тема и о том значении, которое придавала власть проблеме новой культуры. «Наступает новая эпоха. Новая культура. ... Новый класс открывает новую страницу. Он сбрасывает старых фетишей. <...> Лишь взорвав минувшие тысячелетия, рождается новая эпоха. Грань эпох — неизбежно грандиозная катастрофа» [6, с. 8–9], — подобными восклицаниями пестрят страницы журналов и политических брошюр начала 1920-х гг. «Социализм означает не только новую социально-экономическую, но и культурную формацию» [16, с. 12], — формулировал философ А. Деборин, следуя марксистской концепции о том, что тип культуры определяется типом общественно-экономической формации. Новая культура должна была прийти на смену «буржуазной», основанной на идее личности и проповеди индивидуальной свободы, и привести человечество к новым высшим формам бытия.

Мысль о конце времени, конце истории стала определяющей в сознании человека этого времени. В публицистике и литературе настойчиво проводилась параллель между революционной эпохой и первыми днями творения мира. Но оценивалась данная ситуация различно. Большинству гуманитарной интеллигенции революция виделась неким культурным провалом, космической катастрофой, упраздняющей традиционные культурные парадигмы и возвращающей человечество к первоначальному хаотическому состоянию. В 1921 г. в статье «Сумерки современной культуры», опубликованной в эмигрантском журнале «Русская мысль», критик и публицист К. Зайцев писал: «Трагический жребий выпал нам: жить и сгорать на грани двух эпох, отделенных не длительным процессом перевоплощения, а стихийным обвалом. Да и что это — эпоха русской истории или истории мира? Причудливо переплелись судьбы нашей родины с явлениями космического порядка, и в грандиозной картине крушения то и дело мелькают черты, знаменующие сдвиги в самых глубинах космического духа» [9, с. 105]. Эсхатологическим событием с крайне отрицательным знаком представлялся 1917 г. Д. Мережковскому [13, с. 31]. Об апокалиптическом характере русской революции говорил В. Розанов, представляя ее как потрясение фундамента культуры и создание пустого пространства: «Все потрясено, все потрясены. Все гибнут; все гибнет» [17, с. 413]. Подобных примеров можно было бы привести множество. В то же время существовали и противоположные оценки Октябрьской революции, когда она представлялась не провалом в первобытный хаос, но началом, от которого раскручивается новый виток истории. Молодой А. Платонов в первых своих статьях утверждал, что с революции началась подлинная история человечества, которая прежде «существовала лишь в свернутой своей предисторической форме» [15, с. 88].

Общим же было ощущение того, что революция — не ступень историко-культурной эволюции, а ее разрыв. XX в. разделился для России на «до» и «после». Традиции и преемственность как неотъемлемые составляющие культуры были отброшены. Узаконивалась антиномичность мышления в категориях «старое» и «новое» (не случайно такое название носил знаменитый фильм кинодокументалиста Дзиги Вертова), отрицаемое «прошлое» и запрограммированное «будущее».

Экстраординарность происходящего заключалась и в том, что декларируемый новый тип культуры возник не естественным эволюционным путем, а создавался искусственно, с типично русским «нетерпением», как некая мыслительная конструкция, гигантский «проект», «великая культурная трансформация». Рациональность построений осознавалась и подчеркивалась. «Сейчас смена (типа культуры. — Л. Ш.) заключается в себе гораздо больше сознательной работы», — писал П. М. Керженцев [11, с. 7]. Инженерные термины «проектирование», «культурное строительство» и т. д. — неслучайны. Современный исследователь справедливо замечает, что «проектирование» несет в себе заряд логически и рационально продуманного, а потому вполне осуществимого идеала. Результат должен быть вначале просчитан, а затем здание начинает появляться, обретая все более конкретные черты. В социальных проектах власть проектирует образ этого будущего буквально до мелочей» [1, с. 159]. Многочисленные работы свидетельствуют, насколько масштабной и всеохватной была разрабатываемая концепция [см.: 24, с. 289–308]. Новая власть, провозгласившая начало новой эпохи и созидание нового мира, последовательно выстраивала необходимые параметры нового культурного типа. Рассмотрим основные из них.

Каждый историко-культурный тип создает собственную картину мира, определенную систему ценностей и идеалов, вырабатывает свою концепцию личности. Складывающееся тоталитарное государство рассматривало культуру преимущественно как инструмент для реализации собственных целей, для внедрения в массовое сознание ценностей, угодных новой правящей элите. В новой культурной системе прежде всего изменялось понятие о времени и пространстве. Революция представлялась «восстанием против времени» и его ограничений. «Начинается новое летоисчисление — с 25 октября 1917 г.», — писал один из современных идеологов [4, с. 19]. Внешне это нашло выражение в том, что Декретом от 25 января 1918 г. в Советской России вводился новый календарь, а с июля 1919 г. страна начала жить по европейскому времени. Этот жест стал культурным и идеологическим знаком. Как показывает исторический опыт, смена календаря всегда происходит в результате революционных изменений и становится своеобразной формой самоутверждения новой власти. «Нужно, чтобы казалось, будто с нее начинается время, но еще важнее показать, что она непреходяща, — справедливо замечает С. Толстая. — Из ее временных притязаний можно вывести представление о величии, на которое она претендует» [19, с. 154]. Идеологи большевизма, безусловно, помнили о попытках введения «термидорианского календаря» вождями Великой французской революции и следовали им.

Однако смена календаря имела и более глубокий, общекультурный смысл. Кризис форм временной идентичности, как правило, сопровождается кризисом культуры. Элиас Канетти, соглашаясь с тем, что обосновываемый календарем порядок времени является «первым атрибутом любой формы господства», отметил: «Порядок времени служит лучшим средством отграничения цивилизаций друг от друга. Они сохраняются, пока имеет место регулярное воспроизведение этого порядка. Они распадаются, когда этот порядок перестает производиться. Цивилизации гибнут, если их порядок времени не воспринимается всерьез» [10, с. 425–426]. Такую роль сыграла петровская реформа летоисчисления, ставшая одним из знаков перехода от средневековой древнерусской культуры к культуре Нового времени. Она заме-

нила народный календарь, отражающий представления о природном циклическом времени, на светский «придворный» календарь, структурировавший не столько «порядок времени», сколько существующую реальность [см.: 8, с. 98–154]. (Так и в новую эпоху «понимание революции как апокалипсиса казалось нарушением вечного круга циклического времени и наступлением нового космоса», — справедливо отмечает Х. Гюнтер [7, с. 306–307].)

Линейное время революции с доминировавшей идеей прогресса подкреплялось и научно разработанной системой праздников, ставшей высшей формой репрезентации власти, оставлявшей в прошлом красные дни, связанные с повторяющимися природными циклами. Кроме того, праздники стали для нового режима способом выработки новых ритуалов и символов (словесных, визуальных, жестовых), своего рода языком, без которого не может существовать культура.

Созидаемый новый мир разрушал прежние представления о пространстве. Он приобретал иные географические очертания, расширяясь до общечеловеческих и — шире — космических масштабов. В теориях дизайнеров новой культуры стирались традиционные государственные границы, изменялась национальная и территориальная идентичность. Революция мыслилась как общемировая: весь земной шар должен был обратиться в строительную площадку новой культуры, а затем охватить пределы космоса.

Русское сознание с его крайностями и установкой «все или ничего», вытолкнутое революцией из микрокосма патриархального быта, устремилось в макрокосм природы, к космическому бытию. По словам Ф. Степуна, Россия «сказала «нет» всему известному и «да» всему неизвестному» и «как комета ринулась в бесконечные просторы...» [18, с. 404].

Повторяющиеся идеи глобального переустройства мира, культ будущего и отрицание прошлого обнаруживали точки соприкосновения научных, социальных и художественных систем. Политическая доктрина перманентной революции Троцкого, утопия планетарной революции Маяковского и поэтов Пролеткульта, проекты космической жизни В. Хлебникова, художественная практика авангарда (прежде всего — К. Малевича), творчество раннего А. Платонова — вот далеко не все модусы и направления различных сфер мысли и творчества, существовавших в одном историко-культурном контексте. Они объединялись с теми приверженцами новой культуры, которые рассматривали ее как преодоление разорванности человека и возвращения ему утраченной целостности бытия, утверждали, что жизнь не ограничивается земным домом, а человек — органическая частица общего природного Универсума. Именно в 1920-е гг. появляются научные исследования, разрабатывающие идеи космического человечества. А. Л. Чижевский в книге «Физические факторы исторического процесса» (1924) сформулировал гелиоцентрическую концепцию мировой истории, доказав зависимость природных циклов на земле и поведения человеческих масс от космических влияний и констатировав наличие ритма не только в жизнедеятельности биологических систем, но и в историческом процессе. В 1926 г. опубликована работа В. И. Вернадского «Биосфера», разрабатывавшая теорию земной оболочки, заполненной живым веществом, трансформирующей лучистую энергию солнца в химическую и физическую энергию земли. К. Э. Циолковский создает свою «космическую философию» — своеобразную утопию по устройству будущего Земли и космической экспансии человечества. По его убеждению, выход человека в космос предопределен, и срок его зависит от решения чисто технических задач. Выйдя из своей колыбели — Земли, человек «истратит» ее на нужды эфирного человечества. Наиболее совершенные особи отправятся за атмосферу и заполнят Солнечную систему, создадут жилища в эфире. В книгах «Будущее Земли и человечества», «Общественная организация человечества», «Ум и страсти» (все — 1928), «Растение будущего. Животное будущего»

(1929), повести «Вне Земли» (1920) ученый в мельчайших деталях представил существование человека в космическом пространстве.

А. Платонов в начале 1920-х гг. творит свою утопию с надеждой, что новый человек «создаст великую цивилизацию... вечность превратит в силу и переживет и землю, и самое время» [12, с. 184]. Герои его ранних произведений тоже рвутся в космос. Инженер Вогулов из рассказа «Потомки солнца» (1922) после перестройки земного шара мечтает взорвать Вселенную. Герой «Рассказа о многих интересных вещах» (1922), изобретая способ получения посредством электроэнергии воды в пустыне, садится в космический корабль и улетает к Солнцу, чтобы «очеловечить мир», создать новую великую цивилизацию. Революция научная и революция социальная воспринимались синкретично — обе они меняли лик мира, пересматривали традиционные представления о пространстве.

Наряду с глобальными изменениями представлений о пространстве и времени осуществлялись и изменения в самых разнообразных сферах культурных практик, все элементы старой досоветской культуры рушились и заменялись новыми: выстраивался новый экономический порядок, формировалась новая элита, возникали новые учреждения, были введены новые правила правописания. Множественность проектов свидетельствовала о комплексности и всеохватности преобразовательной концепции. Но фундаментом советской идеологии, безусловно, стала идея создания «нового человека».

В самом этом стремлении не было ничего принципиально нового. «Фантастическая русская история» свидетельствует, что власть часто высказывала самоуверенные предположения о возможности конструирования идеала, соответствующего ее потребностям. Достаточно вспомнить заветную мечту «философа на троне» Екатерины II о просветительской модели «идеальных людей» — «законопослушных граждан», одушевленных стремлением к бескорыстному служению Отечеству. Каждый историко-культурный тип, в конечном итоге, оценивается по тому типу личности, который он формирует. Утопия «нового человека», приобретшая необычайную популярность в Советской России, вытекала из марксистской идеи «переустройства мира», которая дополнялась уверенностью в возможности переделки законов природы, преодоления пространства и времени.

Идеалом личности был объявлен человек-демиург, творящий мир по своему вкусу, физически преображая не только социокультурное пространство, но и природную среду. О нем постоянно говорилось в работах Л.Д. Троцкого, заявлявшего, что советский человек, вооруженный техникой, «займется перерегистрацией гор и рек», установит свои правила для морей и океанов и в конце концов «перестроит землю, если не по образцу своему, то по своему вкусу» [21, с. 190]. Самый факт революции, имевший окраску положительной фантастики, наполнял сознанием всемогущества, порождая утопические проекты о возможном преобразовании планеты и космоса, с энтузиазмом подхваченные искусством 1920-х гг. Поэт и теоретик пролетарской культуры А. Гастев прорицал, что человек вызовет на бой и победит земные стихии, осветит подземные пропасти каскадами света и наполнит их ревом металла, «опояшет Вселенную стальными рельсами воли». «Закованный сталью земной шар будет котлом вселенной, и когда, в исступлении трудового порыва, земля не выдержит и разорвет стальную броню, она родит новых существ, имя которым уже не будет человек» [5, с. 90, 107].

Герой рассказа А. Платонова «Потомки солнца» инженер Вогулов руководит работами по перестройке земного шара. Он уверен: «Землю надо переделать руками человека, как нужно человеку» [14, с. 213]. Проект Вогулова предполагает регулирование силы и направления ветров, ему подчинены искусственные каналы в Ледовитом океане, отводящие теплые течения внутрь Сибири, гидрофикационные сооружения Сахары. В результате его деятельности всюду начинает кипеть жизнь:

«в тундрах Сибири уже зацвели <...> цветы, лились теплые ласковые дожди, летели аэропланы, двигались поезда и глубоко в землю <...> вонзались фундаментами тяжкие корпуса заводов» [14, с. 214]. В «Эфирном тракте» (1927) инженер Михаил Кирпичников строит в Нижнеколымской тундре вертикальный туннель для добычи тепловой энергии Земли, чтобы продвигать население к Ледовитому океану и в конечном итоге открыть ворота в мир неизвестной гармонии. Герои Платонова убеждены, что на земном шаре после переделки «не будет ни зимы, ни лета, ни зноя, ни потопов». Они руководят миллионными армиями рабочих, делаящими из земли дом человечеству.

Показательно, что для политиков, литераторов и ученых сходными были проекты жесткой организации общества, предполагающие строжайшую нравственную дисциплину, беспощадный изнуряющий труд, создание трудовых армий. Очевиден и общий диктаторский пафос насильственного дарования счастья, растворение индивидуальности во всеобщем целом в процессе движения к вселенской гармонии.

Пафос целенаправленного жизнестроительства и жизнеформирования распространялся и на самую сущность человека. Самой сложной задачей новой культуры провозглашается «реорганизация человека». Попытки ее решения предлагаются и в популярной в то время науке евгенике, базировавшейся на механическом перенесении идей Дарвина на развитие общества и достижениях экспериментальной медицины, и в философии русского космизма (прежде всего, в работах Циолковского), и в художественном творчестве.

Во многих рассуждениях идея «нового человека» приобретает вульгаризированный утилитарный и техницистский характер. Убежденность в могуществе науки и техники, освобожденных от «оков капитализма», придает уверенность, что подобно тому, как ученые выводят новые породы животных и растений, может быть выведена и новая порода людей. В целом ряде работ откровенно предлагается рассматривать человеческую массу как первоначальный материал, который необходимо подвергнуть рациональной, продуманной «перековке», «переработке», «реорганизации»: «Подвергнуть переработке колоссальную человеческую массу. Пропустить ее через специальные гигантские лаборатории. Миллионы людей подвергнуть тренажу. Устроить из земного шара культурно-трудовой остров доктора Моро» [6, с. 22].

Каков же он, человек, сформированный в экспериментальной лаборатории новой культуры? Ответ таков: «Новая культура рассматривает человека как машину, производящую ценности» [6, с. 22]. Машинизация человека — впечатляющая послереволюционная утопия. Образ человека-машины, организм которого нужно «пригнать» к темпу работы, «синхронизировать его так, чтобы его сердце билось в унисон с темпом машины», постоянно встречается в научных, публицистических и художественных произведениях 1920-х гг. А. Гастев, поэт и создатель НОТа, мечтает о сращивании человека с машиной и о том, что «сам мир будет машиной». Теоретик Пролеткульта А. Богданов главным открытием «научной организации работ» американского инженера Тэйлора считал не его теорию предельной интенсификации труда посредством конвейера, а создание новой машины — «эта машина — рабочий, переделанный при помощи „научной системы“» [2, с. 6]. У Циолковского его персонажи — «глубокоученые, давно прославившие мир», «превратились в какие-то мыслящие машины» [22, с. 6].

Человек-машина потребен власти. Об этом откровенно писал Н. Бухарин. Согласно его теории, люди, необходимые «для победоносного завершения пролетарской революции» и строительства будущего, должны быть избавлены от сомнений и вопросов старой культуры и превратиться в «живые машины», которые во всех своих действиях руководствуются принципами пролетарской идеологии.

А. Платонов в 1920-е гг. так же убежден, что новую цивилизацию сможет создать только новый человек, построенный наукой, которую он называл «антропотехникой».

Это будет совершенный человек «свирепой энергии и озаренной гениальности». Экспериментальную попытку его создания предпринимает в «Потомках Солнца» инженер Вогулов, прививая рабочим массам микробы энергии, делая их жизнь необыкновенно интенсивной. Идея Бухарина доведена до крайности другим персонажем этой повести — ученым-экспериментатором Исааком Матиссенем, превратившим человека в «природный автомат» — в универсальный технический инструмент, воздействующий на природу силой мысли [подробнее см.: 25, с. 83–96].

Необычайно привлекательной представлялась не просто механизация человека, но перестройка самой его внутренней психической природы, строя его мыслей, души, сознания, изменение человеческих тел и сущностей, в конечном итоге, создание нового биологического типа. Так, Троцкий наряду с утопическими мечтами о преобразении и регуляции природы высказывал предположения о возможности «урегулировать», улучшить, «достроить» физическую и духовную природу человека. Человеческий род, по его теории, должен поступить в радикальную «переработку», стать объектом сложнейших методов искусственного отбора и психофизических тренировок. Человек социализма будет воспринимать себя как несовершенный сырой материал, своего рода полуфабрикат и при помощи различных научных приспособлений усовершенствует свой организм: урегулирует кровообращение, утоньшит нервную систему, а главное, проникнет в самые глубокие и темные уголки своего «я», в стихию подсознательного, подпочвенного, где затаилась первоначальная его природа. «Человек поставит себе целью овладеть собственными чувствами, поднять инстинкты на вершину сознательного <...> протянуть провода воли в подспудное подполье и тем самым поднять себя на новую ступень — создать более высокий общественно-биологический тип, если угодно — сверхчеловека» [21, с. 94], — писал Троцкий, видя в этом гигантскую и заманчивую задачу.

О новом биологическом типе говорил и Циолковский, конструируя утопический идеал лучистого человечества. Недовольный современным состоянием человечества, которое, по его мнению, недалеко ушло от животных, он говорил о необходимости проведения целого ряда евгенических мероприятий. Процесс размножения, по его убеждению, должен быть урегулирован. Люди с различными недостатками лишаются права на потомство, качество населения улучшается, а наиболее совершенные заполняют Солнечную систему. В эфире произойдет полная биохимическая перестройка земных существ, вместо них образуются разумные животнорастения, парящие в околосолнечном пространстве и питающиеся солнечными лучами. В будущем прекрасные эфирные люди будут рационально переделывать собственную природу, выходя на высший уровень развития. «Пройдут миллиарды лет, и опять из лучей возникнет материя высшего класса и появится, наконец, сверхновый человек, который будет разумом настолько выше нас, насколько мы выше одноклеточного организма. Он уже не будет спрашивать: почему? зачем? Он это будет знать, и, исходя из своего знания, будет строить себе мир по тому образцу, который сочтет наиболее совершенным» [23, с. 21].

В жажде изменения или, пользуясь советскими терминами, «перековки» и «конструирования» человека объединились и политики, и деятели культуры преимущественно авангардистского толка, которые, подобно теоретику ЛЕФа С. Третьякову, были убеждены, что «работник искусства» наряду с ученым должен стать «психо-инженером» и «психо-конструктором» [20, с. 202]. Лишь немногие в это время напоминали о двойственности человека, поведение которого может быть объяснено не только изменчивой социальной детерминированностью, но и его неизменной «природой», наследственностью, генетическим кодом, и, подобно М. Булгакову в «Собачьем сердце», выражали сомнения в самой возможности скорого его преобразования.

Таким образом, в результате катаклизма революции, в атмосфере порожденных ею великих ожиданий и грандиозных мечтаний вырабатывается утопический проект

новой культуры, складывающийся в результате сложного пересечения политических, идеологических, научных и художественных концепций. Однако эта конструкция, искусственно созданная и рационально осмысленная, вступила в противоречие с естественными законами развития культуры. Оказалось, что культура — стихийное и естественное образование, не подчиняющееся воле властителя или культуртрегера. У культуры свои законы и свои ритмы, не совместимые с самоуверенностью научного знания и социально-рационалистическим историческим оптимизмом официальной большевистской идеологии. К концу 1920-х гг. становится очевидным, что сконструированный проект разбился о реальность. Общественное сознание от придуманной утопии будущего все больше обращается к реальному настоящему, к попытке осмыслить законы развития человечества. Тот же Троицкий, весьма скептически оценив космические порывы пролеткультовцев, писал: «Хорошая вещь астрономия и космогония. Но прежде всего, нужно знать человеческую историю и сегодняшнюю жизнь в ее законах, и в ее образной и личной конкретности» [21, с. 161].

