

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

## 2015. № 5(77)

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, 2015
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015
- © Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2015
- © Все права защищены

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета, главный редактор;
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Еремеев С. Г.** — доктор экономических наук, профессор, декан факультета политологии СПбГУ, сопредседатель Российского общества политологов (Санкт-Петербург);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Субетто А. И.** — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург);
- Комаровский В. С.** — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);
- Макаров В. Л.** — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва)

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

## EDITORIAL COUNCIL

- Shamakhov V. A.** — Director of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg) — Chairman of the board, Chief Editor;
- Eliseeva I. I.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);
- Eremeev S. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Dean of the Faculty of Political Science of the Saint-Petersburg State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (Saint-Petersburg);
- Smorgunov L. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg);
- Subetto A. I.** — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg);
- Komarovsky V. S.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPa and regional academies of public administration (Moscow);
- Makarov V. L.** — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic-Mathematical Institute (Moscow)

## INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

## EDITORIAL BOARD

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

### 1. Political Sciences

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

### 2. History

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

### 3. Economics

- Zaporojan A. Ya.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Karanatova L. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Kukliina E. A.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Halin V. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Khodachek V. M.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Tsygalov Yu. M.** — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
- Yanovskiy V. V.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg).

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 8 АНТОНОВА Л. И.**  
К обсуждению проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»
- 18 НАУМОВ В. Н., КУЧЕРЕНКО Д. В.**  
Предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам Санкт-Петербурга сетью многофункциональных центров
- 29 ТАРАСОВА Ю. А.**  
Технологии связей с общественностью в формировании имиджа государственной службы

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 38 БУТАКОВА Н. А.**  
Проблемы унификации международного транспортного права
- 45 ЕСЕНОВА В. П.**  
Некоторые проблемы современного административного судопроизводства (аспект мировой юстиции)
- 52 ГОРБАТОВА Н. В., МАЛЬКЕВИЧ А. А.**  
Современные СМИ как инструмент политической социализации молодежи
- 63 АНТОНОВ Я. В.**  
Развитие правового регулирования электронного голосования в России

## ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 72 ПЕРЕКРЕСТ В. Т., КУРЗЕНЕВ В. А., ПЕРЕКРЕСТ И. В.**  
Особенности формирования структурного баланса трудовых ресурсов на рынке труда
- 81 КУДРЯВЦЕВА Е. И.**  
Влияние менеджеров среднего звена на стратегию компании: динамический подход
- 89 ЛАПЫГИН Д. Ю.**  
Управленческое консультирование в разработке стратегии региона
- 98 ЗАБОЕВ М. В., МАЗЯРКИНА М. П.**  
Подход к разработке мероприятий политики регионального развития на основе использования нейросетевых методов кластеризации
- 106 ШИК К. П., ЛАБУДИН А. В.**  
Особенности передела собственности на современном этапе развития экономики России
- 112 БЕЛОВ В. И., ЛОВЫГИНА А. Б.**  
Подходы к определению сущности системы энергообеспечения региона
- 121 ВОЛОВИК Н. П.**  
Анализ торгово-экономических отношений Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 136 ШАМАХОВ В. А., КЛЮЕВ А. В., ГРИГОРЬЕВА К. С.**  
Духовно-патриотические ценности и приоритеты студентов Северо-Западного института управления РАНХиГС

- 152 ВДОВЕНКО Т. В., ЦИНЧЕНКО Г. М.**  
Интеграция поколений в сфере досуга
- 157 ИВАНЕНКОВ С. П., КУСЖАНОВА А. Ж.**  
Социальное самочувствие и жизненные планы современной молодежи
- 168 КОКАНОВ А. С., ПАСЫНКОВА В. В.**  
Зимние Олимпийские игры в Сочи в восприятии российских сообществ

## ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 176 АЛЕКСАНДРОВ В. Б.**  
Русская религиозная философия о духовных основаниях хозяйственной деятельности
- 187 ТАИРОВА Н. М.**  
Общественное мнение начала XX в. и падение авторитета царского режима в России