Показательна творческая эволюция А. Платонова, который в конце 1920-х гг. переживает сомнения в возможности и необходимости преобразования живого человека в унифицированный человекоподобный автомат и задумывается о неизменности человеческой природы и ценности отдельного одиночного существования. Внимание писателя с фигуры энтузиаста-преобразователя, сверхчеловека, нацеленного на глобальное пересотворение мира, переключается на «сокровенного человека», искателя истины, каковыми становятся персонажи его «Чевенгура» и «Котлована».

Однако есть и другой урок неосуществленной утопии. Он заключается в том, что только великие идеи и крупные государственные проекты способны мобилизовать массы, обнаружить их способность к различного рода жертвам: имущественным, духовным, телесным. Только они в состоянии объединить общество и организовать жизнь как отдельного человека, так и человеческого сообщества.

## Литература

1. Антоян К. Г. «Мы наш, мы новый мир построим...»: культурные ориентиры советской власти в 1920-е годы // Культурологические исследования. СПб., 2004.
2. Богданов А. А. Между человеком и машиной (о системе Тейлора). СПб., 1913.
3. Бухарин Н. И. Ленинизм и проблемы культурной революции. М.; Л., 1928.
4. Ган А. Конструктивизм. Тверь, 1922.
5. Гастев А. К. Поэзия рабочего удара. Пг., 1918.
6. Гольцман А. Реорганизация человека. Пг., 1922.
7. Гюнтер Х. Апокалипсис и вечное возвращение: время-пространство у Андрея Платонова // Поэтика русской литературы: Сб. статей / Отв. ред. Н. Д. Тамарченко. М., 2009.
8. Добренко Е. А. Красный день календаря: советский человек между временем и историей // Советское богатство. Статьи о культуре, литературе и кино / Под ред. М. Балиной, Е. Добренко, Ю. Мурашова. СПб., 2002.
9. Зайцев К. Сумерки современной культуры // Русская мысль, 1921. № 1.
10. Канетти Э. Масса и власть. М., 1997.
11. Керженцев П. М. К новой культуре. Пг., 1921.
12. Малыгина Н. М. Андрей Платонов: поэтика возвращения. М., 2005.
13. Мережковский Д. С. Царство Антихриста. Мюнхен, 1921.
14. Платонов А. П. Собрание сочинений: В 5 т. Т. 1. М., 1998.
15. Платонов А. П. Чутье правды. М., 1990.
16. Революция и культура. 1927. № 1.
17. Розанов В. В. Апокалипсис нашего времени // Розанов В. Мимолетное. М., 1994.
18. Степун Ф. Ф. Бывшее и несбывшееся. М.; СПб., 1995.
19. Толстая С. М. К соотношению христианского и народного календаря у славян: счет и оценка дней недели // Языки культуры и проблема переводимости. М., 1987.

20. Третьяков С. Откуда и куда // ЛЕФ. 1923. № 1.
21. Троцкий Л. Д. Литература и революция. М., 1924.
22. Циолковский К. Э. Вне земли. Калуга, 1920.
23. Циолковский К. Э. Общественная организация человечества. Калуга, 1928.
24. Шишкина Л. И. Споры о культуре. У истоков культурной политики советской власти // Научные труды СЗАГС. Т. 2. Вып. 2. СПб., 2011. С. 289–308.
25. Шишкина Л. И. Произведения А. Платонова 1920-х годов в контексте идей русского космизма // «Воронежский текст» русской литературы. Воронеж, 2011.

## References

1. Antonyan K. G. *"We ours, the new world will build...": cultural reference points of the Soviet power in the 1920th years* [«My nash, my novyi mir postroim...»: kul'turnye orientiry sovetской vlasti v 1920-e gody] // Culturological researches [Kul'turologicheskie issledovaniya]. SPb., 2004.
2. Bogdanov A. A. *Between the person and machine (about Taylor's system)* [Mezhdu chelovekom i mashinoy (o sisteme Teilora)]. SPb., 1913.
3. Bukharin N. I. *Leninism and problems of a cultural revolution* [Leninizm i problemy kul'turnoi revolyutsii]. M.; L., 1928.
4. Gunn A. *Constructivism* [Konstruktivizm]. Tver, 1922.
5. Gastev A. K. *Poetry of working blow* [Poeziya rabocheho udara]. Petrograd, 1918.
6. Goltsman A. *Reorganization of the person* [Reorganizatsiya cheloveka]. Petrograd, 1922.
7. Gunter H. *Apocalypses and eternal return: time — space in works of Andrey Platonov* [Apokalipsis i vechnoe vozvrashchenie: vremya-prostranstvo u Andrey Platonova] // Poetics of the Russian literature [Poetika russkoi literatury]: Collection of articles. Executive edition of N. D. Tamarchenko. M., 2009.
8. Dobrenko E. A. *Red day of a calendar: the Soviet person between time and history* [Krasnyi den' kalendarya: sovetskii chelovek mezhdu vremenem i istoriei] // Soviet wealth. Articles about culture, literature and cinema [Sovetskoe bogatstvo. Stat'i o kul'ture, literature i kino] / Under the editorship of M. Balina, E. Dobrenko, Yu. Murashov. SPb., 2002.
9. Zaytsev K. *Twilight of modern culture* [Sumerki sovremennoi kul'tury] // Russian thought [Russkaya mysl'], 1921. N 1.
10. Canetti E. *People and power* [Massa i vlast']. M., 1997.
11. Kerzhentsev P. M. *To new culture* [K novoi kul'ture]. Petrograd, 1921.
12. Malygina N. M. *Andrey Platonov: return poetics* [Andrei Platonov: poetika vozvrashcheniya]. M., 2005.
13. Merezhkovsky D. S. *Antichrist's Kingdom* [Tsarstvo Antikhrista]. Munich, 1921.
14. Platonov A. P. *Collection of works* [Sobranie sochinenii]: In 5 vol. Vol. 1. M., 1998.
15. Platonov A. P. *Instinct of the truth* [Chut'e pravdy]. M., 1990.
16. *Revolution and culture* [Revolutsiya i kul'tura]. 1927. N 1.
17. Rozanov V. V. *Apocalypses of our time* [Apokalipsis nashego vremeni] // Rozanov V. Transitory [Mimoletnoe]. M., 1994.
18. Stepun F. F. *Former and unfulfilled* [Byvshee i nesbyvsheesya]. M.; SPb., 1995.
19. Tolstaya S. M. *To a ratio of a Christian and national calendar of Slavs: account and assessment of days of the week* [K sootnosheniyu khristianskogo i narodnogo kalendarya u slavyan: schet i otsenka dnei nedeli] // Languages of culture and convertibility problem [Yazyki kul'tury i problema perevodimosti]. M., 1987.
20. Tretyakov S. From and where [Otkuda i kuda] // LEF. 1923. N 1.
21. Trotsky L. D. *Literature and revolution* [Literatura i revolyutsiya]. M., 1924.
22. Tsiolkovsky K. E. *Out of the earth* [Vne zemli]. Kaluga, 1920.
23. Tsiolkovsky K. E. *Public organization of mankind* [Obshchestvennaya organizatsiya chelovechestva]. Kaluga, 1928.
24. Shishkina L. I. *Disputes on culture. At sources of cultural policy of the Soviet power* [Spory o kul'ture. U istokov kul'turnoi politiki sovetской vlasti] // Scientific works of SZAGS [Nauchnye trudy SZAGS]. Vol. 2. Vyp. 2. SPb., 2011. P. 289–308.
25. Shishkina L. I. *A. Platonov's works of the 1920th years in a context of ideas of the Russian cosmism* [Proizvedeniya A. Platonova 1920-kh godov v kontekste idei russkogo kosmizma] // «Voronezh text» of Russian literature [«Voronezhskii tekst» russkoi literatury]. Voronezh, 2011.

Белобородова И. Н.

## Водопромысловые артели Европейского Севера России: к проблеме государственного регулирования самоорганизующихся сообществ (середина XIX — начало XX в.)

**Белобородова Ирина Николаевна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доцент кафедры истории и политологии

Кандидат исторических наук, доцент

bin2000@mail.ru

### РЕФЕРАТ

В статье анализируется государственная политика в области регулирования деятельности производственных (водопромысловых) артелей Европейского Севера России в условиях развития буржуазных отношений пореформенного периода. Исследование показывает, что спецификой государственного управления в этой сфере явилось включение норм обычно-правовых отношений и традиционных форм самоорганизации трудовой деятельности в практику экономического развития страны.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное управление, традиционное природопользование, артель, обычное право

Beloborodova I. N.

## Water Trade Artels of the European North of Russia: on a Problem of State Regulation of Self-organizing Communities (the middle of XIX — the beginning of the XX century)

**Beloborodova Irina Nikolaevna**

North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of History and Political Science

PhD in History, Associate Professor

bin2000@mail.ru

### ABSTRACT

The governmental policy in the field of regulation of Russian North region's production (water industrial farms) artels in the conditions of development of capitalist relations of the post-reform period is analyzed. The study shows that the specifics of state control in this sphere has been the incorporation of norms of customary law relations and traditional forms of self-organization of labor activity in the practice of economic development of the country.

### KEYWORDS

public administration, traditional natural resources tenure, artel, common law

Артели, наряду с другими видами самоорганизации трудовой деятельности — общиной, складчинами, помочами, товариществами, союзами — на протяжении многих веков были характерной чертой экономической жизни России. Исследователи относят появление артельных союзов к XI–XII вв., находя следы подобного рода ассоциаций в древнейшем русском законодательном памятнике — «Русской Правде» [8, с. 25].

Многообразие форм и видов артельных организаций (ими обозначались временные или постоянные объединения кустарей, рабочих фабрик и заводов, нищих, группы

охотников, рыболовов, кредитные, солдатские объединения, ссудо-сберегательные, потребительские, сыроваренные и проч. товарищества) породило острую дискуссию о терминологическом, содержательном и структурном «наполнении» этого явления. Создатель теории артельного труда А. А. Исаев считал, что «артель есть самостоятельно учрежденный, основанный на договоре союз нескольких равноправных лиц, совместно преследующих хозяйственные цели, связанных круговой порукой и участвующих, при ведении промысла, трудом или трудом и капиталом»<sup>1</sup>. Эту позицию разделяют и ряд современных исследователей [15, с. 147–161].

Массовый общественный интерес к артелям проявился в России на волне либерально-демократических реформ Александра II. Развитие капиталистических отношений, поставившее очередной раз на повестку дня вопрос о национальной самобытности России, предопределило поиск таких форм, которые бы в большей степени отвечали ее национальным традициям и позволили избежать массовой пауперизации населения, обусловленной переходом к фабричному машинному производству. В этих поисках артельная философия и демократия (наряду с общиной) в русской общественно-политической и экономической мысли оценивались как прообраз будущих социально-экономических отношений, построенных на принципах рабочей солидарности, взаимной ответственности, свободного от эксплуатации труда [2, с. 132–143].

На вторую половину XIX — начало XX в. приходится и массовый сбор описательного материала по артелям, до сих пор представляющий собой ценнейший источник по изучению самоорганизации трудовой деятельности Российской империи<sup>2</sup>.

В начале XX в. особый интерес к артельным формам самоорганизации экономической жизни населения был инициирован, с одной стороны, началом законодательного регулирования этой сферы, а с другой — столыпинскими реформами общины [2, с. 132–143].

Вопросы изучения демократических принципов построения артельных организаций, возможности планирования их производственно-хозяйственной деятельности, внедрение хозрасчета и пр. нашли свое отражение в интересе представителей различных научных дисциплин (истории, экономики, социологии, юриспруденции) к изучению артелей в советский и, особенно в связи с необходимостью дать ретроспективное осмысление эффективных форм хозяйствования при переходе к рыночным отношениям, в постсоветский период [7; 9; 11; 12; 14].

Основное внимание как дореволюционные, так и современные авторы уделяют исследованию производственных (промышленных) артелей. По классификации А. А. Исаева, в основу которой положен принцип целеполагания, они составляли один из четырех типов артелей (наряду с потребительскими, кредитными и страховыми), притом наиболее древний и массовый<sup>3</sup>. Действительно, в конце XIX — начале XX в. из 7,3 млн промышленных рабочих России только 2,7 млн (36,4%) были заняты на крупных промышленных предприятиях, остальные 4,6 млн (63,6%) трудились в мелкой промышленности, основной формой организации которой и была артель [3, с. 64].

Промышленные артели, по мнению А. А. Исаева, «применялись, по преимуществу, к промыслам, не требующим значительного капитала»<sup>4</sup> и, добавим, связанные с эксплуатацией, прежде всего, неземледельческих ресурсов. Это в полной мере относится к артелям, возникавшим в связи с производством водных промыслов на Европейском Севере России.

<sup>1</sup> Исаев А. А. Артели в России. Ярославль: Печатня губ. правления, 1881. С. 21.

<sup>2</sup> Сборник материалов об артелях в России: В 3 вып. СПб.: Тип. Майкова, 1873–1875.

<sup>3</sup> Исаев А. А. Артели в России. Ярославль: Печатня губ. правления, 1881. С. 24–25.

<sup>4</sup> Исаев А. А. Артели в России. Ярославль: Печатня губ. правления, 1881. С. 29.

Разнообразие артельных форм водопользования не раз привлекало к себе внимание дореволюционных, в меньшей степени — советских исследователей, особенно в связи с развитием мурманских промыслов и колонизацией североευропейского региона<sup>1</sup>.

В постсоветское время изучение артельных объединений Европейского Севера России получило новый импульс в связи с развитием культурно-антропологических, социально-исторических, социально-экономических подходов в историческом исследовании [4; 5; 10]. Однако, несмотря на значительный задел в изучении севернорусских артелей, существуют определенные исследовательские лакуны, связанные, во-первых, с неравномерностью географического распределения изучаемого материала (преимущественно беломорское побережье), а во-вторых, с оторванностью изучаемых реалий от системы государственного регулирования и управления. Восполнение этого пробела и является целью настоящей статьи.

Для Европейского Севера России, где земледелие (особенно в северных уездах) составляло хотя и важный, но далеко не определяющий вид экономической деятельности, большое значение в традиционном природопользовании приобрела эксплуатация лесных, рудных и особенно водных ресурсов (морское, речное и озерное рыболовство, охота на морского зверя, судостроение, лоцманство, сплавы леса, бурлачество). Оно занимало видное место в структуре занятости населения и его жизнеобеспечении. Так, по данным начала XX в. в одной только Олонецкой губернии водными промыслами было занято 8,6% населения (табл. 1).

Большой удельный вес в традиционном природопользовании речных, морских и озерных промыслов обусловило создание артельных форм самоуправления водными ресурсами территории. «Едва ли где в России крестьянство представляет более подготовленную почву для всякого рода артельных начинаний, чем в Архангельской губернии. Умение вести дело артельно развито в архангельском крестьянине в очень высокой степени. Много сел и деревень в Архангельской губернии представляются настоящими промысловыми артельными единицами; иногда такими единицами являются целые сельские общества, даже волости», — отмечала А. Я. Ефименко<sup>2</sup>. В зависимости от вида промысла, время и места его проведения (река, озеро, море), близости или удаленности от рынков сбыта и пр. артели, связанные с производством водных промыслов, имели различную организацию, названия и свои тайные знания.

«Организация артелей различна не только в артелях одного уезда, одной волости, одного озера, но иногда, как, например, на озере Лача [Каргопольского уезда], организация артелей одного берега существенно различается от организации артелей другого берега; на озере Лаче артели западного берега — артели кабальные и имеют „старосту“, который подобно десятнику набирает себе артель из должников; на восточном берегу артельщики сходятся по взаимному соглашению и ни „старост“, ни „большаков“ между ними нет, все дела артель решает общим советом», — писал в конце XIX в. Г. И. Куликовский<sup>3</sup>.

При всем различии в структуре водопромысловых артелей, численности их членов, степени организации и доходам они имели общие черты: временный (сезонный) характер, добровольное и договорное начало в осуществлении хозяйственной деятельности, общественную собственность на средства производства, круговую поруку.

Массовость артельной самоорганизации, их экономическое значение в структуре занятости и доходов населения, коллективный характер собственности на сред-

<sup>1</sup> Библиография по этому вопросу достаточно обширна. Частично ее анализ содержится в диссертационном исследовании Е. Е. Родионовой. См.: [16].

<sup>2</sup> Ефименко А. Эфемерное артельное предприятие // Неделя. Газета политическая и литературная. 1873. № 17. Стб. 640.

<sup>3</sup> Куликовский Г. И. Из общинно-артельной жизни Олонецкого края. Петрозаводск: Губ. тип., 1897. С. 15.

## Водные промыслы населения Олонецкой губернии в 1901 г.

Виды промыслов	Число рабочих	В % к общему числу жителей	Заработок, руб.	В среднем на человека, руб.
Сплав лесных материалов в пределах уезда	13 971	3,64	174 807	12,50
Сплав лесов вне пределов уезда	2286	0,59	80 308	35,13
Работы по улучшению Мариинской системы и других водных путей	318	0,08	13 365	42,03
Тяга судов лошадьми	2334	0,60	144 566	61,93
Судостроение	164	0,04	11 490	70,06
Рыболовство	9288	2,42	144 579,5	15,56
Лоцманство	462	0,12	82 306	178,15
Судовые рабочие (шкипера, штурманы, кормщики, кочегары, матросы, штурвальные, машинисты)	1956	0,51	100 120	51,18
Нагрузка и выгрузка судов	2000	0,52	53 290	26,64
Судопромышленничество	32	0,008	45 000	1406,25
Итого	32 811	8,55	849 831,5	25,90

Рассчитано по: О заработках населения Олонецкой губернии // Национальный архив Республики Карелия (далее — НАРК). Ф. 27. Оп. 1. Д. 37/3. Л. 3–22 об.

ства производства не могли оставаться вне системы государственного регулирования, хотя долгое время оно носило несистематический характер.

Первым опытом законодательного регулирования артельной деятельности в целом стал Устав цехов, утвержденный Павлом I 12 ноября 1799 г.<sup>1</sup>. Он предусматривал цеха трех видов: рабочие, ремесленные и служебные. Рабочие цеха подразделялись на артели, к которым приписывались «те, кои производят за условленную цену такие работы, для отправления которых особых мастерских учреждать нет надобности, или кои промысел свой на открытом воздухе отправляют»<sup>2</sup>. Несмотря на сохранение внутренней демократической структуры артелей, Устав вместе с тем вводил учет их состава, ограничивал ротацию артельщиков и конкуренцию между артелями, описывал порядок отправления ими работ.

После отмены в 1802 г. Павловского указа дальнейшее законотворчество в этой сфере носило спорадический характер. «К концу XIX — началу XX в. нормы о трудовых артелях оказались разбросанными по всему Своду Законов Российской Империи и совершенно не согласованными между собой»<sup>3</sup>.

Изменение характера социально-экономических отношений пореформенного времени, связанное, в частности, с растущей конкуренцией между предприятиями, поставило на повестку дня разработку правовой регламентации трудовых и промышленных артелей, «которая могла бы устранить неопределенность их правового

<sup>1</sup> Устав цехов // Полный свод законов Российской империи. Собрание-2. (далее – ПСЗРИ-2). Т. XXV: СПб.: Тип. II отделения Его Императорского Величества Собственной Канцелярии, 1830. № 19 187. С. 864–888.

<sup>2</sup> Там же. С. 865.

<sup>3</sup> Цит. по [1].

го положения, не стесняя в то же время излишней регламентацией внутренней жизни артели и взаимоотношения ее целей»<sup>1</sup>.

Эта, по определению одного из авторов «Вестника права», «народническая тенденция» легла в основу высочайше утвержденного 27 мая 1902 г. «Положения об артелях трудовых», целью которого являлось «стремление поддержать мелкого самостоятельного производителя, ремесленника и кустаря, снабжая юридической устойчивостью те союзы и товарищества, в которые он вступает, чтобы успешнее бороться с крупной промышленностью, и ограждая вместе с тем эти союзы от капиталистического перерождения или вырождения, от превращения в капиталистическое предприятие, пользующееся наемным трудом»<sup>2</sup>.

В Положении было дано первое официальное определение артели как «товарищества, образовавшегося для производства определенных работ и промыслов, а также для отправления служб и должностей, личным трудом участников, за общий их счет и с круговой порукой»<sup>3</sup>.

Таким образом, в гражданское законодательство были инкорпорированы нормы обычного права, на которые ряд научных, общественных и государственных деятелей еще на стадии обсуждения законопроекта указывали как на основной регулятор артельной организации экономической деятельности. «Законодательные реформы должны считаться с народным духом, который мощно проявляется в обычно-правовых отношениях, — подчеркивал юрист В. В. Акимов. — Применяясь к потребностям, выдвигаемым многообразными местными и бытовыми условиями, обычай облекается в новые, более сложные формы, и те элементы, которыми обычай обогащает себя, становятся, в свою очередь, источником дальнейшего обычно-правового развития»<sup>4</sup>. Кроме того, Положение 1902 г. сохранило возможность создания артелей на традиционных основаниях (устных, реже — письменных договорах).