## A LINEA

- 197 ГАМИДУЛЛАЕВА Л. С.**  
К вопросу об определении понятия и сущности административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования
- 204 ЧИМАРОВ Н. С.**  
Правовые стандарты новых технологий голосования в избирательном процессе Эстонской Республики
- 211 КОВАЛЕВА А. М.**  
Роль СМИ в репрезентации «черно-белой» дискурсивной картины мира

## CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 8 ANTONOVA L. I.**  
The Discussion of the Draft Federal Law (Law Project) “On Normative Legal Acts in the Russian Federation”
- 18 NAUMOV V. N., KUCHERENKO D. V.**  
Provision of Public and Municipal Services to the Citizens of Saint-Petersburg Network of Multifunctional Centers
- 29 TARASOVA YU. A.**  
Technologies of Public Relations in Formation of Image of Public Service

## POLICY AND LAWFUL STATE

- 38 BUTAKOVA N. A.**  
Problems of Unification of the International Transport Law
- 45 ESENOVA V. P.**  
Some Problems of Modern Administrative Legal Proceeding (Aspect of World Justice)
- 52 GORBATOVA N. V., MALKEVICH A. A.**  
Modern Mass Media as Instrument of Political Socialization of Youth
- 63 ANTONOV Ya. V.**  
Development of Legal Regulation of Electronic Vote in Russia

## POWER AND ECONOMY

- 72 PEREKREST V. T., KURZENEV V. A., PEREKREST I. V.**  
Features of Formation of Structural Balance of a Manpower in Labor Market
- 81 KUDRIAVTSEVA E. I.**  
The Influence of Middle Managers on the Strategy of the Company: Dynamic Approach
- 89 LAPYGIN D. YU.**  
Management Consulting in Strategy Development in the Region
- 98 ZABOEV M. V., MAZYARKINA M. P.**  
Analysis of the Development of Russian Regions to Refine the Regional Policy Using Neural Clustering Techniques
- 106 SHIK K. P., LABUDIN A. V.**  
Features of Redistribution of Property in a Modern Stage of Russian Economic Development
- 112 BELOV V. I., LOVYGINA A. B.**  
Approaches to Defining the Essence Energy Supply System in the Region
- 121 VOLOVIK NADEZHDA PETROVNA**  
Analysis of Trade and Economic Relations of the Russian Federation with the Countries of the Commonwealth of Independent States

## SOCIETY AND REFORMS

- 136 SHAMAKHOV V. A., KLUEV A. V., GRIGORIEVA K. S.**  
Spiritual and Patriotic Values and Priorities of Students of the North-West Institute of Management — branch of the RANEPА

- 152 **VDOVENKO T. A., TSINCHENKO G. M.**  
Integration of Generations in the Sphere of Leisure
- 157 **IVANENKOV S. P., KUSZHANOVA A. Zh.**  
Social Health and Life Plans of Modern Youth
- 168 **KOKANOV A. S., PASYNKOVA V. V.**  
The Perceptions of the Sochi Olympic Games by Russian Communities

## HISTORY AND CULTURE

- 176 **ALEXANDROV V. B.**  
Russian Religious Philosophy about the Spiritual Bases of Economic Activity
- 187 **TAIROVA N. M.**  
Public Opinion of the Beginning of the XX Century and Falling of Authority of the Imperial Rule in Russia

## A LINEA

- 197 **GAMIDULLAEVA L. S.**  
To the Question about the Definition and the Essence of Administrative Activities in the Field of Environmental Protection and Natural Resource Management
- 204 **CHIMAROV N. S.**  
Legal Standards of New Technologies of Voting in Electoral Process of Estonia
- 211 **KOVALEVA A. M.**  
The Role of Mass Media in representation of a "Black-and-white" Discourse of the World View

## К обсуждению проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

### Антонова Людмила Ивановна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой гражданского и трудового права  
Доктор юридических наук, профессор  
Заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования  
Российской Федерации  
kgtp@szags.ru

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах», который проходит широкое обсуждение среди ученых. Нормативные правовые акты являются в России основным источником права.

Автор предлагает определенные рекомендации по совершенствованию проекта с тем, чтобы закон стал необходимым ориентиром для судов, позволял правильно определять судебные процедуры, используемые при оспаривании актов нормативного характера, а также для решения вопроса о признании таких актов по суду недействующими в случае установления их несоответствия актам, обладающим более высокой юридической силой.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

нормативный правовой акт, Конституция, федеральный закон, подзаконный акт, законопроект

Antonova L. I.

### The Discussion of the Draft Federal Law (Law Project) “On Normative Legal Acts in the Russian Federation”

#### Antonova Ludmila Ivanovna

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 civil and Labour Law  
Doctor of Science (Juridical Science), Professor  
Distinguished Lawyer of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of Russian Federation  
kgtp@szags.ru

#### ABSTRACT

The article deals with the analysis of the draft Federal law “On normative legal acts”, which is the subject of the wide discussion among specialists. Normative legal acts are the main source of law in Russia. The author offers specific recommendations for improving the project so that the law became necessary guidance to the courts, allowed to correctly identify judicial procedures to challenge acts of normative character, as well as for solving the issue of recognition of such acts by court inactive in case of establishing

#### KEYWORDS

the normative legal act, the constitution, the federal law, subordinate act, law project

---

В современных условиях граждане и организации Российской Федерации активно используют конституционное право на судебную защиту свои прав и законных интересов. При этом предметом судебного разбирательства нередко становятся

не только неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, но и правовые акты публичной власти, в том числе нормативные правовые акты (НПА) органов публичной власти.

Граждане и организации получили право требовать по суду признания нормативного правового акта не действующим и не подлежащим применению, восстановления прав, нарушенных этим актом, и возмещения за счет казны убытков, причиненных им изданием незаконного акта [1, с. 430–605].

В связи с этим судам важно получить четкие ориентиры, позволяющие отличать нормативный правовой акт, направленный на регулирование определенного вида (подвида, субподвида) общественных отношений, имеющий правотворческий характер, от акта индивидуально определенного, персонифицированного, рассчитанного на применение к конкретному субъекту, акта правоприменительного.

Первая попытка дать легальное определение НПА была предпринята еще в середине 90-х гг. прошлого века. 11 ноября 1996 г. Государственной Думой был принят в первом чтении проект закона о нормативных правовых актах<sup>1</sup>. В нем содержалось следующее определение: «Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение. Нормативный правовой акт принимается либо путем референдума, либо органом государственной власти, который наделен правом принятия (издания) нормативных правовых актов (нормотворческий орган) по предметам его ведения»<sup>2</sup>.

Закономерно обращая внимание на наличие в НПА правовых норм, в остальном проект вызывал немало вопросов. Прежде всего, он трактовал правовые нормы как общеобязательные государственные предписания, даже если правовой акт принимался на референдуме. Определением не охватывались нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые в проекте причислялись к законодательству субъектов Российской Федерации. Кроме того, была очевидной явная ориентация на императивные нормы права, полностью игнорировались диспозитивные, дозволительные, управомочивающие нормы.

Предварительное обсуждение и доработка законопроекта растянулись на несколько лет. В результате 12 мая 2004 г. проект был снят с рассмотрения<sup>3</sup>. Трудности его разработки и прохождения во многом были связаны с самим пониманием нормативного правового акта, определением тех его критериев, которые могли бы использоваться в судебной практике при разграничении нормативных и ненормативных актов. Судам требуются обобщенные и достаточно формализованные, закрепленные в конкретных правовых документах критерии, на которые они могли бы опираться при разграничении нормативных и ненормативных правовых актов в процессе решения конкретных дел.

Отсутствие официального определения НПА на практике стало компенсироваться тем его пониманием, которое было сформулировано Государственной Думой 11 ноября 1996 г. в Постановлении об обращении в Конституционный суд Россий-

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы № 778-II ГД // СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5307.

<sup>2</sup> О нормативных правовых актах Российской Федерации : проект Федерального закона № 96700088-2. Редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 11 ноября 1996 г. Электронный ресурс // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127365> (дата обращения: 07.09.2014).