Вместе с тем государство внесло принципиально новый — модернизационный — элемент в сферу регулирования артельной деятельности, введя понятие уставных артелей<sup>5</sup>, т. е. присвоив им статус официального юридического лица. Для этого типа артелей Положение определило их права и обязанности, структуру и форму управления, ведения дел и ликвидации, распоряжения финансами и имуществом, которые находились теперь под контролем органов местного управления. Устав артели должен был быть утвержден губернатором по согласованию с Министерством торговли и промышленности.

Традиционные артели фактически остались вне государственной регламентации, так как предполагалось, что «этого рода артели, возникая на короткое время, для исполнения несложной работы, не нуждаются в детальном определении закона»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Максимов В. Артели биржевые и трудовые с разъяснениями Правительствующего Сената и приложением: всех действующих узаконений, правил, образцовых уставов биржевых и трудовых артелей и устава общества для содействия артельному делу в России. М.: Изд-во книж. магазина И. К. Голубева под фирмой «Правоведение», 1907. С. V.

<sup>2</sup> Проект артельного закона // Вестник права. Журнал юридического общества при СПб. ун-те. Т. XXX. 1900. № 6. С. 235.

<sup>3</sup> Положение об артелях трудовых // ПСЗРИ-3. Т. XXII. Отд. 1-е. СПб., 1904. № 21 550. С. 416–418.

<sup>4</sup> Акимов В. В. Северно-русские союзы народных артелей // Вестник права. Журнал юридического общества при СПб. ун-те. Т. XXXV. 1905. Кн. 2. Февраль. С. 178–179.

<sup>5</sup> Образцы Уставов для трудовых артелей были учреждены в 1904 г., для биржевых — в 1906 г.

<sup>6</sup> Максимов В. Артели биржевые и трудовые с разъяснениями Правительствующего Сената и приложением: всех действующих узаконений, правил, образцовых уставов биржевых и трудовых артелей и устава общества для содействия артельному делу в России. М.: Изд-во книж. магазина И. К. Голубева под фирмой «Правоведение», 1907. С. VI.

Как показывает материал, большинство водопромысловых артелей Европейского Севера России остались в своем прежнем, неуставном статусе и, следовательно, испытывали слабое воздействие со стороны государства. Деятели Архангельского комитета Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности полагали, что «артельное дело для местных крестьян, ввиду их малограмотности, сподручнее вести не на основании уставов об артелях со сложной регламентацией организации, их состава и деятельности, а по письменным договорам, свидетельствуемым в Волостных Правлениях, — с предоставлением товариществам включать в них условия по взаимному соглашению, не стесняясь какими-либо формальностями»<sup>1</sup>.

Это касалось преимущественно рыболовных и сплавных артелей, деятельность которых регламентировалась законодательными нормами общего характера. Например, для сплавных артелей обязательным было соблюдение «лесных установлений». Например, в Архангельской губернии артель или подрядчик, «выправляя порубочные билеты вместе с тем берет на себя и ответственность за нарушение этих постановлений»<sup>2</sup>.

Законодательные нормы в отношении рыбных промыслов содержали в себе, например, Устав сельского хозяйства и различные «Правила», созданные с учетом специфики каждой конкретной местности. Они регулировали сроки рыболовства, виды и способы производства лова, размер и типы промысловых орудий, организацию и управление промыслами<sup>3</sup>.

Иная ситуация наблюдалась в законодательном регулировании морских звериных промыслов. По свидетельству П. С. Ефименко, «когда в царствование императрицы Елизаветы Петровны все северные морские промыслы были отданы в монополию гр. Шувалову [1768 г. — *И. Б.*] и все вольные промышленники должны были продавать свою добычу графским скупщикам, в то время канторой Архангельского Соляного правления затребован был от мезенских промышленников их морской устав»<sup>4</sup>. А. А. Елфимов и Ж. Б. Иванова ошибочно трактуют материалы П. С. Ефименко, указывая, что «в 1866 г. правительством был утвержден старинный Устав новоземельских промышленников» [6]. Напротив, по данным Н. Я. Озерецковского, записавшего Устав в первой половине XIX в., на которые ссылается П. С. Ефименко, новоземельские промышленники видели в общегражданских установлениях «только препоны, которые надобно обойти»<sup>5</sup>, а новоземельский устав существовал, по всей вероятности, только в виде договорного источника обычного права для регулирования моржовых промыслов.

Тем не менее падение новоземельских промыслов вследствие истребления моржей, с одной стороны, и активизации норвежских промышленников, с другой, вызывали беспокойство общественных и государственных деятелей. С 1877 г. по инициативе великого князя Александра Александровича Общество спасения на водах

<sup>1</sup> Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Архангельская губерния. Т. I. СПб.: Тип. тов-ва «Народная польза», 1903. С. 61.

<sup>2</sup> Ефименко А. Артели в Архангельской губернии // Сборник материалов об артелях в России. СПб.: Тип. Майкова, 1874. Вып. 2. С. 107.

<sup>3</sup> Об устройстве рыболовных заведений по реке Свири // ПСЗРИ-2. Т. X. Отд. 1. СПб., 1836. № 8079. С. 361–363; Устав о городском и сельском хозяйстве // Свод законов Российской империи издания 1857 г. Т. XII. Ч. II. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. С. 112; Правила для лова рыбы в реках Архангельской губернии, впадающих в Белое море и Северный океан, и в притоках этих рек // ПСЗРИ-2. Т. XLV. Отд. 1. СПб., 1874. Отд. 1. № 47 880. С. 26–27.

<sup>4</sup> Ефименко П. С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии // Труды Архангельского губернского статистического комитета за 1867 и 1868 гг. Вып. 3. Кн. 1. Архангельск: Губ. тип., 1869. С. 178.

<sup>5</sup> Озерецковский Н. Описание моржового промысла // Архангельские губернские ведомости. 1846. № 41. С. 623–627; № 42. С. 638.

начало обустройство Новой Земли для зимовки на ней русских промысловых артелей, а также колонизацию острова мезенскими ненцами. Этот почин был подхвачен архангельским губернатором Н. Д. Голицыным, который «лично посетил Новую Землю в 1888 г. и затем принял ряд мер к поддержанию станции и к обеспечению самоедов»<sup>1</sup>.

Другой заботой государства явилось регулирование артельной организации зверобойного промысла в горле Белого моря между устьями рек Кулой и Мезень (так называемый Устьинский промысел), где в середине XIX в. сложилось крупное промысловое межартельное объединение — *бурса*. Возникшие в период интенсивного развития капиталистических отношений разногласия внутри *бурсы* повлекли за собой ее распад на несколько самостоятельных артелей и, как следствие, привели к падению доходности устьинского промысла. Для решения этой проблемы и с целью «равномерного обеспечения интересов всего промыслового населения» 22 июня 1866 г. были высочайше утверждены разработанные Министерством государственных имуществ «Правила для устройства устьинских промыслов» (с дополнениями и изменениями от 5 марта 1874 г.)<sup>2</sup>. Показательно, что нормативный акт не ограничился определением общих правил производства лова, но детально разработал структуру межартельного управления. В частности п. 3–4 Правил предписывалось: «Для назначения времени начала промыслов и наблюдения за порядком производства оных, избираются на трехлетие промысловые старосты от г. Мезень, деревень: Койды, Нижи, Долгой Щели, Семжи, Лампожни и Каргополя. На каждые двадцать лодок полагается один староста... Старосты собираются в г. Мезень около двадцатых чисел марта и назначают день, в который промышленники должны спускаться в море»<sup>3</sup>.

Однако, как указывала А. Я. Ефименко, государственное регулирование оказалось малоэффективным в условиях возросшей в пореформенное время конкуренции на водные ресурсы. «Устав не мог примерить враждующие интересы различных селений, которые не все одинаково благоприятно поставлены по отношению к промыслу, — отмечает исследовательница. — Чтобы избежать споров и неудовольствий, промышленники оставляют устав в бездействии, и каждая артель промышляет сама по себе»<sup>4</sup>.

В 1873 г. была предпринята, пожалуй, самая масштабная попытка по регулированию беломорских артельных промыслов. Ученый комитет Министерства государственных имуществ вышел с отношением об учреждении акционерного общества «Север», которое имело своей целью «развитие всех морских промыслов и судоходства по Северному океану и Белому морю. Для разрешения этой задачи операции Общества объемлют: 1) в Северном океане ловлю китов, трески и акул; 2) на острове Новая Земля ловлю моржей, тюленей и дельфинов; 3) в Белом море ловлю сельдей». Кроме того, общество предполагало «учредить заводы для выделки трескового жира; заведение для обработки всех продуктов морского промысла и для посола сельдей усовершенствованными способами и устроить верфи и мастерские для постройки и починки судов»<sup>5</sup>. К сожалению, этот проект не был реализован.

<sup>1</sup> *Обзор* Архангельской губернии за 1893: Приложение ко Всеподданнейшему отчету Архангельского Губернатора о состоянии Архангельской губернии. Архангельск: Губ. тип., 1894. С. 24.

<sup>2</sup> *Об изменении правил о производстве Устьинского тюленьего промысла* // ПСЗРИ-2. Т. XLXI. Отд. 1. СПб., 1876. № 53 225. С. 326–327.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Ефименко А.* Артели в Архангельской губернии // Сборник материалов об артелях в России. СПб.: Тип. Майкова, 1874. Вып. 2. С. 47–48.

<sup>5</sup> *О проекте устава Общества для китового, моржового, тюленьего, сельдяного и др. промыслов в Белом море и Северном океане* // Российский государственный исторический архив. Ф. 382. Оп. 1. Д. 321. Л. 8–8 об.

В большей степени государственной регламентации подверглась деятельность различных портовых артелей (лоцманские, дрягильские, балластные и пр.), что было обусловлено исключительным экономическим значением севернорусской торговли, в первую очередь хлебной, с границей. Так, структура и правила деятельности архангельской артели дрягилей<sup>1</sup> были узаконены положениями 1812 и 1827 г., которые, в частности, возлагали контроль за деятельностью артели на начальника Архангельской таможни<sup>2</sup>. В 1866 и 1867 гг. Министерством внутренних дел были утверждены уставы шкивдорской и балластной артелей<sup>3</sup>.

Эволюция характера управления лоцманскими артелями была тесно связана с изменением политики государства в отношении водных ресурсов. Начиная с XVIII в., в связи с развитием торгового судоходства империи, свободное до того пользование водами стало рассматриваться как сфера преимущественно государственных интересов, что поставило на повестку дня вопрос о безопасном, в первую очередь, прибрежном плавании.

Первые законодательные акты, регулировавшие лоцманский промысел: Инструкция 1710 г., Положение «О лоцманах» (1781 г.) и Закон «О лоцманах и проводниках» (1781 г.) — регламентировали лоцманскую деятельность, определяли права и обязанности лоцманов, включая расстановку навигационных знаков, и устанавливали их подчиненность старшему лоцману, являющемуся старостой артели<sup>4</sup>.

Из севернорусских лоцманских артелей, существовавших в целом ряде беломорских портов и на сплавных и судоходных реках, государственной регламентации подверглось самое старое — Общество архангельских портовых лоцманов<sup>5</sup>. Общество, до начала XIX в. состоявшее в ведении губернской канцелярии и пользовавшееся полным самоуправлением, с 1816 г. было переподчинено лоц-капитану, которому «повелевалось неусыпно наблюдать за лоцманами, так как, гласило предписание, «они, не имея над собой настоящего управления, беспрестанно обращаясь в пьянстве, делают купцам затруднение в пути, поставляют коммерческие суда на мель, или, не доведя до настоящего места и совсем оставляют их по своему своевольту»»<sup>6</sup>. С 1862 г. общество состояло под управлением «капитана над Архангельским портом, а в навигационное время находится в распоряжении Архангельской таможни»<sup>7</sup>. Таким образом, служба архангельских лоцманов рассматривалась как разновидность госу-

<sup>1</sup> Дрягиль — крючник, носильщик. Первые упоминания о дрягильской артели г. Архангельска восходят к 1680 г.

<sup>2</sup> Фёдоров К. С. Дрягильская компания в Архангельске // Сборник материалов об артелях в России. СПб.: Тип. Майкова, 1873. Вып. 1. С. 109–112.

<sup>3</sup> Ефименко П. С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии // Труды Архангельского губернского статистического комитета за 1867 и 1868 гг. Вып. 3. Кн. 1. Архангельск: Губ. тип., 1869. С. 184.

<sup>4</sup> Устав путей сообщения // Свод законов Российской империи издания 1857 г. Т. XII. Ч. I. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. С. 18–21.

<sup>5</sup> Было основано в 1653 г. грамотой Алексея Михайловича, даровавшей архангельскому рыбаку Ивашке Котцову право на проводку торговых судов по Белому морю и р. Северная Двина. К концу XIX в. Общество состояло из 71 двора казенных (черносошных) крестьян, живших в подгородном селении Соломбала и деревнях Вознесенской волости Архангельского уезда. В административном отношении лоцманские поселения и не были выделены в отдельную волость, однако имели свой мир, так называемый лоцманский стан. См.: *Общество Архангельских портовых лоцманов* // Справочная и памятная книжка Архангельской губернии на 1875 г. и статистическое описание сельского населения и его промышленности в Архангельской губернии. Архангельск: Губ. тип. И. В. Черепанова, 1874.

<sup>6</sup> Исаев А. А. Артели в России. Ярославль: Печатня губ. правления, 1881. С. 62.

<sup>7</sup> *Общество Архангельских портовых лоцманов* // Справочная и памятная книжка Архангельской губернии на 1875 г. и статистическое описание сельского населения и его промышленности в Архангельской губернии. Архангельск: Губ. тип. И. В. Черепанова, 1874. С. 96.

дарственной, о чем, в частности, свидетельствует тот факт, что они приводились к присяге, были пожалованы форменными кафтанами, а за служебные преступления судились военным судом.

Упрочило положение лоцманской службы как разновидности государственной «Временные правила для Общества Архангельских лоцманов», утвержденные 18 января 1886 г. и ставшие частью общероссийского Устава Путей сообщения (ст. 309–314)<sup>1</sup>. Они не только детализировали права и обязанности артели, но и регламентировали ее доходы<sup>2</sup>.

В условиях капиталистической модернизации конца XIX — начала XX в. включенность Российской империи в международную торговлю, разнообразие лоцманских артелей (которые были различны не только на отдельных морях, но и в разных портах одного и того же моря), их прав, обязанностей и организационной структуры потребовали выработки единого положения о морских лоцманах. С этой целью в 1886 г. была создана особая комиссия под председательством члена Адмиралтейств-Совета генерал-лейтенанта Ф. Веселаго, которая на основе анализа российского и зарубежного законодательства, разработала новое Положение о морских лоцманах, утвержденное 1 мая 1890 г.<sup>3</sup>

Согласно положению, лоцманская служба перешла в ведение Главного гидрографического управления Морского министерства, а вся территория России была разделена на шесть лоцманских округов: Беломорский, Балтийский, Кронштадтский, Черноморский, Каспийский и Восточный<sup>4</sup>. Кроме того, Положение 1890 г. усилило контроль государства над самоорганизующимися лоцманскими сообществами. Был введен новый порядок зачисления в лоцманские общества и товарищества, установлен обязательный вступительный взнос для создания аварийного фонда, более детально регламентирована гражданская ответственность лоцманов. Основной организационной единицей теперь являлось Общество лоцманов — трудовой союз, действовавший под контролем государственных структур на основании частных уставов, которые утверждались в каждом конкретном случае Морским министерством по согласованию с Министерством торговли и промышленности. Общество подчинялось лоцманскому командиру и его помощнику, которые также утверждались на эту должность приказами по Морскому ведомству. Малочисленные объединения, не входившие в состав общества, могли образовывать лоцманские товарищества, действовавшие на основании письменного договора участников, который утверждался местным губернатором или градоначальником. Они же назначали старосту [13].

Речные артели лоцманов Европейского Севера России, напротив, испытали на себе не столько государственное, сколько ведомственное администрирование. Так, например, в одном из крупнейших ареалов развития этого промысла в верховьях р. Свири (Лодейнополюский уезд Олонецкой губернии), лоцманское дело, по мнению подполковника П. Меньшикова, существовало «больше по преданию и руководствуется обычным правом, а не каким-нибудь законоположением»<sup>5</sup>. Вместе с тем шесть лоцманских артелей спускных и подъемных станций, созданные здесь

<sup>1</sup> Устав путей сообщения ... С. 57.

<sup>2</sup> Временные правила для общества Архангельских лоцманов // Справочная книжка и календарь Архангельской губернии на 1888 г. с приложением адрес-календаря Архангельской губернии и плана г. Архангельска. Архангельск: Губ. тип., 1888. С. 158–161.

<sup>3</sup> Положение о морских лоцманах // ПСЗРИ-3. Т. X. Отд. 1. СПб., 1893. № 6784. С. 340–345.

<sup>4</sup> Ефименко П. С. Сборник народных юридических обычаев Архангельской губернии // Труды Архангельского губернского статистического комитета за 1867 и 1868 гг. Вып. 3. Кн. 1. Архангельск: Губ. тип., 1869. С. 10.

<sup>5</sup> Меньшиков П. Некоторые недостатки в судоходно-административном надзоре на Мариинской системе в пределах Вытегорского Округа. СПб.: Типо-литография С. М. Муллер, 1901. С. 9.

начальством Вытегорского округа путей сообщения, находились полностью под контролем его чиновников — «дистанционных смотрителей из путейских офицеров». Они утверждали приговоры артелей по приему или отчислению лоцманов, за плату в 200–300 руб. избирали главу артели — *сотского*. Дальнейший «надзор», по наблюдению автора газеты «Неделя», сводился к тому, что чиновник приезжал «в лето раза два, не больше, затем, чтобы прогуляться; разве оштрафует кого-нибудь в это время из лоцманов за пьянство»<sup>1</sup>. Мздоимство дистанционных смотрителей являлось, по мнению того же автора, и главной причиной частых аварий на р. Свири. Это было связано с тем, что срок обучения лоцманских учеников (от года до пяти лет) и перевод их в так называемые *старшие* также полностью зависел от дистанционного смотрителя. «Производясь в старшие, каждый должен поблагодарить барина 25-ю рублями, иначе и в старшие не попадет. Само собой разумеется, что кто скорее и больше выскажет благодарности перед барином, тот, обыкновенно, и в старшие производится»<sup>2</sup>.

Несмотря на то что по закону 1890 г., за провинности лоцмана должны были исключаться из артели судоходным начальством, их низкая квалификация, с одной стороны, и слабая платежеспособность, с другой, привели к тому, что «пока следствие продолжается, так лоцман отстраняется от должности, а потом снова поблагодарит барина, да и опять служит»<sup>3</sup>.

Примечательно в этом отношении прошение крестьянина Олонецкого уезда Герасима Семенова Маракуева от 23 января 1868 г. «о допущении его на должность лоцмана». Как следует из документа, лоцман находился «в жалком положении с семейством, состоящим из 8 душ, которое терпит нужду», поскольку был отстранен от должности и полгода ждал решения суда за то, что *тихвинка* с дровами, принадлежащая крестьянину Мингуеву, «по случаю большого ветра была выброшена на луду»<sup>4</sup>. По предписанию олонецкого губернатора дело было направлено на следствие, а Маракуев был допущен «к отправлению должности лоцмана», о чем и было сообщено начальнику 2-го отделения 3-й дистанции Путей сообщения<sup>5</sup>.

Аналогичным образом местное судоходное начальство пыталось поставить под свой контроль и бурлацкие артели по производству конной тяги на Мариинской системе. Причем делалось это зачастую без ведома Министерства путей сообщения. Так, в 1896 г. ведомственным начальством была организована артель по конной тяге между селениями Чайкой и Вознесеньем. Район деятельности артелей был разбит на четыре участка общей протяженностью 271 версты. «На всех этих промежутках организовано не утвержденное никаким законом сообщество коннопромышленников, действующее с заведомого согласия и даже руководства, как местного судоходного начальства, так и с ведома Округа Путей сообщения»<sup>6</sup>. Начальники судоходных участков «в видах беспрепятственного и правильного движения судов и гонок по Мариинскому водному пути» предложили лесопромышленникам и коннопромышленникам заключить трехстороннее соглашение, которое регламентировало очередность работ, форму и размер оплаты, меры по предупреждению эпизоотии и пр. Для ведения записей очереди и наблюдения за порядком начальниками судоходных участков были созданы конторы и назначены

<sup>1</sup> Лоцманские артели на р. Свири // Неделя. Газета политическая и литературная. 1870. № 43–44. Стб. 1451.