<sup>3</sup> О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

ской Федерации с запросом о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Государственная Дума исходила из того, что данный указ является нормативным правовым актом и поэтому подлежит рассмотрению Конституционным судом РФ. Признав, что в действующем законодательстве отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт», Дума отметила: «В юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»<sup>2</sup>. Тем самым доктринальное понимание нормативного акта получило своеобразное признание, своего рода санкцию законодательного органа Российской Федерации.

Однако следует иметь в виду, что это постановление Государственной Думы было рассчитано на однократное действие и направлено на использование права на обращение в Конституционный суд РФ, закрепленного в ст. 84 Федерального конституционного закона о Конституционном суде РФ<sup>3</sup>. К тому же нельзя не учитывать, что впоследствии запрос был отозван Государственной Думой<sup>4</sup>, а это, как представляется, равносильно отмене рассматриваемого постановления. Тем не менее содержащееся в постановлении понятие нормативного правового акта было рекомендовано Министерством юстиции Российской Федерации к использованию при подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти<sup>5</sup>.

Эта рекомендация была обращена к разработчикам проектов правовых актов, однако приведенные понятия нормативного правового акта и правовой нормы были усвоены и судебной практикой, стали трактоваться как общепринятые и нормативные. На них постоянно делались ссылки в решениях Высшего арбитражного суда РФ по делам об оспаривании тех или иных нормативных правовых актов<sup>6</sup>.

Отсутствие должной правовой основы для решения вопросов, возникающих в процессе рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, определения подведомственности и подсудности таких дел побудило Пленум Верхов-

<sup>1</sup> Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-ИГД // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

<sup>2</sup> Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-ИГД // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

<sup>3</sup> О Конституционном суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 04.06.2014 № 9-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2014. № 23. Ст. 2922.

<sup>4</sup> О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : Постановление ГД ФС РФ от 12 мая 2004 г. № 491-IVГД // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

<sup>5</sup> Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Приказ Минюста РФ от 04 мая 2007 г. № 88 (в ред. от 26.05.2009 № 155 // БНА ФОИВ. 2007. № 23; РГ. 05.06.2009 № 102).

<sup>6</sup> См.: Определения ВАС РФ от 01 ноября 2008 г. № 12013/08; от 16 июня 2010 г. № 4727/10; от 27 декабря 2010 г. № ВАС-16151/10; от 07 сентября 2011 г. № ВАС-10610/11; от 03 ноября 2011 г. № ВАС-10887/11; от 08 декабря 2011 г. № ВАС-14957/11; от 05 июля 2012 г. № ВАС-6486/12; от 19 января 2012 г. № 15104/11; 04 апреля 2014 г. № ВАС-15552/13; от 23 июля 2014 г. № ВАС-5811/14 [и др.] [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2015).

ного суда РФ и Пленум Высшего арбитражного суда РФ дать судам необходимые ориентиры для разграничения нормативных и ненормативных правовых актов<sup>1</sup>. Однако идея законодательного определения нормативного правового акта периодически возникала в теории и судебной практике, тем более что в ряде стран ближнего зарубежья, а также во многих субъектах Российской Федерации такие законы были приняты. Было даже предложено несколько инициативных проектов закона о НПА, в том числе и проект, разработанный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ<sup>2</sup>.

Разработка Правительством РФ нового проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Проект), вынесенного на широкое обсуждение, была с удовлетворением встречена в научных кругах. Однако ознакомление с Проектом вызвало неоднозначную реакцию. Для него характерен в целом довольно высокий научный уровень, он отражает современный этап доктринальной разработки проблем правотворчества, имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер.

Но эти достоинства проектируемого акта во многом обусловили и его существенные недостатки. К их числу следует отнести «размытость» самого предмета регулирования данного закона, отсутствие четких целей, ориентиров, определяющих его назначение.

В ст. 1 Проекта, хотя она и называется «Цели настоящего Федерального закона», перечисляются вопросы, регулируемые законом, т. е. определяется его содержание, а вот *цели остаются не раскрытыми*<sup>4</sup>. Ради чего принимается данный закон, зачем он нужен? Чтобы решить ряд сугубо доктринальных вопросов, чтобы положить конец научным дискуссиям по некоторым спорным проблемам? Представляется, что *цель должна состоять в том, чтобы дать необходимые ориентиры для правотворческих и правоприменительных органов, судов, которым приходится решать очень сложные задачи разграничения нормативных и ненормативных правовых актов в целях правильного определения подведомственности и подсудности судебных споров, а также вида судопроизводства (гл. 24/25 ГПК РФ)*. Суды, как показывает практика, нередко испытывают огромные трудности при разрешении дел об оспаривании НПА, зачастую принимают неоднозначные, а иногда и противоречивые решения. Настоящий закон должен им дать четкие критерии разграничения нормативных и ненормативных правовых актов.

В число вопросов, регулируемых проектируемым законом, в соответствии со ст. 1 Проекта, входит «*ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов*». Очень сомнительно, что данный закон должен и, главное, может устанавливать *ответственность в сфере правотворчества* и тем более — *реализации нормативных правовых актов*. Что останется отраслевым законом, которые призваны в числе прочего решать вопросы индивидуальной и коллективной ответственности?

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 09.02.2012 № 3) // БВС РФ. 2008. № 1; 2012. № 4.

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов : Постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 // Экономика и жизнь. Бухгалтерское приложение. 06.09.2013. № 35.

<sup>3</sup> Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, Н. А. Власенко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2013.

<sup>4</sup> Здесь и далее: курсив — Л. А.

В п. 1 ст. 2 Проекта раскрывается понятие НПА: «Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, *принятый (изданный)* в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, *разъяснение*, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания *постоянного или временного характера*, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение».

В этой статье и далее в Проекте используется двойной термин — «принятие (издание)» или «издание (принятие)» без определения каждого из них. Какие же акты принимаются, а какие издаются? В чем разница между принятием и изданием акта? Это нигде не раскрывается.

Указание на предписание *постоянного или временного характера* излишне, поскольку иных быть не может. Формулировка охватывает все возможные виды предписаний по срокам их действия: «...направленный на ... *введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм*», но такие предписания — это тоже правовые нормы. Поэтому можно коротко сказать: «направленный на установление, изменение, отмену обязательных предписаний, т. е. правовых норм, распространяющихся на неопределенный круг лиц и рассчитанных на многократное применение».

Нужно уточнить, что такое *разъяснение*, о котором идет речь в статье, и кто дает это разъяснение. Если имеется в виду официальное аутентическое толкование, то акт такого толкования может быть признан нормативным правовым актом. Во всех остальных случаях — далеко не всегда.

Содержащееся в абз. 2 ст. 2 положение «Правовой акт или его часть, вносящий изменения в нормативный правовой акт, а также прекращающий его действие, *принятый в порядке выполнения контрольных (надзорных) функций не является нормативным правовым актом*» нуждается в расшифровке. Акцент в данном фрагменте статьи сделан на то, что изменение нормативного правового акта или его отмена осуществляются в процессе *выполнения контрольных (надзорных) функций*. Какие органы имеют такие правомочия?

Прекратить действие нормативного правового акта может Конституционный суд РФ, признав акт полностью или в определенной части неконституционным, или суд общей юрисдикции, признав его недействующим. Но суды не относятся ни к контрольным, ни к надзорным органам, хотя мы и говорим о конституционном и судебном контроле нормативных правовых актов. Суды — это органы правосудия.

Кто же *может вносить изменения* в нормативный правовой акт? Прокурор, государственная инспекция, вышестоящий орган? Надзорные органы такими правами не наделены. Отменить (изменить) правовой акт, в принципе, могут вышестоящие органы, осуществляющие внутриведомственный контроль, признав его незаконным или даже нецелесообразным. Но входит ли это в круг их полномочий?

Президенту РФ предоставлено право «приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Но Президент тоже не относится к числу надзорных и контрольных органов.