<sup>2</sup> Там же. Стб. 1450.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Прошение крестьянина Олонецкого уезда ОГ Маракуева о допущении его на должность лоцмана // НА РК.Ф. 1. Оп. 1. Д. 43/7. Л. 3–3 об.

<sup>5</sup> Там же. Л. 2.

<sup>6</sup> Меньшиков П. Некоторые недостатки в судоходно-административном надзоре на Мариинской системе в пределах Вытегорского Округа. СПб.: Типо-литография С.М. Муллер, 1901. С. 120.

старосты, их помощники и прочие служащие. Кроме того, общественные артельные деньги (на оплату ветеринара, покупку медикаментов и прочие расходы) должны были храниться в сберегательной кассе при Казначействе в распоряжении помощника Начальника отделения»<sup>1</sup>.

С конца XIX в. свою лепту в организацию артелей начинают вносить и общественные организации, во множестве появившиеся в пореформенной России, а также частные лица. Так, в целях улучшения судоходства и пропускной способности шлюзов Мариинской системы Первый съезд русских деятелей по водным путям (1894 г.) выработал положение о «бригадах постоянных рабочих» — так называемых *надзорщиков* — для работ «мелкого ремонта путей, сооружения знаков, очистки речного дна и вообще ухода за рекой. Такие бригады или артели предполагались постоянные, для работ во все времена года и состоящие из техников, десятников и рабочих»<sup>2</sup>. Артели вольнонаемных рабочих должны были заниматься посадкой деревьев для укрепления береговой полосы, осуществлять чистку кюветов, исполнять мелкий ремонт сооружений, а в зимнее время — ремонт гражданских зданий, получая за это дополнительную плату по 10 коп. в сутки<sup>3</sup>.

В 1896 г. для изучения опыта по созданию артелей «надзорщиков» была создана специальная комиссия, которая «признала желательным организацию постоянных рабочих артелей для изысканий и для ухода за рекой». Однако, как следует из доклада инженера В. Н. Холщевникова IX съезду русских деятелей по водным путям (1902 г.), этот проект так и не был реализован.

Более успешным оказался проект по устройству тяглой артели в Мезенском уезде Архангельской губернии. Здесь в октябре 1903 г. была создана промышленная артель для перевозки «разного рода тяжестей, кладей и товаров на протяжении грунтовых дорог и водных путей, по системе реки Мезени, в пределах Архангельской и Вологодской губерний»<sup>4</sup>. В соответствии с целью артели было предоставлено право «приобретать в собственность, или арендовать пароходы, баржи и иные суда и вообще движимое и недвижимое имущество, устраивать речные пристани и товарные хранилища, заводить конторы и агентства, заключать займы, принимать и производить пожертвования, нанимать служащих и, вообще, вступать во всякого рода дозволенные законом договоры и обязательства»<sup>5</sup>.

Таким образом, исследование истории артельной практики в России, эволюции ее типов в пореформенный период позволяет охарактеризовать ее как наиболее адекватную для российской экономической жизни форму приспособления к рыночной экономике. Этому успеху способствовал тот факт, что именно артельная организация труда была имманента русской традиционной культуре с ее идеями коллективного труда, равноправности участников трудовых отношений и распределения результатов труда, т. е. соответствовала духовно-нравственным, культурно-историческим традициям и социокультурным ценностям народа.

Эта особенность артельной организации была в достаточной степени воспринята системой государственного управления хозяйственной и промысловой деятельностью, которая не только сумела придать самоорганизующимся сообществам статус официального, юридического лица, но включить их наиболее существенные черты, основанные на нормах обычного права, в процессы регулирования капиталистических отношений. С этой точки зрения изучение артельных форм организации труда сохраняет свою актуальность для разработки современных путей пере-

<sup>1</sup> Там же. С. 22–23.

<sup>2</sup> Холщевников В. Н. Об организации персонала казенных служащих на внутренних водных путях и потребностях их быта. СПб.: Типо-литография С. М. Муллер, 1902. С. 14–15.

<sup>3</sup> Там же. С. 15.

<sup>4</sup> Устав Мезенской промышленной артели. Архангельск: Губ. тип., 1903. С. 1.

<sup>5</sup> Там же. С. 1–2.

хода к социально-ориентированной рыночной экономике. Кроме того, производственные артели и кооперативы, максимально ориентированные на использование местных сырьевых и материально-технических ресурсов, представляют собой одну из наиболее эффективных форм локальной мобилизации экономического потенциала, что подтверждает опыт исследования водопромысловых артелей Европейского Севера России.

## Литература

1. Белоновская А. М. Становление и развитие артельной формы собственности и организации труда в России: вторая половина XIX — начало XX в.: Автореферат дисс. ... канд. экон. наук. М.: РГГУ, 2010. С. 8.
2. Белоновская А. М. Артельная форма хозяйственной организации в исследованиях российских ученых конца XIX — начала XX в. // Вестник РГГУ. 2010. № 6. Серия: Экономика.
3. Билимович А. Д. Кооперация в России до, во время и после большевиков. М.: Наука, 2005.
4. Брызгалов В. В. Состав мурманских рыболовных артелей в конце XVII века // М. В. Ломоносов и национальное наследие России: Тез. докл. междунар. науч. конф. Архангельск, 1996. Ч. IV.
5. Давыдова Ю. А. Обрядово-магическая практика поморской промысловой артели // Соловецкий форум «Экология человека». Архангельск, 1995. Вып. 2.
6. Елфимов А. А., Иванова Ж. Б. Генезис обычно-правовых норм, регламентирующих сохранение водных биологических ресурсов России // V Международная студенческая электронная научная конференция «Студенческий научный форум», 15 февраля — 31 марта 2013 года: [Электронный ресурс]. URL: [www.scienceforum.ru/2013/22/5890](http://www.scienceforum.ru/2013/22/5890) (дата обращения: 01.02.2014).
7. Кабанов В. В. Судьбы кооперации в советской России: проблемы, историография // Судьбы российского крестьянства. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1995.
8. Калачов Н. В. Артели в древней и нынешней России // Русская артель / Сост., отв. ред. О. А. Платонов. М.: Ин-т русской цивилизации, 2013.
9. Кооперация: страницы истории: В 3 т. М.: Наука, 1998–2011.
10. Кораблев Н. А. Социально-экономическая история Карельского Поморья во второй половине XIX века. Петрозаводск: Карелия, 1980.
11. Красильникова Т. К. История корпоративного права России. М.: Международ. юрид. ин-т, 2011.
12. Миронов Б. Н. Главные социальные организации крестьянства, городского сословия и дворянства // Acta Slavica Iaponica. 1998. Vol. 16.
13. Мишальченко Ю. В. Возникновение и развитие «лоцманского дела» в России и за рубежом // Интернет-журнал on-line «Морское право». 2004. № 2: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.sea-law.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=110](http://www.sea-law.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=110) (дата обращения: 25.01.2014).
14. Морозов Л. Ф. От кооперации буржуазной к кооперации социалистической. Из истории становления советской кооперации. М.: Центросоюз, 1969.
15. Новиков И. А. Артель в России во второй половине XIX — начале XX в. К вопросу об определении термина // Вестник Томского гос. ун-та. 2009. № 4 (8).
16. Родионова Е. Е. Развитие морского и берегового рыболовного промысла в Архангельской губернии в XIX — начале XX вв.: Дисс. ... канд. ист. наук. Архангельск: ПГУ, 2000. 208 с.

## References

1. Belonovskaya A. M. *Formation and development of collective form of ownership and the work organization in Russia: second half XIX beginning of the XX century* [Stanovlenie i razvitie artel'noi formy sobstvennosti i organizatsii truda v Rossii: vtoraya polovina XIX – nachalo XX v.]: Dissertation abstract. M.: RSHU [RGGU], 2010. P. 8.
2. Belonovskaya A. M. *Collective form of the economic organization in researches of the Russian scientists of the end by XIX — the beginnings of the XX century* [Artel'naya forma khozyaistvennoi organizatsii v issledovaniyakh rossiiskikh uchenykh kontsa XIX — nachala XX v.] // The RSHU Bulletin [Vestnik RGGU]. 2010. N 6. Economy series [Seriya «Ekonomika»].
3. Bilimovich A. D. *Cooperation in Russia to, in time and after Bolsheviks* [Kooperatsiya v Rossii do, vo vremya i posle bol'shevikov]. M.: Science [Nauka], 2005.

4. Bryzgalov V. V. *Structure of Murmansk fishing artels at the end of the XVII century* [Sostav murmanskikh rybolovnykh artelei v kontse XVII veka] / M. V. Lomonosov and national heritage of Russia: collection of works of International Scientific conference [M. V. Lomonosov i natsional'noe nasledie Rossii: Tez. dokl. mezhdunar. nauch. konf.]. Arkhangelsk, 1996. Part IV.
5. Davydova Yu. A. *Ceremony and magic practice of the Pomor trade artel* [Obryadovo-magicheskaya praktika pomorskoj promyslovoj arteli] // Solovki forum "Ecology of the person" [Solovetskii forum «Ekologiya cheloveka»]. Arkhangelsk, 1995. Vol. 2.
6. Elfimov A. A., Ivanova Zh. B. *Genesis of the usual rules of law regulating preservation of water biological resources of Russia* [Genezis obychno-pravovykh norm, reglamentiruyushchikh sokhranenie vodnykh biologicheskikh resursov Rossii] //The V International student's electronic scientific conference "Student's Scientific Forum" [V Mezhdunarodnaya studencheskaya elektronnaya nauchnaya konferentsiya «Studencheskii nauchnyi forum»], on February 15 — on March 31, 2013. [An electronic resource] URL: [www.scienceforum.ru/2013/22/5890](http://www.scienceforum.ru/2013/22/5890) (address date: 01.02.2014).
7. Kabanov V. V. *Destiny of cooperation in the Soviet Russia: problems, historiography* [Sud'by kooperatsii v sovetskoj Rossii: problemy, istoriografiya] // Destinies of the Russian peasantry [Sud'by rossiiskogo krest'yanstva]. M.: RSHU [Rossiisk. gos. gumanit. un-t], 1995.
8. Kalachov N. V. *Artels in ancient and present Russia* // The Russian artel [Arteli v drevnei i nyneshnei Rossii] / General edition of O. A. Platonov. M.: Institute of the Russian civilization [Institut russkoj tsivilizatsii], 2013.
9. *Cooperation: history pages* [Kooperatsiya: stranitsy istorii]. In 3 vol. M.: Science [Nauka], 1998–2011.
10. Korablyov H. A. *Social and economic history of the Karelian Pomorze in the second half of the XIX century* [Sotsial'no-ekonomicheskaya istoriya Karel'skogo Pomor'ya vo vtoroi polovine XIX veka]. Petrozavodsk: Karelia, 1980.
11. Krasilnikova T. K. *History of corporate law of Russia* [Istoriya korporativnogo prava Rossii]. M.: International Juridical University [Mezhdunarod. Yurid. In-t], 2011.
12. Mironov B. N. *Main social organizations of the peasantry, city estate and nobility* [Glavnye sotsial'nye organizatsii krest'yanstva, gorodskogo sosloviya i dvoryanstva] // Acta Slavica Iaponica. 1998. Vol. 16.
13. Mishalchenko Yu. V. *Emergence and development of «pilot matter» in Russia and abroad* [Vozniknovenie i razvitie «lotsmanskogo dela» v Rossii i za rubezhom] // On-line "Marine law" Internet magazine [Internet-zhurnal on-line «Morskoe pravo»]. 2004. N 2: [An electronic resource]. URL: [http://www.sea-law.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=92&Itemid=110](http://www.sea-law.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=110) (date of the address 25.01.2014).
14. Morozov L. F. *From cooperation bourgeois to cooperation socialist. From history of formation of the Soviet cooperation* [Ot kooperatsii burzhuaznoj k kooperatsii sotsialisticheskoi. Iz istorii stanovleniya sovetskoj kooperatsii]. M.: Tsentrosoyuz, 1969.
15. Novikov I. A. *Artel in Russia in the second half of XIX — the beginning of the XX century. On a question of term definition* [Artel' v Rossii vo vtoroi polovine XIX — nachale XX v. K voprosu ob opredelenii termina] // Messenger of the Tomsk State University [Vestnik Tomskogo gos. un-ta]. 2009. N 4 (8).
16. Rodionova E. E. *Development of sea and coastal fishing trade in the Arkhangelsk province in XIX — the beginning of the XX centuries* [Razvitie morskogo i beregovogo rybolovnogo promysla v Arkhangel'skoi gubernii v XIX — nachale XX vv.]: Dissertation. Arkhangelsk: PSU [PGU], 2000. 208 p.

## Подбор и подготовка кадров российской сыскной полиции в конце XIX — начале XX в.

**Гуркин Ярослав Андреевич**

Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья имени П. Ф. Лесгафта (Санкт-Петербург)

Старший преподаватель кафедры юридических дисциплин и правового регулирования

Соискатель кафедры теории и истории государства и права Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС

### *РЕФЕРАТ*

Статья посвящена подбору и подготовке кадров российского уголовного сыска и сыскной полиции Санкт-Петербурга на рубеже XIX–XX вв.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

правоохранительные органы, полиция, сыск, преступление, реформа

Gurkin Ya. A.

## Selection and Training Russian Detective Police at the End of XIX — the Beginning of the XX Centuries

**Gurkin Yaroslav Andreevich**

National State University of Physical Culture, Sports and Health, named by P.F. Lesgaft (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Lecturer of the Chair of Juridical Disciplines and Legal Regulating

Competitor on the PhD degree of the Chair of the Theory and History of the State and Law of the North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

### *ABSTRACT*

Article is devoted to selection and training of the Russian criminal investigation and detective police of St. Petersburg at a boundary of the XIX–XX centuries.

### *KEYWORDS*

law enforcement agencies, police, investigation, crime, reform

В последние десятилетия Россия переживает глубокие социально-политические перемены. Реформирование правоохранительной системы является составной частью этого процесса. Разработанная концепция модернизации правоохранительных органов прямо ориентирует на изучение и использование отечественного опыта предшествующих периодов. В этой связи несомненный интерес представляет изучение деятельности по созданию уголовного сыска в дореволюционной России.

Ко второй половине XIX в. жизнь в Санкт-Петербурге кардинально изменилась. Кризис феодально-крепостнической системы вызвал отмену крепостного права в 1861 г. и последующие реформы государственного механизма. После реформ 1860-х гг. столица начала резко расширяться, увеличивалось население. Жизненные условия в городе стали ухудшаться, в том числе благодаря росту маргинальных слоев населения. Среди пришлого населения было много таких, которые считали, что в занятиях грабежами и кражами для личного обогащения нет ничего зазорного. Совершение тяжких и особо тяжких преступлений с конца 1850-х гг. за каких-то 10 лет выросло более чем в 3 раза.

Ответом на стремительный рост уголовной преступности стало создание в 1866 г. Санкт-Петербургской сыскной полиции. В последующие годы подобные отделения начнут появляться и в других крупных городах.

С самого начала существования данной структуры встал вопрос о ее кадровом обеспечении. Начальники сыскных отделений неоднократно указывали на несоответствие штатов поставленным перед ними задачами, оправдывая тем самым плохую работу. Однако фактическая штатная численность служащих сыскной полиции часто выходила за рамки, предусмотренные законом «Об организации сыскной части» 1908 г. В распоряжение начальника сыскного отделения дополнительно направлялись служащие общей полиции. Сыскная полиция имела также нештатных сотрудников — постоянных вольнонаемных агентов и располагала широкой сетью негласных агентов.

С 1873 г. вводится принцип вольного найма на службу в полицию. Поступавший на службу должен был представить благожелательные отзывы и справки из всех учреждений, где он ранее служил. Для полицейских вводятся надбавки к жалованью в зависимости от срока службы. Прослужив без перерыва 30 лет, полицейский получал право на пенсию. Были предусмотрены и моральные стимулы поощрения — награждение офицеров орденами, а рядовых — медалями. В 1876 г. учреждается специальная медаль «За безупречную службу в полиции». На первый план теперь выдвигаются требования высокого профессионализма, а также соблюдения законности служащими полиции.

Для этого руководителям, старшим чинам и офицерам полиции вменялось в обязанность больше внимания уделять обучению и подготовке своих подчиненных. В крупных городах стали формироваться так называемые сверхштатные полицейские команды, или резерв, в которые принимались кандидаты на службу. В этом подразделении они проходили первоначальную подготовку, периодически привлекаясь под руководством опытных и известных «примерным поведением» старослужащих к несению службы в городе.

Состав чинов сыскных отделений был довольно пестрым (бывшие офицеры, военные чиновники, гражданские служащие и лица, не состоявшие ранее на какой-либо государственной службе). Основной контингент составляли лица в возрасте от 25 до 35 лет. Образовательный и профессиональный уровень большинства чинов сыскной полиции был невысоким. Основная масса личного состава сыскных отделений окончила городское либо сельское народное или начальное училище. Исключение составляли только начальники сыскных отделений.

Начальник сыскного отделения зачастую являлся единственным лицом в отделении, получившим некоторую систематическую юридическую и профессиональную подготовку. Эффективность работы сыскных отделений на местах в значительной степени зависела от квалификации их начальников, а также руководителей городской полиции. В этой ситуации на начальников сыскных отделений возлагались задачи не только по общему руководству личным составом, но и оперативная деятельность. В соответствии с «Инструкцией чинам сыскных отделений» 1910 г. начальники сыскных отделений были обязаны:

- 1) руководить деятельностью чинов отделения и направлять таковую в духе законности к наиболее успешному исполнению возложенных на них обязанностей по предупреждению и расследованию преступлений;
- 2) принимать на себя розыски и расследования по особо выдающимся делам, являясь на место преступления и принимая без малейшего промедления надлежащие меры, для розысков по горячим следам<sup>1</sup>.

В 1908 г. для начальников сыскных отделений были организованы специальные курсы. По распоряжению министра внутренних дел П. А. Столыпина все кандидаты на должности 89 сыскных отделений были откомандированы в Санкт-Петербург для слушания лекций на подготовительных курсах уголовного сыска, впервые органи-

<sup>1</sup> Инструкция чинам сыскных отделений. СПб., 1910. П. 13.

зованных при Департаменте полиции. Первые занятия предполагалось начать с группой лиц, назначенных на должность начальников сыскных отделений с 1 сентября 1908 г. Программа курсов была весьма и весьма обширна и включала в себя следующие разделы:

- 1) государственное и полицейское право,
- 2) уголовное право,
- 3) судебная медицина,
- 4) методы регистрации преступников,
- 5) приемы уголовного сыска,
- 6) приемы самообороны и обезоруживания преступников,
- 7) ознакомление с оружием и взрывчатыми веществами,
- 8) ознакомление с гримом и переодеванием,
- 9) тайнопись преступников (шифры) и дешифрование,
- 10) разбор сложных сыскных дел,
- 11) присутствие при вскрытии трупов по какому-либо сложному делу с объяснениями профессора Д. П. Косоротова — автора таких фундаментальных трудов, как «Основные правила составления судебно-медицинских актов о вскрытиях тел» (Санкт-Петербург, 1900), «О мнимой смерти» (Санкт-Петербург 1902) и «Учебник судебной медицины для студентов» (Санкт-Петербург, 1914), который в начале XX в. по праву считался одним из самых высококвалифицированных судебно-медицинских экспертов России,
- 12) посещение полицейского музея и других учреждений,
- 13) практические занятия по фотографии, «словесному портрету», антропометрии, дактилоскопии, по снятию слепков и рисунков следов, по исследованию документов,
- 14) приемы дрессировки собак для защитных, сторожевых и сыскных целей,
- 15) практика дознаний (показное производство дознания на месте с составлением образцовых следственных актов, описаний и справок),
- 16) практика розыска и выслеживания преступников<sup>1</sup>.

Лекции по искусству уголовного сыска, сыскной деятельности, технике уголовного сыска и научных методов раскрытия преступлений были прочитаны известным криминалистом и практическим работником розыска В. И. Лебедевым и изданы им в 1909 г. в виде книги «Искусство раскрытия преступлений». Большая часть учебного времени на курсах отводилась практическим занятиям, проводимым в тюрьме, в сыскных отделениях, где слушатели изучали представителей уголовного мира, знакомились с методами борьбы с преступностью. Такой подход к подготовке начальников сыскных отделений определялся тем, что им предстояло заниматься уже профессиональным обучением своих подчиненных, которые перед поступлением на службу в сыскные отделения не проходили специальной оперативно-розыскной подготовки. В последующем подобное обучение планировалось распространить на всех остальных сотрудников криминальной полиции.

Профессиональная подготовка остальных служащих сыскной полиции была организована непосредственно в сыскных отделениях, проходила под руководством начальников отделений и была довольно слабой.

Первым учебным заведением, где подготовка нижних чинов полиции была поставлена профессионально, стала школа полицейских урядников в Ревеле. Здесь шла подготовка сотрудников полиции для всей империи, в том числе и для Санкт-Петербургской сыскной полиции.

В конце 1908 г. эстляндский губернатор полковник гвардии Н. В. Коростовцев основал школу полицейских урядников. Создавая эту школу, глава губернии

<sup>1</sup> Вестник полиции. 1910. № 4. С. 98.

главным образом задался целью поставить на должную высоту вопрос о комплектовании профессиональными кадрами низших полицейских чинов — урядников, которые по своему служебному положению ближе всего к простому народу. Им же частенько приходится решать на местах довольно важные задачи, решение которых невозможно без специальной подготовки. Контингент урядников в основном представлял собой запасные нижние армейские чины, которые поступали на службу в полицию сразу после службы в войсках. Эти люди в большинстве своем совершенно не были знакомы со спецификой работы полиции, с многочисленными полицейскими обязанностями и делопроизводством<sup>1</sup>. Именно поэтому в декабре 1908 г. в городе Ревеле открылась первая в России школа полицейских урядников, которая поставила своей целью наладить массовый выпуск квалифицированных и компетентных младших полицейских чинов. В первые наборы старались набирать хорошо развитых физически и с лучшей стороны аттестованных своим начальством стражников. Но доступ в школу безвозмездно предоставлялся и частным лицам. Преимущество среди них отдавали тем, кто получил образование не ниже уездного училища. Курсы проходили в течение 2 месяцев. Занятия велись с предельной интенсивностью. Освоить программу курсов было далеко не просто, ведь она включала в себя более 200 вопросов и тем. Будущим полицейским в обязательном порядке требовалось изучить такие предметы, как

1. законоведение — куда, кроме уголовного уложения, входили судебные уставы, таможенные уставы, акцизы, гражданское право и судопроизводство, возбуждение уголовного дела, проведение дознания, расследование и профилактика преступлений и многое другое;
2. розыскная часть — здесь изучали способы регистрации преступников, антропometriю, дактилоскопию, фотографию, тактику сыска, проведение обыска, способы задержания вооруженных преступников, работу с полицейскими собаками и т. д.;
3. полиция безопасности — куда входили способы расследования и пресечения преступлений против государства;
4. по крестьянским делам — куда входили дела и преступления, происходившие в сельской местности и внутри крестьянской общины<sup>2</sup>;
5. сведения об общей полиции — изучение всех видов полиции Российской империи и разграничение их полномочий и юрисдикции;
6. медицина — строение человеческого тела, оказание медицинской помощи при вывихах, ушибах, переломах, сотрясениях, ножевых и огнестрельных ранениях, признаки массовых болезней, возведение карантинных, оказание помощи при отравлении или алкогольной или наркотической интоксикации;
7. ветеринарная часть — оказание помощи животным, определение болезни животных и определение, какие из них заразны для людей, как поступать с трупами животных, погибших от сибирской язвы<sup>3</sup>;
8. строительная полиция — контроль качества возведения любых построек и сооружений;
9. история и география;
10. фабричные дела;
11. тюрьма, каторга и пересылка, способы конвоирования и перевозка заключенных и арестованных<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Вестник* полиции. 1910. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> Там же. 1910. № 2. С. 42.

<sup>3</sup> Там же. № 3. С. 76.

<sup>4</sup> Там же. С. 77.

Восполнить пробелы в образовании и профессиональной подготовке сыскных агентов Министерство внутренних дел пыталось и посредством ознакомления чинов полиции со специальными методами и приемами розыскной и следственной работы не только с помощью должностных инструкций, но и на страницах официальных ведомственных периодических изданий и выпуском специальной литературы.

Количество статей, брошюр, учебников и даже монографий, вышедших в начале XX в., исчисляется многими сотнями. Тематика этих публикаций крайне разнообразна — начиная от истории полиции с описанием раскрытия громких преступлений и кончая правилами осмотра трупов. В качестве авторов «полицейской» литературы выступают ученые, криминалисты, медики, сотрудники полиции, журналисты и т. д.

К числу самых известных авторов следует отнести В. И. Лебедева. Широта познаний этого человека не может не удивлять. Кроме того, что он выступал в качестве эксперта по целому ряду громких уголовных дел, в 1903 г. он выпустил полицейский справочник с фотографиями профессиональных уголовников. В 1907 г. участвовал в разработке «Инструкции фотографирования преступников и составления регистрационной карты примет», в 1908 г. издал пособие «Судебно-полицейская фотография». В 1909 г. была опубликована книга «Искусство раскрытия преступлений», которая с дополнениями переиздавалась и впоследствии. Кроме того, В. И. Лебедев является основателем школы служебного собаководства и автором нескольких книг на эту тему<sup>1</sup>.

В работах и Н. Ф. Лучинского<sup>2</sup>, который являлся заведующим Центральным дактилоскопическим бюро, много и подробно рассказывалось о значении дактилоскопии для сыскного дела, идентификации и регистрации преступников. О роли дактилоскопии в расследовании преступлений говорилось и в работах М. А. Жабчинского<sup>3</sup>.

Управляющий кабинетом научно-судебной экспертизы А. Н. Попов<sup>4</sup> на страницах полицейской печати рассказывал о новых возможностях сыска, открывающихся благодаря новым научным открытиям и техническим достижениям. Этому же были посвящены и публикации С. Н. Трегубова<sup>5</sup>.

Книги и статьи профессора Д. П. Косоротова<sup>6</sup> были непререкаемым авторитетом по вопросам судебной медицины.

Важную роль в деле самообразования сотрудников полиции играла периодическая печать. Необходимо упомянуть такие журналы, как «Вестник полиции», «Юридический вестник», «Тюремный вестник», «Право», «Журнал Министерства юстиции». В этом перечне особо следует выделить «Вестник полиции». Журнал начал издаваться с конца 1907 г. Издание было еженедельным, в год выходило 52 номера. Содержание журнала условно можно подразделить на три раздела — необходимая информация, полезная информация и любопытная. Необходимая информация для

<sup>1</sup> Лебедев В. И. Искусство раскрытия преступлений. СПб., 1909.

<sup>2</sup> Лучинский Н. Ф. Дактилоскопия и ее роль при производстве следствия // Журнал Министерства юстиции. 1908. № 10. С. 74–103; Установление связи между преступлением и преступником // Вестник полиции. 1916. № 4. С. 97–99; № 5. С. 132–134; № 6. С. 157–159.

<sup>3</sup> Жабчинский М. А. О регистрации преступников и о приемах исследования преступлений. Варшава, 1913.

<sup>4</sup> Попов А. Осмотр места преступления // Вестник полиции. 1913. № 18; Научная техника расследования преступлений. Случаи из практики // Вестник полиции. 1914. № 27. С. 486–488.

<sup>5</sup> Трегубов С. Н. Настольная книга криминалиста-практика. Т. 1 (алфавитный указатель 1894–1908 гг.). СПб., 1908; Научная техника расследования преступлений. СПб., 1912.

<sup>6</sup> Косоротов Д. П. Основные правила составления судебно-медицинских актов о вскрытиях тел. СПб., 1900; О мнимой смерти. СПб., 1902; Учебник судебной медицины для студентов. СПб., 1914.

сотрудников полиции содержала различные несекретные распоряжения и инструкции, исходящие из руководящих инстанций. Полезная информация отличалась большим разнообразием. Здесь помещались статьи о новых методах ведения розыска в России и за границей, о различных видах экспертиз, позволяющих раскрыть картину преступлений, о достоинствах и недостатках различных видов огнестрельного оружия, о способах и приемах самообороны, о новых уловках, применяемых преступниками, и многое другое. Третий раздел включал в себя криминальную хронику, историю раскрытия громких преступлений в России и других странах, художественную детективную литературу. Журнал позволял сотрудникам полиции быть в курсе событий, связанных с их профессиональной деятельностью, повышать квалификацию, получать новые знания и даже развлекал.

Новая система подготовки полицейских сотрудников низшего, среднего и высшего звена заметно повысила эффективность деятельности российской, и прежде всего Санкт-Петербургской полиции. Это благоприятно сказалось на раскрываемости и профилактике преступлений, хотя и не снизило их числа.

## Начало работы М. О. Меньшикова в газете «Новое Время» (1901 г.)

### Жаворонков Дмитрий Владиславович

Санкт-Петербургский государственный университет  
Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций (Санкт-Петербург)  
Соискатель ученой степени кандидата филологических наук по кафедре истории журналистики  
zhoozha@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье излагаются обстоятельства перехода русского публициста М. О. Меньшикова из газеты «Неделя» в «Новое Время» в 1901 г., начало работы Меньшикова в газете, изменение содержания его публикаций на новом месте работы.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

М. О. Меньшиков, А. С. Суворин, газета «Новое Время», журналистика, публицистика, национализм

Zhavoronkov D. V.

### M. Menshikov's Work Start in Novoye Vremya Newspaper (1901)

#### Zhavoronkov Dmitriy Vladislavovich

Saint-Petersburg state university  
School of journalism & mass communications (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Candidate for a degree in philology of the Journalism history Department  
zhoozha@mail.ru

#### ABSTRACT

Article is about circumstances of M. Menshikov's transfer from Nedelya newspaper to Novoye Vremya (1901), start of his work in newspaper and alteration of content of Menshikov's works in Novoye Vremya.

#### KEYWORDS

M. Menshikov, A. Suvorin, Novoye Vremya newspaper, journalism, publicism, nationalism

«Новое Время» было самой популярной и влиятельной газетой Российской империи с 1880-х гг. и до закрытия в 1917 г. (после событий Первой русской революции — наряду с «Русским словом»). Выдающийся русский журналист М. О. Меньшиков (1858–1918) начал работать в издании в апреле 1901 г. и довольно быстро стал одним из ведущих публицистов газеты наряду с А. С. Сувориным, В. В. Розановым, В. П. Бурениным, А. А. Столыпиным, С. М. Сыромятниковым, Н. А. Энгельгардтом и др.

В марте 1901 г. завершилось 16-летнее сотрудничество М. О. Меньшикова в газете «Неделя»: издание испытывало серьезные финансовые проблемы, проблемы с цензурой и было закрыто 29 июля 1901 г.<sup>1</sup> В 1900–1901 гг. обострились и отношения публициста с редактором-издателем газеты В. П. Гайдебуровым, который фактически продал «Неделю», вступив в товарищество «Труд». М. О. Меньшиков также критиковал Гайдебурова за частые заграничные поездки и финансовую нечистоплотность<sup>2</sup>. Кроме того, разногласия с редактором-издателем газеты не по-

<sup>1</sup> См. об этом: Дело об издании в Петербурге газеты «Неделя» // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 776. Оп. 3. Д. 134.

<sup>2</sup> См. об этом письма М. О. Меньшикова к А. П. Чехову от 18 и 25 апреля и 17 июня 1900 г. Цит. по: [2, с. 147–150].

зволюли публицисту в полной мере выразить свою позицию и раскрыть журналистский потенциал. После 4 февраля 1901 г. в «Неделе» не было опубликовано материалов, подписанных М. О. Меньшиковым или его псевдонимами. К 20 марта 1901 г. он «прекратил свои занятия» в газете<sup>1</sup>, а 7 апреля окончательно вышел из состава редакции<sup>2</sup>.

После ухода из газеты «Неделя» Меньшиков решил «не предлагать своих услуг никому... Последовали предложения, для меня неудобные...»<sup>3</sup> — отмечал публицист.

В апреле 1901 г. по просьбе наследников бывшего редактора «Недели» П. А. Гайдебурова и кредиторов издания публицист обратился к издателю газеты «Новое Время» А. С. Суворину, предложив ему оказать «Неделе» помощь или же купить издание<sup>4</sup>. М. О. Меньшиков познакомился с Сувориным в 1893 г. и получал «лестные отзывы» издателя о своих произведениях<sup>5</sup>. Суворин попросил Меньшикова держать его в курсе событий «Недели»<sup>6</sup> и пообещал вступить с В. П. Гайдебуровым в непосредственные переговоры.

В письме А. С. Суворину от 14 апреля М. О. Меньшиков предупредил издателя о возможной недобросовестности В. П. Гайдебурова. Он подчеркнул, что «ни в каком случае решил не возвращаться в «Неделю», пока она в руках столь ненадежных и, прямо сказать, не опрятных. <...> Решаясь все это писать Вам, многоуважаемый Алексей Сергеевич, я [имею] целью помочь «Неделе» и помня Ваше очень доброе ко мне расположение в прошлый раз. Если Вам нужно будет меня видеть, я приду»<sup>7</sup>.

А. С. Суворин не купил «Неделю» и не предоставил газете кредита, однако предложил М. О. Меньшикову перейти в «Новое Время». 16 апреля 1901 г. состоялась личная встреча А. С. Суворина и М. О. Меньшикова<sup>8</sup>. Публицист говорил с издателем «Нового Времени» о судьбе газеты «Неделя». В конце разговора Суворин спросил Меньшикова, где он собирается работать. Тот «назвал два-три предложения, еще не принятые... окончательно». Суворин предложил Меньшикову сотрудничать в «Новом Времени»: «Многие сотрудники „Недели“ одновременно работали и в „Новом Времени“». Я согласился, — вспоминал М. О. Меньшиков. — Отлично помню короткую формулу нашего „договора“, конечно, устного. „По какой же части вы хотите, чтобы я писал?“ — спросил я. „Пишите что угодно и как угодно, — я хорошо знаю вас по „Неделе“»<sup>9</sup>. Когда Меньшиков спросил у издателя «Нового Времени», «как он смотрит на разницу направлений „Недели“ и его газеты», Суворин ответил: «Я вас знаю, как писателя. ...Помните только о цензуре». Публицисту это условие «показалось либеральным»<sup>10</sup>. В 1913 г. он так описывал эту встречу: «по просьбе В. П. Гайдебурова я поехал к Суворину поговорить — не купит ли он этот журнал. У меня, может быть, не хватило умения и настойчивости в чужом деле, но

<sup>1</sup> Письмо М. О. Меньшикова к А. П. Чехову. 20 марта 1901 г. Цит. по: [2, с. 150, 160–161].

<sup>2</sup> Письма М. О. Меньшикова О. А. Фрибес // Российский государственный архив литературы и искусства (РГАЛИ). Ф. 2168. Оп. 1. Д. 35. Л. 102–102 об.

<sup>3</sup> Меньшиков М. Из писем к ближним. Библейский титул г. Михайловского. Новое Время (НВ). 1903. Цит. по: Меньшиков М. О. Письмо ХСІХ. Библейский титул г. Михайловского // Письма к ближним. Издание М. О. Меньшикова. СПб., 1904. Январь. С. 34–35.

<sup>4</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 4.

<sup>5</sup> Меньшиков М. Памяти А. С. Суворина // НВ. 1913. Цит. по: [4].

<sup>6</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 4.

<sup>7</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 4–5 об.

<sup>8</sup> Дата установлена по письму М. О. Меньшикова к А. С. Суворину от 25 апреля 1901 г. В письме указано, что А. С. Суворин предложил М. О. Меньшикову сотрудничество в «Новом Времени» «в минувший понедельник». Ближайший такой понедельник — 16 апреля 1901 г.

<sup>9</sup> Меньшиков М. Памяти А. С. Суворина. НВ. 1913. Цит. по: [4].

<sup>10</sup> Меньшиков М. О. Письмо ХСІХ. Библейский титул г. Михайловского // Письма к ближним. Издание М. О. Меньшикова. СПб., 1904. Январь. С. 35–36.

ничего из него не вышло. Суворин обещал подумать, поговорить с кем-то, наговорил много любезностей по адресу „Недели“, основатель которой — Павел Гайдебуров — был товарищем Суворина по „С.-Петербургским ведомостям“ Корша»<sup>1</sup>.

По мнению исследователя Г. В. Жиркова, из новых сотрудников «Нового Времени», которые пришли в газету в начале XX в., «в первую очередь надо назвать Михаила Осиповича Меньшикова» [3, с. 84]. Поскольку А. С. Суворин предоставил публицисту на новом месте работы практически полную свободу («пишите, что хотите и как хотите, только помните о цензуре»), в первые же месяцы работы в «Новом Времени» талант Михаила Осиповича Меньшикова, не озабоченного более проблемами редакции «Недели», раскрылся с особенной силой и выразительностью.

Это подтверждают и свидетельства современников. Так, сотрудник «Нового Времени» В. В. Розанов, который был хорошо знаком с М. О. Меньшиковым и вел с ним оживленную литературную полемику на рубеже XIX–XX вв.<sup>2</sup>, писал, что одной из важнейших заслуг А. С. Суворина-редактора было то, что он «быстро и верно оценил особые и исключительные политические дарования, „общий дух“ и золотое перо Меньшикова... При неудаче, Меньшиков мог бы вечно прозябать на розовых страницах наивных „Книжек Недели“ Гайдебурова», но, призванный в «Новое Время», «быстро, почти моментально развернулся в громадный государственный ум, зрелый, спокойный, неутомимый, стойкий, „не взирающий ни на что“, кроме Отечества и его реальных нужд». По мнению Розанова, Меньшиков очень удачно, «менее поэтически и более трезво заменил самого Суворина в газете: и уже теперь за ним тянется вереница заслуг, чисто государственных»<sup>3</sup>.

«Чтобы обеспечить себе спокойствие работы», Меньшиков высказал Суворину свой взгляд на «Новое Время»: «Самая крупная в России и самая распространенная газета, она... — парламент мнений. Как в парламенте неизбежны партии и разнородные мнения, так и здесь. Уважая свободу всех прилично высказанных взглядов, я прошу полной свободы и для своих»<sup>4</sup>. А. С. Суворин условия публициста принял. Как утверждал М. О. Меньшиков, за первые 3 года работы в «Новом Времени» ни одна его статья «не была отвергнута по несходству мнений»<sup>5</sup>.

М. О. Меньшиков определял направление издания как «просто русское национальное направление, широко взятое», он называл «Новое Время большой общественно-политической газетой, воспринимая ее как «арену столкновения всех партий, а не только группы спевшихся единомышленников»<sup>6</sup>.

Среди сотрудников «Нового Времени» были люди разных поколений и зачастую различных взглядов: А. С. Суворин, В. П. Буренин и Б. В. Гей относились к более старшему поколению, значительно моложе их были В. В. Розанов, С. М. Сыромятников, М. П. Чехов, Н. В. Снеессарев, а также сотрудничавшие в газете в 1880–1890-х гг. А. П. и Ал. П. Чеховы и А. В. Амфитеатров. В «Новом Времени» работали также многие бывшие сотрудники «Недели» Н. А. Энгельгардт, В. Л. Кигн (Дедлов), М. Н. Мазаев и др.

25 апреля 1901 г. М. О. Меньшиков писал А. С. Суворину о желании начать свое сотрудничество в «Новом Времени» до отъезда Суворина в деревню<sup>7</sup>. Пу-

<sup>1</sup> Меньшиков М. Памяти А. С. Суворина. НВ. 1913. Цит. по: [4].

<sup>2</sup> См., напр.: Меньшиков М. Из писем к ближним. XLII. О гробе и колыбели // НВ. 1902. 20 октября. № 9565. С. 2–3 и др. В вопросах религиозной проблематики В. В. Розанов, по мнению М. О. Меньшикова, «впадает в ошибку одну за другой».

<sup>3</sup> Розанов В. В. Суворин и Катков. Впервые опубликовано: Колокол. 1916. 11 марта. Под псевд. В. Ветлугин. Цит. по: [6].

<sup>4</sup> Меньшиков М. О. Письмо ХСІХ. Библейский титул г. Михайловского // Письма к ближним. Издание М. О. Меньшикова. СПб., 1904. Январь. С. 35–36.

<sup>5</sup> Там же. С. 35.

<sup>6</sup> Там же. С. 38.

<sup>7</sup> А. С. Суворин уехал из Санкт-Петербурга 12 мая 1901 г.

блицист предупреждал издателя о возможных сложностях в первое время своей работы в газете: «Некоторое время я буду чувствовать себя стесненным в новом органе, пока не распишусь, и вообще не уверен в успехе своих писаний у Вас. Надеюсь, поэтому, на Вашу снисходительность и терпимость». Меньшиков также просил Суворина «при отъезде обеспечить мне в Вашей редакции некоторое внимание — в том смысле чтобы не допускали слишком оскорбительной полемики и т. п.»<sup>1</sup>. Кроме того, для публициста было важно, как и в газете «Неделя», «быть самому корректором и редактором своих статей». В письме Меньшиков также спрашивал, сколько места ему может уделить газета. Тогда же публицист отправил А. С. Суворину и свою первую статью для «Нового Времени», опубликованную 28 апреля<sup>2</sup>. Договора о сотрудничестве между редакцией «Нового Времени» и М. О. Меньшиковым пока не выявлено, поэтому мы можем считать эту дату днем начала работы Михаила Осиповича Меньшикова в газете «Новое Время».

В письме М. О. Меньшикову от 27 апреля 1901 г. А. С. Суворин писал: «Мне очень нравятся Ваши статьи по взгляду...». Относительно места и сроков он предлагал публицисту решать самостоятельно: «Попробуйте сами найти себя и рассмотреть... сроки. Я думаю, Вы будете писать, когда Вас будет тянуть к этому». Суворин просил Меньшикова самому определить гонорар. Он также хотел привлечь публициста к участию в самой редакции газеты — «не теперь, но осенью... Вы опытный редактор и я не думаю, что нашлись у нас такие дела, которые нельзя Вам бы поручить... Зная Вас... по Вашим писаниям, я... нисколько не сомневаюсь, что Вы литератор по призванию...»<sup>3</sup>. В этом же письме А. С. Суворин признался М. О. Меньшикову: «Я пока что не могу разобраться с национальным направлением, ибо у нас оно еще не окрепло», рассказал о нападках на газету в связи с ее позицией; эти нападки, особенно участившиеся в 1901 г., по мнению Суворина, «необходимо выдерживать»<sup>4</sup>.

Первый материал М. О. Меньшикова, опубликованный в «Новом Времени» 28 апреля 1901 г., вышел под заглавием «Свое и чужое. I. О Святой Софии»<sup>5</sup>. Статья открывала публицистический цикл М. О. Меньшикова из шести материалов, озаглавленный «Свое и чужое». Этот цикл является вводным; в нем М. О. Меньшиков осуществляет постановку основных вопросов, стоящих перед Россией: культурное развитие русского народа, образовательная реформа, проблема самобытности России. Последняя отражена в самом названии рубрики «Свое и чужое».

В статье М. О. Меньшиков критикует решение построить задуманный в Кронштадте морской собор в византийском стиле. По его мнению, в России существует самобытная национальная архитектура, однако «*гений народа русского скован подражанием, свое творчество в нем дремлет*». Меньшиков ставит проблему, которую не поднимал в своих публикациях в «Неделе» в 1900–1901 гг. Публицист предупреждает об опасности того, что «пробуждающаяся Россия скоро увидит себя покрытой бесчисленными копиями чужих построек». Намного более ценной, интересной ему представляется Россия самобытная — с деревянными церквями «какого-нибудь ростовского пошиба, нежели покрытая копиями греческих и римских храмов. Церковки, — пишет Меньшиков, — все же памятник нашего духа, для потомства в тысячу раз более ценный и милый, чем мертвые слепки с чужих образцов»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 6.

<sup>2</sup> Меньшиков М. Свое и чужое. I. О Святой Софии // НВ. 1901. 28 апреля. № 9038. С. 2–3.

<sup>3</sup> РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 5–6.

<sup>4</sup> Там же. Л. 6.

<sup>5</sup> Меньшиков М. Свое и чужое. I. О Святой Софии // НВ. 1901. 28 апреля. № 9038. С. 2–3.

<sup>6</sup> Там же.

«Сегодня 17 лет тому назад я был очень счастлив: первая моя статья в „Новом Времени“» [5, с. 113], — записал Меньшиков в своем Дневнике 10 мая 1918 г.<sup>1</sup> Известно мнение об этом материале А. С. Суворина: «Из настоящей Вашей статьи Вы такой русский человек, каких дай Бог побольше»<sup>2</sup>.

В последние дни апреля 1901 г. М. О. Меньшиков еще сомневается, стоит ли ему окончательно соглашаться на работу в «Новом Времени». В письме А. П. Чехову от 29 апреля публицист спрашивает мнение писателя о переходе в «Новое Время»: «Серьезные предложения делает Суворин, и мне хотелось бы с Вами посоветоваться раньше, чем решать этот вопрос окончательно». Меньшиков рассказал Чехову, что Суворин «обеспечивает ему полную свободу, что и как писать; публицист также рассказал о своих литературных противниках в «Новом Времени», «которое довело меня до малокровия своими нападками (Сигмы, Энгельгардта, Розанова, Гофштеттера, Перцова, Лемана и др.)». Несмотря на это, он «склонен попробовать писать. Аудитория большая — да и иначе где же работать?»<sup>3</sup>. А. П. Чехов, который прекратил сотрудничество с газетой «Новое Время» в конце 1892 г., 4 мая писал М. О. Меньшикову: «Поговорим насчет Вашего водворения в „Новом Времени“; пока же скажу только, что там, т. е. в «Новом Времени», только один Суворин литературен и иногда даже порядочен, все же остальное — это арестантские роты, которые выживут, или, вернее, выжмут Вас из своей среды, если Вы окажетесь неподходящим». Чехов предлагал публицисту работать в газете «Россия» или основать «свою собственную большую газету»<sup>4</sup>.

3 мая 1901 г. М. О. Меньшиков направляет А. С. Суворину очередное письмо, в котором одобряет его предложение принять участие в редакционных работах. Вместе с письмом публицист отправил и вторую статью для «Нового Времени»: «Посылаю статейку о национализме — нарочно, чтобы проверить, насколько мы не разойдемся в этом важном для Вас вопросе». Также М. О. Меньшиков поблагодарил А. С. Суворина «за свободу сроков и размеров» и выразил желание «давать «Нов.[ому] Вр.[емени]» то привычное количество работы, что давал «Неделе»<sup>5</sup>.

«Статька о национализме» — второй материал М. О. Меньшикова из цикла «Свое и чужое», озаглавленный «Испуг народный». Статья опубликована в номере от 6 мая 1901 г.<sup>6</sup> и посвящена «мании подражания» и ее причинам, которые публицист видит в особенностях русского исторического процесса. М. О. Меньшиков надеется на пробуждение в России общественной энергии, призывает вернуться к русской национальной культуре: «Пора вернуться к высшему достоинству своей народности, к своему культурному самодержавию», — призывает публицист. Здесь М. О. Меньшиков выражает главнейшую из своих идей — идею национализма. Подлинный национализм, по мнению М. О. Меньшикова, есть самобытность, которая исключает всякое подражание. «Истинный национализм — это когда... людям не то что хочется быть самими собою, а они чувствуют, что уже и есть нечто особое... Народы спокойно смотрят на свое различие, с одинаковым уважением к своему и чужому облику»<sup>7</sup>.

Национализм в представлении публициста имеет две природы. «Национализм людей злых и глупых — это мрачная теория и жестокая практика, это тысячеголо-

<sup>1</sup> 10 мая 1918 г. — это 27 апреля по старому стилю. 27 апреля 1901 г. было сдано в печать «Новое Время» с первой статьей М. О. Меньшикова.

<sup>2</sup> Письмо А. С. Суворина М. О. Меньшикову. 27 апреля 1901 г. // РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 5 об.

<sup>3</sup> Письмо М. О. Меньшикова А. П. Чехову. 29 апреля 1901 г. Цит. по: [2, с. 161].

<sup>4</sup> Письмо А. П. Чехова М. О. Меньшикову. 4 мая 1901 г. Цит. по: [2, с. 163].

<sup>5</sup> РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 7.

<sup>6</sup> Меньшиков М. О. Свое и чужое. II. Испуг народный // НВ. 1901. 6 мая. № 9046. С. 3.

<sup>7</sup> Там же.

вый эгоизм, возведенный на степень веры». Но есть и другой — национализм «людей здоровой совести и ясного сознания. В этом случае национализм есть не что иное, как сама жизнь, взятая в ее идеале, в полноте ее свежести и свободы».

Если первая статья М. О. Меньшикова в «Новом Времени» была посвящена самобытности России, вторая уже напрямую затрагивала тему русского национализма, одним из первых идеологов которого выступил М. О. Меньшиков<sup>1</sup>. Такой тематический выбор, на наш взгляд, обусловлен творческой свободой публициста в редакции «Нового Времени», не ограниченной «направлением» газеты или редакторским произволом, как было в «Неделе». Вместе с тем сохранялась традиционно высокая нравственная установка статей публициста: именно желание быть лучше, преобразовывать мир, определенная *проповедь* была для М. О. Меньшикова одной из основных задач литературы и журналистики (газеты, по мнению публициста, «перерождают общество» и «выслеживают ложь»)<sup>2</sup>.

8 мая 1918 г. М. О. Меньшиков записал в Дневнике: «Старое, почти забытое состояние: когда пишешь статью определенного размера к определенному сроку, а сегодня нужно подумывать о другой. ...Ровно 17 лет тому назад... канун большой работы в «Новом Времени»... огромная и старая газета, казавшаяся прочной, как сама Россия»<sup>3</sup>.

10 мая М. О. Меньшиков в письме А. С. Суворину поблагодарил издателя за помещение второй его статьи. «Посылаю третью ...Мне приятнее было бы иметь определенный день, напр[имер]. воскресенье для более крупных статей, чтобы не тревожиться ожиданием»<sup>4</sup>. Газета «Неделя» выходила по воскресеньям, и М. О. Меньшиков таким образом просит издателя обеспечить ему привычный порядок работы. Суворин согласился, и фельетоны М. О. Меньшикова в «Новом Времени» стали выходить по воскресеньям. По мнению Н. В. Снессарева, с А. В. Амфитеатовым, который покинул «Новое Время» в 1899 г., из «Нового Времени» «исчез настоящий воскресный фельетон»<sup>5</sup>. На наш взгляд, с приходом М. О. Меньшикова этот фельетон в газету вернулся, причем за короткое время публицисту удалось сделать его не только интересным, но и по-настоящему злободневным и популярным. Об этом свидетельствуют отзывы современников — П. А. Столыпина, С. Ю. Витте, А. Ф. Кони, П. Н. Милюкова, И. Е. Репина, М. В. Нестерова и др., а также многочисленные письма читателей: так, после публикации одного из фельетонов публицист получил за два дня «около сотни писем»<sup>6</sup>.

В письме от 11 мая 1901 г. А. С. Суворин предложил М. О. Меньшикову гонорар: 15 копеек за строку<sup>7</sup>. На вопрос о гонораре публицист ответил издателю в письме от 15 мая: «В „Нед[еле]“ и там, где я прежде работал, я получал по принятой для лучш[их] сотрудин[иков] оценке. Если 15 к. у вас высшая плата для публициста, то я буду доволен ею, если нет — буду обижен»<sup>8</sup>.

Художник Илья Репин за публикацию своих статей и афоризмов об искусстве в «Новом Времени» получал 20 копеек за строку<sup>9</sup>, однако объем его публикаций в газете был крайне незначительным, а сотрудничество — непостоянным. В. В. Ро-

<sup>1</sup> См. об этом: [7].

<sup>2</sup> См.: Меньшиков М. Из писем к ближним. Перед юбилеем // НВ. 1902. 22 декабря. № 9628. С. 3.

<sup>3</sup> Меньшиков М. О. Дневник 1918 г. Запись от 8 мая. Цит. по: [5, с. 112].

<sup>4</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 8.

<sup>5</sup> Снессарев Н. В. Мираж «Нового времени»: Почти роман. СПб., 1914. С. 28.

<sup>6</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 29. См. также: Письма читателей к Меньшикову М. О. // РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 2. Ед. хр. 913; ЦМА-МЛС. Ф. 202. Оп. 1. Д. 120 и др.

<sup>7</sup> РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 2–2 об.

<sup>8</sup> Там же. Л. 3.

<sup>9</sup> Суворин А. С. Дневник. М.; Пг., 1923. С. 277.

занов по договору с редакцией «Нового Времени», подписанном в 1899 г., получал 250 рублей в месяц постоянного жалования «за 8 передовых статей в месяц» и сверх того — по 15 копеек за строку передовых статей и мелких заметок. При этом оплата фельетонов, «требующих художественно-критической работы воображения, и библиографии, требующей обширного чтения», составляла 20–25 копеек за строку<sup>1</sup>. В 1902–1904 гг. М. О. Меньшиков получал в среднем 940 рублей гонорара ежемесячно, т. е. плата была построчной, а с 1 июля 1904 г. попросил А. С. Суворина перевести его на постоянное ежемесячное жалование в 1000 рублей<sup>2</sup>. В 1905 г. Меньшиков получал 1000 рублей ежемесячно<sup>3</sup>.

11 мая 1901 г. «Новое Время» было приостановлено на неделю. Как писал А. С. Суворин, министр внутренних дел Д. С. Сипягин приказал закрыть газету «за статью А. П. Никольского „По поводу рабочих беспорядков“»<sup>4</sup>. На следующий день из-за приостановки газеты Суворин попросил Меньшикова «обождать с набросками фельетонов и написать что-нибудь полегче к воскресенью или субботе» и предупредил его о необходимости «некоторой осторожности». В том же письме Суворин положительно оценил статью «Испуг народный»: «Статья мне нравится»<sup>5</sup>. 12 мая 1901 г. Суворин уехал в Царское Село, он вернулся в Петербург в середине августа. Вместо Суворина в «Новом Времени» остался Б. В. Гей.

27 мая 1901 г. вышла третья статья<sup>6</sup> М. О. Меньшикова в «Новом Времени», а 29 мая публицист отправился на рижский шtrand<sup>7</sup>, в Майоренгоф (ныне Майори, Латвия), откуда он продолжал посылать материалы в газету.

Первые публикации М. О. Меньшикова в «Новом Времени» одобрил А. П. Чехов: 9 июня 1901 г. он писал Меньшикову: «Читаю Вас в „Новом Времени“. Вы печатаетесь по воскресеньям в нижнем этаже; Вам бы следовало печататься и в верхнем, и во все остальные дни недели»<sup>8</sup>.

В середине июня 1901 г. В. В. Розанов описал в письме<sup>9</sup> к О. А. Фрибес свои впечатления от первых недель работы М. О. Меньшикова в «Новом Времени». Ольга Александровна Фрибес, которая была корреспондентом как Розанова, так и Меньшикова, передала М. О. Меньшикову содержание этого письма. В архиве О. А. Фрибес, где хранится письмо к ней В. В. Розанова, и в Дневнике М. О. Меньшикова за 1901 г. нижеприведенный текст идентичен. «Меньшиков накануне большой своей роли: писать в Н[овом]. Вр[емени]. трудно, но каждая строка делается общерусской мыслью. Столь обширной аудитории еще не создавалось в России. Старик С[уворин]-н прислал Гею письмо, где пишет: «фельетоны М[еньшико]-ва интересны». Значит с этой стороны дело в шляпе; я не все люблю в Н[овом] Вр[емени] или, точнее, много (из статей) в нем не люблю, но думаю, что с М[еньшико]-вым мы могли бы устроить хороший „бег“ в нем...»<sup>10</sup>. Прогноз Розанова относительно литературного

<sup>1</sup> РГАЛИ. Ф. 419. Оп. 1. Д. 31. Проект условий между Редакцией «Нового Времени» и В. В. Розановым. 2 апреля 1899 г. Л. 1 об.

<sup>2</sup> РГАЛИ. Ф. 459. Оп. 1. Д. 2628. Л. 32–33. Письмо М. О. Меньшикова А. С. Суворину. 15 июля 1904 г.

<sup>3</sup> Книга выдачи жалования и ссуд сотрудникам газеты «Новое Время» // Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб). Ф. 636. Оп. 1. Л. 88.

<sup>4</sup> Суворин А. С. Дневник. М.; Пг., 1923. С. 259.

<sup>5</sup> Письмо А. С. Суворина М. О. Меньшикову. 12 мая 1901 г. // РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 2–2 об.

<sup>6</sup> Меньшиков М. Свое и чужое. III. Критерий образованности // НВ. 1901. 27 мая. № 9060. С. 2–3.

<sup>7</sup> ЦМА-МЛС. Ф. 202. Оп. 1. Д. 37. Л. 1 в.

<sup>8</sup> Письмо А. П. Чехова М. О. Меньшикову. 9 июня 1901 г. Цит. по: Антон Чехов и его критик... С. 150.

<sup>9</sup> РГАЛИ. Ф. 2168. Оп. 1. Ед. хр. 35. Л. 90–90 об.

<sup>10</sup> Дневник М. О. Меньшикова // Центральный московский архив-музей личных собраний

соревнования с Меньшиковым и его опасения относительно судьбы газеты во многом оправдались. 31 января 1912 г. смертельно больной А.С. Суворин написал М.О. Меньшикову: «„Нов.[ое] Вр.[емя]“ меня тревожит. Кроме Вас да Розанова там читать нечего»<sup>1</sup>.

В третьей своей статье, опубликованной в «Новом Времени» и озаглавленной «Перед большой работой»<sup>2</sup>, публицист обращает внимание на чрезвычайно быстрое изменение геополитической ситуации: Россия «стремительно втягивается в водоворот мировой борьбы». А потому, убежден публицист, необходимо, чтобы «весь гений народный», весь народ работал, имел для этой работы простор. «Перед большой работой наступающего века машина нации должна быть осмотрена и подготовлена к действию»<sup>3</sup>.

Начало этой «большой работы» Меньшиков, вероятно, связывал и с началом собственной работы в «Новом Времени». Публицист требовал от читателя того же, что и от себя самого — трудиться на благо Отечества. По его мнению, для счастья каждого русского человека нужно прежде всего всестороннее развитие Родины. Русскому народу, убежден публицист, для развития необходима культура, а для культуры нужны спокойствие и мир. «Дайте срок, и если все будет тихо, если мы уверуем наконец в творческие силы самого народа, если не будем бросать поленьев под колеса ему, жизнь зашумит и у нас»<sup>4</sup>. Эти строки выражают позицию М.О. Меньшикова, его установку на поступательное, эволюционное развитие России.

В 1901 г. в «Новом Времени» появляется ряд статей публициста, которые можно назвать программными для М.О. Меньшикова. Получив «самую большую аудиторию» в России, он начинает скрупулезно прорабатывать самые сложные вопросы русской жизни своего времени и ставит наиболее острые проблемы, стоящие перед народом России. Недаром исследователь Ю.В. Алехин назвал публицистический цикл М.О. Меньшикова «Письма к ближнему», основанный на материалах, опубликованных в «Новом Времени», «энциклопедией русской жизни» [1].

Работа в «Неделе», которая стала для М.О. Меньшикова не только профессиональной школой, но и временем осмысления положения России, к 1901 г. исчерпала себя. Публицист видел все основные проблемы, стоявшие перед русским народом, но часто высказывался «не до конца» из-за непростых отношений внутри редакции «Недели», которую он в итоге вынужден был покинуть. Глубокое понимание процессов, происходящих в обществе, озабоченность судьбой России и русского народа заставляют публициста начиная с 1901 г. полностью в своих статьях сосредоточиться на национальных интересах русского государства. М.О. Меньшиков обрел всероссийскую известность и раскрылся как публицист именно в «Новом Времени», и начало этому было заложено в самые первые недели его работы в газете.

## Литература

1. Алехин Ю. В. К живым адресатам // Выше свободы: Статьи о России. М., 1998.
2. Антон Чехов и его критик Михаил Меньшиков: переписка, дневники, воспоминания, статьи / Сост., статьи, подгот. текстов и примеч. А.С. Мелковой. М., 2005.
3. Жирков Г. В. Золотой век журналистики России. История русской журналистики 1900–1914 гг. СПб., 2011.

(ЦМА-МЛС.) Ф. 202. Оп. 1. Д. 37. Л. 51 об.

<sup>1</sup> РГАЛИ. Ф. 2169. Оп. 1. Д. 10. Л. 40 об.

<sup>2</sup> Меньшиков М. Перед большой работой // НВ. 1901. 8 июля № 9102. С. 2.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 4.

4. *Меньшиков М.О.* Выше свободы: Статьи о России. М., 1998: [Электронный ресурс] URL: <http://www.rus-sky.com/history/library/menshikov3/menshikov33.htm> 71/ (дата обращения: 18.02.2014).
5. *Меньшиков М.О.* Материалы к биографии: [Сб. материалов] / Российский архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв. Т. IV. М., 1993.
6. *Новое Время.* 1997. № 7?: [Электронный ресурс]. URL: [http://az.lib.ru/r/rozanow\\_w\\_w/text\\_1916\\_suvorin\\_i\\_katkov.shtml/](http://az.lib.ru/r/rozanow_w_w/text_1916_suvorin_i_katkov.shtml/) (дата обращения: 18.02.2014).
7. *Стукалов П.Б.* Павел Иванович Ковалевский и Михаил Осипович Меньшиков как идеологи Всероссийского национального союза: Дисс. ... канд. истор. наук. Воронеж, 2009.

## References

1. Alyokhin Yu. V. *To live addressees* [K zhivym adresatam] // Higher than freedom: Articles about Russia [Vyshe svobody: Stat'i o Rossii]. М., 1998.
2. *Anton Chekhov and his critic Mikhail Menshikov: correspondence, diaries, memoirs, articles* [Anton Chekhov i ego kritik Mikhail Men'shikov: perepiska, dnevnik, vospominaniya, stat'i] / Collection, articles, preparation of texts and remarks A. S. Melkova. М., 2005.
3. Zhirkov G.V. *Golden Age of journalism of Russia. History of the Russian journalism of 1900–1914* [Zolotoi vek zhurnalistiki Rossii. Istoriya russkoi zhurnalistiki 1900–1914 gg.]. SPb., 2011.
4. *M. O. Menshikov. Higher than freedom: Articles about Russia* [Vyshe svobody: Stat'i o Rossii]. М., 1998: [Electronic resource] URL: <http://www.rus-sky.com/history/library/menshikov3/menshikov33.htm> 71/(address date: 18.02.2014).
5. *M. O. Menshikov: Materials to the biography* [Men'shikov: Materialy k biografii]: [Collection of materials] / Russian archive: Fatherland history in certificates and documents of the XVIII–XX centuries [Rossiiskii arkhiv: Istoriya Otechestva v svidatel'stvakh i dokumentakh XVIII–XX vv.]. Vol. IV. М., 1993.
6. *New Time* [Novoe Vremya]. 1997. N 7: [Electronic resource]. URL: [http://az.lib.ru/r/rozanow\\_w\\_w/text\\_1916\\_suvorin\\_i\\_katkov.shtml/](http://az.lib.ru/r/rozanow_w_w/text_1916_suvorin_i_katkov.shtml/) (address date: 18.02.2014).
7. *Stukalov P. B. Pavel Ivanovich Kovalevsky and Mikhail Osipovich Menshikov as ideologists of the All-Russian national union* [Pavel Ivanovich Kovalevskii i Mikhail Osipovich Men'shikov kak ideologi Vserossiiskogo natsional'nogo soyuza]: Dissertation abstract. Voronezh, 2009.

# Механизмы государственной поддержки инновационных проектов на региональном уровне

**Кулев Антон Юрьевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант  
antoniokulev@mail.ru

## *РЕФЕРАТ*

Статья посвящена анализу механизмов государственной поддержки инновационных проектов на региональном уровне. Особое внимание уделяется механизму государственных закупок инновационной продукции в условиях формирования контрактной системы в России.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

контрактная система, регион, государственная поддержка, инновационная инфраструктура, инновационный проект, инновационная продукция, государственные закупки

Kulev A. Yu.

## **Mechanisms of the State Support of Innovative Projects at Regional Level**

**Kulev Anton Yuryevich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate student  
antoniokulev@mail.ru

## *ABSTRACT*

This article analyzes the mechanisms of state support of innovative projects at the regional level. Particular attention is paid to the mechanism of public procurement of innovative products in the conditions of the Russian contract system.

## *KEYWORDS*

contract system, region, state support, innovation infrastructure, innovation project, innovative products, state procurements

Переход российской экономики на инновационный путь развития не осуществим без создания эффективного механизма управления инновационным развитием как на федеральном, так и на региональном уровнях государственного управления. Основные направления государственной поддержки инновационных проектов, реализуемых в регионах, обусловлены целями и задачами социально-экономического развития России на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Долгосрочные цели социально-экономического развития страны закреплены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), где в числе основных приоритетов государственной политики в сфере экономики и экономического развития названы превращение инноваций в ведущий фактор экономического роста во всех секторах экономики; переход к формированию новой технологической базы социально-экономического развития России, основанной на инновациях<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/194365/ixzz2wVxUh6Jj> (дата обращения: 05.05.2014).

Основополагающим документом в сфере инновационного развития РФ является Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р), ее цель — перевод к 2020 г. экономики России на инновационный путь развития<sup>1</sup>.

В Послании Федеральному собранию от 12.12.2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин особое внимание обратил на необходимость формирования внутреннего спроса на высокие технологии, призвав использовать для этих целей систему государственных закупок, инвестиционные программы госкомпаний. «Также надо провести серьезную инвентаризацию институтов развития. В последнее время их деятельность рассыпалась на множество разрозненных проектов, порой напрямую не связанных с инновациями. Мы не для этого создавали эти институты развития. Проекты, может быть, и хорошие. Но создавались эти институты для поддержки именно инновационного развития экономики. Нужно восстановить в их работе стратегический вектор на технологический прорыв», — заявил президент страны<sup>2</sup>.

В апреле 2013 г. по инициативе ОАО «РВК» при содействии Министерства экономического развития РФ и поддержке институтов развития и участников рынка подготовлен первый открытый экспертно-аналитический отчет о ходе реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — стратегия). Цель подготовки отчета состоит в информировании широкой аудитории как внутри страны, так и за рубежом о ходе реализации стратегии, предполагающей переход экономики страны к инновационной социально-ориентированной модели развития. В качестве одного из ключевых объектов исследования и экспертной оценки была выделена эффективность инициатив государства в сфере поддержки и развития инноваций<sup>3</sup>.

Оценивая роль государства и его институтов в сфере поддержки и развития инноваций, эксперты, в частности, отмечают, что на начальных этапах формирования инновационной модели экономики она весьма существенна, поскольку необходимо дать импульс для ее развития и использовать все имеющиеся ресурсы для укрепления слабых звеньев. Однако на более поздних этапах развития инновационной экономики государство должно уступить свою главенствующую роль частным участникам рынка, сохранив за собой корректирующие действия национальной инновационной системы, а если возникнет необходимость, государство должно сконцентрировать ресурсы и усилия на приоритетных направлениях научного и технологического развития страны.

В стратегии отмечается, что государство выступает не только в качестве субъекта политики модернизации и инновационного развития, а одновременно является и ее объектом, поскольку создать инновационную экономику без создания инновационного государства, без существенных изменений в самом государственном аппарате и методах его работы просто невозможно.

Как известно, во всех странах государство является крупнейшим заказчиком и потребителем товаров, работ и услуг. Для экономики России данное обстоятельство

<sup>1</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123444> (дата обращения: 05.02.2014).

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г.: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/) (дата обращения: 10.01.2014).

<sup>3</sup> Россия: курс на инновации. Открытый экспертно-аналитический отчет о ходе реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Выпуск 1: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/Report\\_2\\_RU.pdf](http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/Report_2_RU.pdf) (дата обращения: 21.02.2014).

имеет особое значение, принимая во внимание существенные масштабы ее государственного сектора. В условиях инновационного развития экономики механизм государственного заказа становится важнейшей составной частью инвестиционного процесса, а государственный бюджет, расходуемый на закупку инновационных товаров и проведение НИР и ОКР, представляет не что иное, как прямые государственные инвестиции в реальный сектор экономики, направленные на импортозамещение, которое не является инновационным в классическом понимании.

Однако данный механизм способствует модернизации экономики в направлении ее диверсификации и ухода от сырьевой ориентации в стратегическом развитии и является ускоряющим фактором для инновационного развития экономики страны [2, с. 5–6]. Очевидно также, что стимулированию спроса на продукцию высокотехнологических компаний во многом будет способствовать процесс государственных закупок, ориентированный на инновационные продукты. По мнению экспертов, ФЗ-94 о размещении заказов был ориентирован на закупку простой стандартизированной продукции, главным критерием оценки которой являлась цена предложения, а не квалификация участников и качественные параметры.

Новый ФЗ-44 о контрактной системе, вступивший в силу с 1 января 2014 г., призван кардинально изменить подходы к закупкам инновационной продукции. Впервые в качестве основополагающего принципа государственных закупок законом закреплен принцип стимулирования инноваций. Согласно данному принципу заказчики при планировании и осуществлении закупок обязаны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции<sup>1</sup>.

На переходном этапе формирования контрактной системы, на основе анализа опыта проведения государственных и муниципальных закупок в России проведена большая работа по организации и координации на системной основе работ по формированию планов государственных закупок, включающих обязательный инновационный компонент, а также определению номенклатуры закупаемой продукции, реализуются пилотные проекты, целью которых является формирование на уровне федерального (регионального) органа исполнительной власти постоянно действующих механизмов и процедур, обеспечивающих приобретение инновационной продукции по тем направлениям закупок, где это возможно и целесообразно.

В числе важнейших задач реализуемых пилотных проектов следует выделить:

- разработку порядка формирования технических требований к закупаемой продукции, обеспечивающих ее инновационность при соблюдении действующих положений законодательства о государственных закупках;
- апробацию новых процедур и механизмов закупок федеральными и региональными органами власти и подведомственными им предприятиями и организациями инновационной продукции с учетом изменений, вносимых в законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд, предоставляющих право Правительству РФ устанавливать любые особенности размещения заказа;
- расширение горизонта планирования государственных закупок на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти, определение процедуры формирования и актуализации отраслевых перечней технологий и типов продукции, рекомендуемой для закупок органами государственной власти и местного самоуправления.

Если говорить о роли регионов в реализации инновационной политики в целом, следует подчеркнуть, что в Стратегии реализация инновационной политики, осу-

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

ществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями, рассматривается в качестве важной предпосылки повышения эффективности инновационной деятельности. Для совершенствования институциональной среды и механизмов использования инновационной инфраструктуры регионам рекомендовано адаптировать опыт успешных инновационно активных субъектов Российской Федерации и наукоградов.

В стратегии определены основные инструменты реализации политики инновационного развития на региональном уровне, в их числе разработка и реализация программ развития конкуренции; финансовая поддержка малого и среднего инновационного бизнеса; имущественная и финансовая поддержка развития объектов инновационной инфраструктуры; предоставление равных возможностей использования информационно-коммуникационных технологий; стимулирование создания дистанционных образовательных программ различного уровня сложности и культурно-познавательного контента и другие важные инструменты<sup>1</sup>.

Отметим, что в странах, ориентированных на развитие инновационной экономики, применяются следующие основные инструменты реализации государственной инновационной политики.

- *Государственный контракт.* Заключение контракта осуществляется преимущественно по результатам проведенного конкурса, за исключением специально оговоренных в законодательстве ситуаций. По условиям контракта представитель государства имеет право осуществлять контроль выполнения работ и при необходимости вносить коррективы.
- *Грант.* Именно при помощи грантов осуществляется поддержка или стимулирование государством научных исследований и разработок — финансами, собственностью, услугами и пр. Особенно часто грант используется для поддержки государством научных исследований и опытно-конструкторских разработок, в случае если их результаты неопределенны и (или) не могут принести непосредственную выгоду в ближайшем будущем. Примечательно, что государство не имеет права контроля и вмешательства в выполнение работ до их окончания по гранту. Срок выполнения работ определяется в специальном соглашении.
- *Кооперативное соглашение.* Оно выступает также важнейшим институциональным инструментом сотрудничества и поддержки, но в отличие от гранта, в рамках кооперативного соглашения государство имеет право контроля хода работ; права и вклады участников соглашения четко распределены [3, с. 71].

В соответствии с новым федеральным законом о контрактной системе (44-ФЗ) государственный контракт на выполнение НИОКР также заключается преимущественно по результатам конкурсных процедур. Для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), а также в случае если для уточнения характеристик объекта закупки необходимо провести его обсуждение с участниками закупки, может применяться процедура двухэтапного конкурса, в том числе с предварительным квалификационным отбором<sup>2</sup>. Таким образом, приоритет в государственных закупках получает поставщик инновационной продукции, обладающий соот-

<sup>1</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утв. Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123444> (дата обращения: 05.02.2014).

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ.

ветствующей предмету закупки квалификацией, что является существенным стимулом инноваций как на федеральном уровне, так и в регионах.

Необходимо подчеркнуть, что новый закон о контрактной системе призван решить проблему демпинга в государственных и муниципальных закупках, в том числе за счет отклонения заявок с необоснованно заниженными ценами. В 44-ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона. Антидемпинговые механизмы включаются в случае, если цена заявки снижена на 25% и более относительно начальной (максимальной) цены контракта. Безусловно, введение антидемпинговых мер является существенным заслоном на пути недобросовестных поставщиков и открывает большие возможности поставщикам, которые не экономят средства на технологическом перевооружении производства, в то же время многие эксперты считают, что установление порога в 25% во многих случаях является недостаточной мерой, поскольку, если начальная максимальная цена определена достаточно точно (на что, собственно, и нацелены предлагаемые законом методы ее расчета), снижение цены на 15–20% в ряде случаев уже является демпингом.

По нашему мнению, порог снижения цены при установлении демпинга необходимо дифференцировать в зависимости от объекта закупок, что особенно актуально при закупках наукоемкой продукции. В новом законе и утвержденных Правительством РФ Правилах оценки заявок, окончательных предложений участников закупки значительно повышен удельный вес нестоимостных критериев, в том числе качества и квалификации. Так, при закупках научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ максимальная значимость нестоимостных критериев может достигать 80%, а удельный вес стоимостных критериев соответственно может составлять только 20%.

В установленных законом и Правительством РФ случаях возможен предварительный квалификационный отбор участников, в ходе которого участники закупки оцениваются по дополнительным требованиям к их квалификации. Все эти меры направлены на то, чтобы отстранить от участия в закупочных процедурах неквалифицированных поставщиков и снизить тем самым риски некачественного исполнения контрактов.

Следует отметить, что на протяжении всего первого этапа реализации стратегии (2011–2013) повышение инновационности государственных закупок было предметом забот Правительства РФ. Однако в дальнейшем в реализацию этой крупномасштабной задачи включились и регионы. В субъектах РФ, выразивших готовность к реализации пилотных проектов по повышению инновационности государственных закупок, разрабатываются проекты нормативных актов, обеспечивающих процедуру закупок российской инновационной продукции для государственных и муниципальных нужд<sup>1</sup>.

Важным элементом механизма государственной поддержки инновационных проектов на региональном уровне является формирование инновационной инфраструктуры. Региональные органы власти создают технопарковые структуры, бизнес-инкубаторы, сети центров коллективного пользования, оказывающих консультационные и прочие деловые услуги инноваторам. На региональном уровне проводятся инновационные форумы, выставки, биржи, ярмарки и т. п. Таким образом, на региональном уровне создаются условия для формирования рынка инноваций.

Инновационная инфраструктура Санкт-Петербурга включает в себя следующие основные составляющие элементы: технико-внедренческие зоны («Нойдорф» и «Новоорловская»); технопарк «Ингрия» (создается в рамках федеральной програм-

<sup>1</sup> Россия: курс на инновации. Открытый экспертно-аналитический отчет о ходе реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Вып. I: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/Report\\_2\\_RU.pdf](http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/Report_2_RU.pdf) (дата обращения: 21.02.2014).

мы развития технопарков в сфере высоких технологий. Управляющая компания проекта — ОАО «Технопарк Санкт-Петербурга», 100% акций которой принадлежит городу); наукоград (муниципальное образование «Петергоф»); информационно-технологический парк (формируется на базе Санкт-Петербургского государственного университета телекоммуникаций); 13 инновационно-технологических центров и 7 центров коллективного пользования.

В Санкт-Петербурге достаточно активно ведется деятельность венчурных фондов — здесь зарегистрирована Российская ассоциация прямого венчурного инвестирования (РАВИ), организующая венчурные форумы; формируется региональный венчурный фонд на основе государственно-частного партнерства; развивается корпоративное венчурное инвестирование.

Одним из ключевых элементов региональной инновационной системы является кластерная политика, которая направлена на привлечение прямых иностранных инвестиций и активизацию внешнеэкономической интеграции. Основной целью кластерной политики Санкт-Петербурга является обеспечение ускоренного роста экономики региона за счет объединения в кластеры промышленных предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций и государственной поддержки кластерных инициатив. Реализация кластерной политики обеспечивается взаимодействием государственных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, объединениями предпринимателей и научно-образовательными учреждениями. В настоящее время в городе выделено восемь приоритетных кластеров: автомобильный; фармацевтической и медицинской промышленности; судостроительный; энергомашиностроительный; радиологический; информационных технологий; радиоэлектроники; городского хозяйства<sup>1</sup>.

Уникальной площадкой для делового общения всех участников инновационной деятельности — от науки и образования до инвесторов и представителей федеральных институтов инновационного развития — является ежегодный Петербургский международный инновационный форум. Основной темой VI Петербургского международного инновационного форума, который проходил в октябре 2013 г., стала тема «От инновационных регионов к инновационной России». Акцент дискуссий и круглых столов был сделан на инновационное развитие регионов: функционирование институтов развития, привлечение инвестиций в инновационные проекты и стартапы, создание и развитие инжиниринговых центров, кластерную политику, правовые аспекты инновационной деятельности.

Примечательно, что круглый стол, проходивший в рамках VI Петербургского международного инновационного форума, в котором участвовали ОАО «РВК», ООО «Спектралазер» и др., получил название «Три инструмента, которые стимулируют спрос на инновации, — это прогноз, закупки и регулирование». Участники круглого стола охарактеризовали основные положения модели DDI (стимулирование спроса на инновации), дали оценку состоянию дел в сфере развития спроса на инновации в следующих основных направлениях: стимулирование спроса на инновации в социальных сетях; резервы использования отраслевого регулирования и отраслевой стандартизации как инструмента, который стимулирует спрос на инновации; государственные закупки услуг и товаров как инструмент для стимулирования спроса на инновации; участие России в масштабной активности по прогнозированию этой работы; корпоративные и федеральные инициативы в сфере прогнозирования и сравнения результатов; работа в области технологического или другого прогнозирования, также планирования

<sup>1</sup> О Комплексной программе «Наука. Промышленность. Инновации» в Санкт-Петербурге на 2012–2015 годы: Постановление от 28.06.2011 г. № 835: [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/891854656> (дата обращения: 05.02.2014).

научно-технической работы; федеральные программы и нормативные акты, которые направлены на продвижение спроса на инновации<sup>1</sup>.

Таким образом, основной акцент был сделан на применение модели стимулирования спроса на инновации (DDI). Данная модель предполагает использование на базе технологических прогнозов (форсайт прогнозов) таких инструментов стимулирования спроса на инновации, как государственные закупки, отраслевое регулирование, профессиональная стандартизация. В этом случае в отличие от традиционной модели стимулирования предложения на инновации (SSI), основанной на представлении об инновации как о линейном процессе, возникающем на уровне фундаментальных научных изысканий и развивающемся в рамках прикладных исследований с последующей коммерциализацией, модель DDI рассматривает всю сферу инновационного цикла.

Сравнивая две модели инновационного развития, эксперты отмечают их достоинства и недостатки. Так, в числе преимуществ от использования модели DDI называют создание новых компаний — поставщиков инновационной продукции; сдвиг приоритетов успешных участников рынка в сторону инновационной продукции; формирование спроса со стороны поставщиков инновационной продукции на продукцию компаний, образующих экосистему инновационного развития; привлечение внимания инвесторов к компаниям-поставщикам инновационной продукции; снижение цен на инновационную продукцию в результате роста объема ее производства; устранение ценового барьера для распространения инновационной продукции; катализация развития прорывных инновационных технологий, трансформация пользовательских предпочтений.

В качестве рисков применения государственных закупок как инструмента стимулирования спроса на инновации рассматривается опасность возникновения нерыночных барьеров для импортной инновационной продукции, поддержание которой не входит в план государства.

Оптимальным подходом к инновационному развитию во многих западных странах признается комплексный подход, сочетающий элементы модели стимулирования предложения на инновации (SSI) и стимулировании спроса на инновации (DDI) с учетом отраслевой специфики и анализа особенностей инновационного развития отраслей [1].

Важно подчеркнуть, что в соответствии с принятой Правительством РФ государственной программой «Экономическое развитие и инновационная экономика до 2020 года» (в новой редакции утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 августа 2013 г. № 1414-р), на которую инновационное сообщество возлагает большие надежды, социально-экономическая политика субъектов Российской Федерации должна быть нацелена на инновации как один из ключевых результатов деятельности органов власти региона.

Государственная программа определяет основные инструменты и механизмы государственного регулирования, обеспечивающие решение ключевых задач, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в области инновационного социально ориентированного развития экономики. Ставится задача формирования в регионах России сети мощных центров интенсивного инновационного роста. Особое внимание уделено поддержке регионов — инновационных лидеров, в которых развита инновационная инфраструктура. Центрами инновационного развития должны стать также территориальные инновационные кластеры, перечень которых утвержден поручением Правительства РФ. С целью стимулирования инновационного развития экономики будет обеспечена реализация комплекса мер финансовой, образовательной и информационно-консультационной поддержки субъектов РФ.

<sup>1</sup> *Итоги VI* Петербургского международного инновационного форума: [Электронный ресурс]. URL: <http://forum.spbinno.ru/i2011/> (дата обращения: 02.02.2014).

Так, в частности, регионы, активно содействующие развитию инновационного сектора экономики, получают дополнительную финансовую помощь, включая выделение на конкурсной основе субсидий. Предусмотрена переориентация использования средств Инвестиционного фонда РФ на цели поддержки региональных инфраструктурных проектов, способствующих развитию инновационного сектора экономики в регионах — инновационных лидерах. Будет обеспечена приоритетность финансирования объектов социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и объектов жилищного строительства в целях развития в этих регионах инновационного сектора при формировании и корректировке федеральных целевых программ и непрограммной части ФАИП<sup>1</sup>.

Таким образом, на основе анализа механизмов государственной поддержки инновационных проектов на региональном уровне можно выделить следующие основные аспекты проблемы:

- государство и его институты играют главенствующую роль в сфере поддержки и развития инноваций только на начальных этапах формирования инновационной экономики, в дальнейшем же эта роль должна перейти к частным участникам рынка, а за государственными структурами должны быть сохранены корректирующие действия в отношении национальной инновационной системы и возможность определения приоритетных направлений научного и технологического развития страны и ее регионов, в том числе с целью концентрации усилий и ресурсов;
- приоритетной моделью инновационного развития на современном этапе является модель стимулирования спроса на инновации (DDI), в то же время в зависимости от отраслевой специфики может применяться и модель стимулирования предложения инноваций (SSI). Лучшие мировые практики основаны на взаимодополняющем использовании обеих моделей;
- стимулированию спроса на продукцию высокотехнологических компаний во многом будет способствовать процесс государственных закупок, ориентированный на инновационные продукты, в соответствии с новым законом о контрактной системе;
- на государственную помощь из федерального центра (финансовую и иную) в первую очередь смогут рассчитывать наиболее инновационно-активные регионы с развитой инфраструктурой, что является мощным стимулом для повышения инновационной активности на региональном уровне.

## Литература

1. Горский М. Модели инновационного развития: SSI и DDI: [Электронный ресурс]. URL: [http://polit.ru/article/2013/12/17/ps\\_innov\\_1/](http://polit.ru/article/2013/12/17/ps_innov_1/) (дата обращения: 20.02.2014).
2. Каранатова Л. Г. Воздействие государственного заказа на активизацию инновационной деятельности в России. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2011.
3. Хотяшева О. М. Инновационный менеджмент: учеб. пособие. СПб.: Питер, 2008.

## References

1. Gorsky M. *Models of innovative development: SSI and DDI* [Modeli innovatsionnogo razvitiya: SSI i DDI]: [Electronic resource]. URL: [http://polit.ru/article/2013/12/17/ps\\_innov\\_1/](http://polit.ru/article/2013/12/17/ps_innov_1/) (address date: 20.02.2014).
2. Karanatova L. G. *Impact of the state order on activation of innovative activity in Russia* [Vozdeystvie gosudarstvennogo zakaza na aktivizatsiyu innovatsionnoi deyatel'nosti v Rossii]. SPb.: SZAGS publishing house, 2011.
3. Hotyasheva, O. M. *Innovative management* [Innovatsionnyi menedzhment]: Tutorial. SPb.: Piter, 2008.

<sup>1</sup> «Экономическое развитие и инновационная экономика»: Гос. программа РФ / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. №467-р: [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/3843> (дата обращения: 20.02.2014).

# Государственное регулирование на рынке ценных бумаг

**Пластинин Роман Владимирович**

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
Аспирант  
Roman999WL@bk.ru

## *РЕФЕРАТ*

Исследовано законотворчество в посреднической деятельности на рынке ценных бумаг. Выявлены факторы, воздействующие на положительные тенденции на рынке ценных бумаг для посредников. Анализ показал, что благосостояние посредников этого рынка зависит от инвестиционного климата в России и мировых цен на нефть.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

рынок ценных бумаг, брокеры, дилеры, доверительные управляющие

Plastinin R. V.

## State Regulation of the Securities Market

**Plastinin Roman Vladimirovich**

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate student  
Roman999WL@bk.ru

## *ABSTRACT*

Studied law-making in mediation in the securities market. The factors affecting the positive trends in the market for securities intermediaries. The analysis showed that the welfare of intermediaries securities market depends on the investment climate in Russia and world oil prices.

## *KEYWORDS*

securities market, brokers, dealers, trustees

---

На сегодняшний день существует немало дискуссий и толкований, касающихся значимости государственного регулирования рынка ценных бумаг (РЦБ) [1; 2; 5 и др.]. Некоторые авторы придерживаются взглядов, направленных на поддержку саморегулирования российского фондового рынка, другие отдают голоса в пользу регулятора в лице государственной структуры. Но вышеуказанные споры лишь уводят от основного вопроса, который нужно задавать прежде, чем решать, какой из вариантов регулирования рынка ценных бумаг эффективнее. А вопрос этот: «Что требуется регулировать»? Российская Федерация — страна, экономика которой почти полностью зависит от мировых цен на нефть. Страна, бюджет которой формируется в трех вариантах, в зависимости от того, как сложится мировой спрос на углеводороды и, что не менее важно, как сложится предложение на эти же минеральные ресурсы. Эти факторы необходимо учитывать в анализе РЦБ.

Проведем анализ статей торгового баланса России<sup>1</sup>. Наша страна увеличивает валютный счет, продавая углеводороды (70% от общего экспорта) и драгоценные камни (11%). Тот же валютный счет уменьшается в счет поставок импортного оборудования и транспортных средств (50% от общего импорта), продовольственных

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: [Электронный ресурс]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

товаров и сельскохозяйственного сырья (16%), продукции химической промышленности, каучука (16%). Это статьи, имеющие наибольший удельный вес.

По сути, наша страна обменивает минеральные ресурсы на импортное оборудование и транспортные средства, продовольственные товары и товары химической промышленности. Наше отечественное оборудование морально и физически устарело, и мы вынуждены приобретать импортное, но импортное оборудование обслуживается зарубежными производителями (техосмотр, ремонт и др.) и работает по зарубежным стандартам. Оно ориентировано на производство товаров из зарубежных материалов. Мы не только зависим от импорта зарубежных товаров, мы теперь зависим от импорта сырья и полуфабрикатов для производства импортной готовой продукции с помощью импортных основных средств. Предлагая взамен нефть и драгоценные камни, мы осознаем, что когда-нибудь минеральное сырье закончится и нам нечего будет предложить нашим зарубежным партнерам по бизнесу. Сегодня речь идет о формировании значительных по негативному воздействию на экономику рисков, связанных с технологической безопасностью российской промышленности [3; 4].

В подтверждение зависимости нашего государства от сырьевых поставок говорят и данные с сайта Банка России (табл. 1) в сопоставлении с данными торгового оборота РЦБ, взятыми с официального сайта Московской биржи (табл. 2).

Табл. 2 демонстрирует абсолютные показатели торгового оборота российского РЦБ. Для дальнейшего анализа понадобятся также относительные показатели этого торгового оборота в процентах к предыдущему периоду, так как большинство основных макроэкономических показателей рассчитываются в виде индексов, т. е. в относительных единицах к предыдущему году. Соответствующие данные приведены в табл. 3.

Первый макроэкономический показатель, который подвергается нами сравнительному анализу, — это индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности. Индекс исчисляется на основе данных об изменении физического объема производства продукции сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, строительства, транспорта, розничной и оптовой торговли. Рис. 1 отражает слабую зависимость фондового рынка от выпуска товаров и услуг.

Следующий макроэкономический показатель, динамика которого предьявлена к рассмотрению, — это индекс промышленного производства. Рис. 2 отражает влияние индекса промышленного производства на индекс торгового оборота рынка ценных бумаг. Наблюдение выявляет хоть и схожую, но слабую динамику индекса промышленного производства.

Рис. 3 демонстрирует динамику индекса цен на нефть сорта «Юралс» в сравнении с динамикой индекса торгового оборота РЦБ. Здесь наблюдается идентичная динамика индексов. Волатильность индекса цен на нефть сорта «Юралс» существенная, индекс оказывает сильное влияние на индекс торгового оборота.

Следующий индекс, оказывающий сильное воздействие на индекс торгового оборота РЦБ, — это индекс экспорта товаров из РФ (рис. 4). Наблюдаются хорошая волатильность и схожая динамика у этих индексов. Можно сделать предположение, что экспорт — основной фактор, оказывающий наиболее значительное воздействие на РЦБ в РФ. Проанализировав элементы структуры экспорта РФ, расставив их по релевантности, автор делает заключение о преобладающем влиянии экспорта минеральных продуктов в динамике индекса экспорта товаров, что лишний раз подтверждает зависимость российской экономики от цен на нефть, входящую в состав экспортируемых из РФ минеральных продуктов.

Для подтверждения высказанной гипотезы о том, что нефть как минеральный продукт в составе экспорта товаров РФ оказывает значительное влияние на отече-

Основные экономические показатели РФ<sup>1</sup>

Наименование экономического показателя	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности	108,6	107,5	104,2	91,4	105,8	105,5	103,3
Индекс промышленного производства	106,3	106,8	100,6	90,7	108,2	104,7	102,6
Цена на нефть сорта «Юралс» в % к соответствующему периоду предыдущего года	120,7	114,2	134,9	64,8	128,6	140,1	101,1
Экспорт товаров в % к соответствующему периоду предыдущего года, в том числе нефти	123,9	116,5	134,6	63,7	132,1	131,3	102,7
	122,0	118,7	132,6	62,4	133,8	132,9	99,5
Импорт товаров в % к соответствующему периоду предыдущего года	131,8	136,7	129,4	63,7	133,6	129,7	105,4

Таблица 2

Торговый оборот российского РЦБ за период с середины 2007 г. по начало 2012 г.<sup>2</sup>

Годы	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Торговый оборот (привлеченные средства) на РЦБ, млрд руб.	2770	3355,6	1413	2528,4	5778,6	10 113,5

Таблица 3

## Относительные показатели торгового оборота российского РЦБ в % к предыдущему периоду

Годы	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Относительные показатели торгового оборота РЦБ в % к предыдущему периоду		121,13	42,12	178,95	228,55	175,02

ственный рынок ценных бумаг, построена динамика индекса экспорта нефти в сопоставлении с индексом торгового оборота РЦБ (рис. 5).

На рис. 6 индекс импорта товаров в РФ также демонстрирует значительное влияние на индекс торгового оборота РЦБ. На фондовый рынок в наибольшей степени

<sup>1</sup> Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации: [Электронный ресурс] URL: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

<sup>2</sup> Официальный сайт ММВБ: [Электронный ресурс]. URL: [www.micex.ru](http://www.micex.ru).

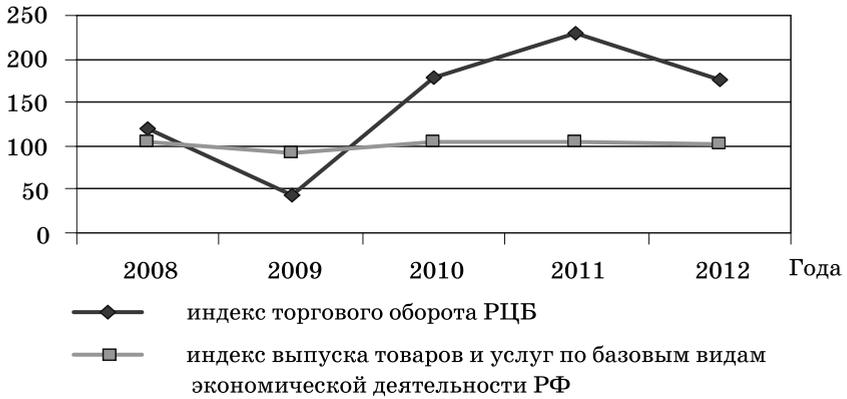


Рис. 1. Индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности РФ в сопоставлении с индексом торгового оборота РЦБ

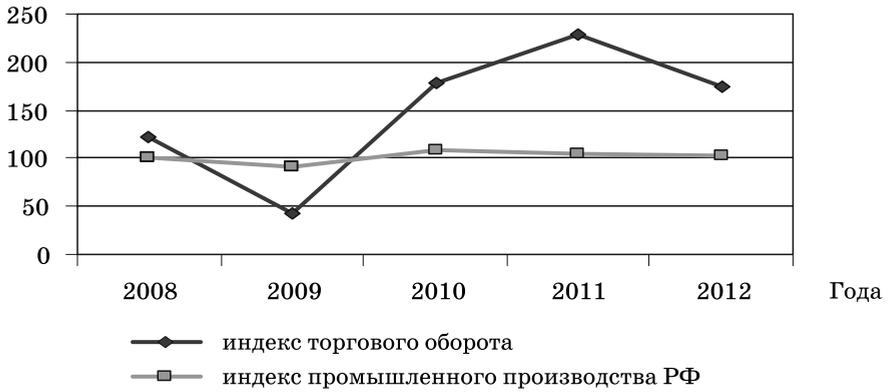


Рис. 2. Индекс промышленного производства в РФ в сопоставлении с индексом торгового оборота РЦБ

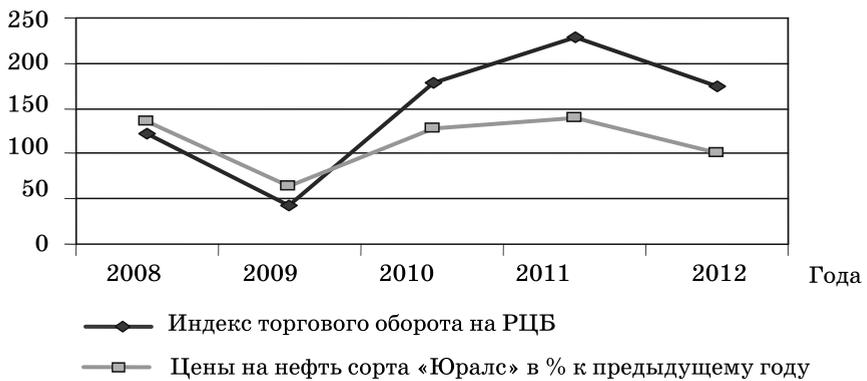


Рис. 3. Индекс цен на нефть сорта «Юралс» в сравнении с индексом торгового оборота на РЦБ

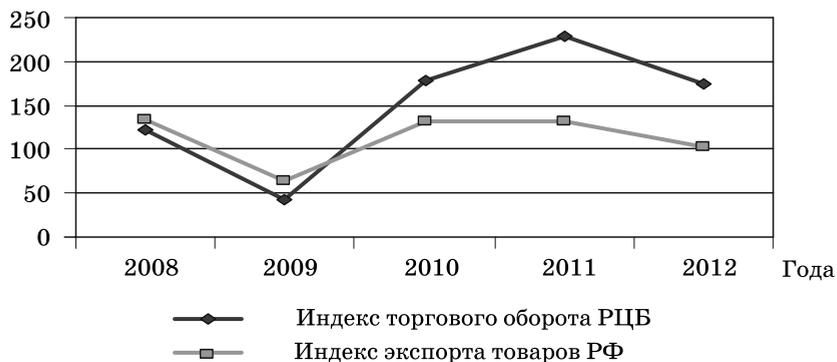


Рис. 4. Индекс экспорта товаров РФ в сравнении с индексом торгового оборота на РЦБ



Рис. 5. Индекс экспорта нефти в сравнении с индексом торгового оборота РЦБ



Рис. 6. Индекс импорта товаров РФ в сравнении с индексом торгового оборота РЦБ

влияет импорт зарубежных машин, оборудования и транспортных средств, продовольственных товаров импортного производства, сельскохозяйственного сырья и продукции химической промышленности.

Обзор полученных результатов указывает на то, что наиболее ощутимая схожесть в парной динамике рассмотренных индексов прослеживается на последних четырех графиках. Исходя из этого, можно сделать выводы по итогам анализа взаимодействия относительных индексов макроэкономических показателей и индекса торгового оборота РЦБ (привлеченных средств на РЦБ). Они заключаются в следующем.

1. Наибольшее влияние на привлечение и отток денежных средств на РЦБ оказывают мировые цены на нефть.
2. Как следствие влияния цен на нефть на инвестиционный климат в РФ естественным образом экспорт нефти оказывает влияние на торговый оборот РЦБ.
3. Импорт и экспорт товаров, отраженные в платежном балансе РФ, также оказывают существенное влияние на привлечение средств на РЦБ.

То есть динамика российского рынка ценных бумаг слабо связана с динамикой основных макроэкономических показателей, что должно быть учтено в деятельности регулятора финансового рынка. Нами понятие «регулятор» в данном контексте понимается в широком смысле: это не только специальная служба, призванная заниматься исключительно финансовыми рынками, но и государственные органы, осуществляющие контроль и регулирование фондового рынка России: Государственная дума, издающая законы, регулирующие рынок ценных бумаг; Президент РФ, издающий указы, дополняющие и развивающие федеральные законы; Правительство РФ, выпускающее постановления, обычно в развитие указов Президента; Министерство финансов РФ; Банк России (служба Банка России по финансовым рынкам — реорганизованная ФСФР)<sup>1</sup>. Такая расширительная трактовка связана с тем, что «узкий регулятор» не в состоянии решить проблемы эффективного функционирования российского РЦБ, его деятельность должна быть направлена не только на этот рынок, но и на национальную экономику в целом.

Без помощи государства современная Россия вряд ли начнет производить конкурентоспособную продукцию. Это подтверждает опыт всего пореформенного развития. Именно собственное производство позволяет развивать инфраструктуру ведения бизнеса и экономику в целом. На сегодняшний момент государство оказывает влияние на рынок ценных бумаг, поддерживая политику экспорта нефти и импорта зарубежных товаров и не поддерживая отечественного производителя, что способствует оттоку капиталов во время кризисов и падения цен на нефть. РЦБ РФ должен иметь ценные бумаги альтернативных отраслей для инвестиций. Эти вопросы и должны быть в сфере внимания «широкого регулятора».

## Литература

1. *Давыдов А. С.* Привлечение прямых иностранных инвестиций в экономику РФ: налоговые аспекты // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 6 (84). С. 74–76.
2. *Медведь А. А.* Иностранные инвестиции и страновой риск // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 3. С. 24–29.
3. *Плотников В. А.* Выбор модели экономического развития Российской Федерации: патернализм или либерализм // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2006. № 1. С. 147–150.
4. *Плотников В. А.* Промышленное развитие и технологическая безопасность как факторы формирования инновационной экономики // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2011. № 2. С. 17–24.

<sup>1</sup> *Официальный сайт Селищева А. С.:* [Электронный ресурс]. URL: [www.selishchev.com](http://www.selishchev.com). См.: Селищев А. С. Лекции по курсу «Теория ценных бумаг». Лекция 9.

5. Селищев А. С. «Язык» и «деньги»: сравнительный анализ двух категорий // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 5 (83). С. 39–48.

## References

1. Davydov A. S. *Attraction of direct foreign investments in economy of the Russian Federation: tax aspects* [Privlechenie pryamykh inostrannykh investitsii v ekonomiku RF: nalogovye aspekty] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 6 (84). P. 74–76.
2. Medved' A. A. *Foreign investments and country risk* [Inostrannye investitsii i stranovoi risk] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 3. P. 24–29.
3. Plotnikov V. A. *Choice of model of economic development of the Russian Federation: paternalism or liberalism* [Vybor modeli ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: paternalizm ili liberalism] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2006. N 1. P. 147–150.
4. Plotnikov V. A. *Industrial development and technological safety as factors of formation of innovative economy* [Promyshlennoe razvitie i tekhnologicheskaya bezopasnost' kak faktory formirovaniya innovatsionnoi ekonomiki] // News of Southwest State University. Series: Economy, Sociology, Management [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment]. 2011. N 2. P. 17–24.
5. Selishchev A. S. “Language” and “money”: comparative analysis of two categories [«Yazyk» i «den'gi»: sravnitel'nyi analiz dvukh kategorii] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 5 (83). P. 39–48.

## 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» включен ВАК Минобрнауки РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН. Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека).

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование и реферирование.

### 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»
  - ♦ две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

## Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
  - **сведениями об авторах** (на русском и английском языках), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ \*) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
    - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
    - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках.**
2. Технические требования к материалу:
  - поля — 2,5 см везде;
    - ◆ номера страниц — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
    - ◆ шрифт — Times New Roman;
    - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
    - ◆ основной текст — 14 кегль, междустрочный интервал — 1,5;
    - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, 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 (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
  - ◆ расстановка переносов не применяется;
  - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста вниз полосы документа;
  - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
  - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным кеглем, не допускаются);
  - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
  - ◆ маркированный список пунктов 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 на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (количество страниц 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 Координации

онного 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). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2014. № 4 (64)

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал  
Выходит ежемесячно  
Все статьи рецензируются

Директор  
издательско-полиграфического центра  
Л. И. ПОЛЯХ

Заведующий отделом научной периодики  
Е. В. АНТОНОВА

Ведущий специалист отдела научной периодики  
И. К. ХАНУХОВА

Научные редакторы  
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН  
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ  
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

Сдано в набор 14.04.2014 г.  
Подписано к печати 29.04.2014.  
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 16,61. Тираж 650 экз.  
Заказ № 4/14.

Аннотации статей и перевод  
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

УЧРЕДИТЕЛЬ:  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО 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 Объединенному каталогу «Пресса России» 82909, 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 линия В.О., д. 61  
Тел. (812) 335-94-97