Содержащееся в абз. 3 ст. 2 Проекта положение: «*Локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права, не является нормативным правовым актом в смысле настоящего Федерального закона*» требует уточнения. Что такое *локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права*? Видимо, имеются в виду локальные акты трудового права. Из приведенной формулировки следует, что могут быть локальные нормативные акты, и не содержащие правовых норм.

Какие нормы они в таком случае содержат? А как быть с *корпоративными* актами? На них распространяется проектируемый закон или нет?

Абзац 1 п. 2 ст. 2 Проекта гласит: «Правотворчество — официальная деятельность государственных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов». Как это положение согласуется с *прямым нормотворчеством народа*?

Абзац 2 п. 2 ст. 2: «Правотворчество в Российской Федерации осуществляется на принципах конституционности, законности, научности, демократизма, социальной справедливости, планирования, прогнозирования, эффективности, системности, ресурсной обеспеченности». Представляется необходимым включить в число принципов правотворчества принцип *гласности*. В ч. 3 ст. 15 Конституции РФ предусмотрено, что «неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Статья 3 Проекта называется «Правовая основа правотворчества в Российской Федерации», в ч. 2 этой статьи указывается: «Положения настоящего Федерального закона *применяются* в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом особенностей, установленных федеральными конституционными законами, *принятыми* в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами».

Здесь о *применении* закона еще рано говорить. Это для заключительного раздела. А здесь раскрывается правовая основа самого закона, который *разработан* на основе Конституции РФ, федеральных конституционных законов, принятых в соответствии с ними федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Если же говорить о применении настоящего закона, то в данном случае, по нашему мнению, речь должна идти не о *применении проектируемого закона с учетом особенностей, установленных...*, а о том, что некоторые вопросы решаются на основе специальных законов. Применяются в таких случаях именно *эти законы* (а не *настоящий закон с учетом особенностей, установленных специальным актом (!)*).

Существующая редакция неудачна и в том смысле, что может привести к неправильному выводу о том, что статьи федеральных законов и иные нормативные правовые акты, о которых в ней идет речь, должны быть приняты в соответствии с федеральными конституционными законами. Такое толкование было бы явно ошибочным.

Рекомендуется уточнить абз. 2 п. 3 ст. 3 Проекта: «В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт *приводится* в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации». Лучше вместо нейтрального «*приводится*» указать императивно: «*должен быть приведен*». К тому же здесь должно быть множественное число, поскольку имеются в виду «нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, муниципальный нормативный правовой акт». Следовательно, «*должны быть приведены*».

Кроме того, имея в виду подтвержденное Конституционным судом РФ право субъектов РФ на «опережающее» регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, было бы неплохо отразить и этот сюжет, предусмотрев *точные сроки*, в течение которых субъекты РФ должны привести свои акты, принятые в порядке «опережающего» регулирования, в соответствие с новым федеральным законом.

В п. 1 ст. 4 Проекта нужно уточнить, о каких *должностных лицах* в каждом из четырех указанных в нем случаев идет речь, ибо единого понятия должностного лица в нашем законодательстве нет. Важно не допустить смешения лиц, занима-

ющих государственные и муниципальные должности, с лицами, занимающими должности государственной и муниципальной службы, и всякие иные должности.

Статья 5: «Система нормативных правовых актов — совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, связанных отношениями соподчиненности и координации». При такой формулировке в систему нормативных правовых актов входят только те акты, которые реализуются в РФ. Значит, необходим предварительный анализ и выяснение, действует акт реально или нет, и насколько широко он применяется, иначе акт не может входить в систему НПА.

Сложно говорить и о каких-то отношениях между нормативными правовыми актами. Отношения складываются между субъектами, а не между актами. Соподчиненность и координация в большей степени характерны для государственных органов и их деятельности. Насколько эти термины применимы к характеристике системы нормативных правовых актов? В ст. 10 использована иная терминология — иерархия нормативных правовых актов. Нужно выдерживать единство терминологии.

Статья 6 называется: «Виды и формы нормативных правовых актов». Но нигде не определяется, что понимается под видом и под формой НПА.

Пункт 1 ст. 6 гласит: «Нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты. (Это виды нормативных правовых актов? — Л. А.)

Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения.

Законы в Российской Федерации — федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации (это виды законов? — Л. А.) — принимаются гражданами Российской Федерации соответственно на референдуме Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

А сама Конституция? Или она не относится ни к законам, ни к нормативным актам вообще? Полагаем, что в перечень видов законов включить нужно включить Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ (ст. 136 Конституции РФ).

Какие же формы имеют законы? Они обозначены в названии ст. 6.

Вряд ли законы и подзаконные акты нужно давать в одной статье. Закон заслуживает того, чтобы его рассматривали в отдельной статье, где нужно дать понятие закона, раскрыть его виды на федеральном и региональном уровнях: основной (учредительный) закон РФ — Конституция РФ, законы РФ о поправках к главам 3–8 Конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы; конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ. Подзаконные акты нужно структурно отделить от законов, выделив в самостоятельную статью.

Пункт 2 ст. 6 гласит: «Нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные». Очень спорная конструкция. Очевидно, что речь идет, во-первых, о комплексном, а, во-вторых, о едином нормативном правовом акте, одна часть которого не может существовать без другой. Понятия основной и производный здесь не уместны, ибо первый без второго не имеет смысла, второй без первого — юридической силы. Это единый нормативный правовой акт. Это как раз признают и сами составители Проекта, когда пишут далее в этой же статье: «Основной и производный нормативные правовые акты представляют собой единый нормативный правовой акт», что дезавуирует все их предыдущие рассуждения.

В науке, может быть, и целесообразно классифицировать акты на вспомогательные и дополнительные, но зачем это делать в законе? Что такое регулирование дает для судов, для правоприменительной практики?

*Основные, производные, дополнительные, вспомогательные акты по всему Проекту нужно убрать. Это сугубо теоретические конструкции, лишние для данного закона.*

Пункт 3 ст. 6: «Нормативные правовые акты подразделяются на *общие и специальные*. Общие нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а специальные нормативные правовые акты — на *определенную категорию лиц*».

Эта классификация, в отличие от предыдущих, имеет непосредственно практическое значение, поскольку специальный акт имеет преимущественную силу, и в случае противоречия между ним и общим актом применению подлежит специальный. Но некоторые положения нуждаются в уточнении.

В Проекте указывается, что «общие нормативные правовые акты распространяют свое действие на всех лиц, а специальные нормативные правовые акты — на определенную категорию лиц».

На *определенную категорию лиц* распространяются все акты, в том числе и общие. Любые акты распространяются на *все множество лиц, включенных в отношения, регулируемые этим актом*. И это множество может охватывать всех и каждого (например, в Конституции РФ содержатся формулировки: «Каждый имеет право...», «Каждый обязан...», «Никто не может быть лишен...», «Все равны перед законом и судом» и т. п.), а может включать и определенный, ограниченный круг субъектов или даже одного, единственного субъекта. В Конституции есть также немало статей, адресованных конкретным, единичным субъектам. Таковы, например, статьи, определяющие правовой статус Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного суда РФ и пр. Но, в любом случае, вид акта (общий или специальный) определяется *характером отношений, который он регулирует, а не «категориями лиц», участвующих в этих отношениях*. Кроме того, правовые акты могут быть не только общими и специальными, но и комплексными.

Статья 7 Проекта: «Нормативными правовыми актами Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации; *законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации...*». Это единственное место Проекта, где упоминается об этих законах! Следует обязательно уточнить, в соответствии со ст. 136 Конституции, по *каким вопросам* могут приниматься законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

Абзац 2 п. 3 ст. 7: «Федеральные законы могут приниматься в форме *кодексов, уставов и технических регламентов*». Это исчерпывающий перечень форм федеральных законов? А обыкновенные, простые законы? Как назвать форму федеральных законов, не относящихся к перечисленным?

По нашему мнению, в данном законе необходимо закрепить роль *кодексов* как системообразующих нормативных правовых актов, определить их преимущественную юридическую силу по сравнению с другими законами, зафиксировать положение, записанное сейчас в некоторых кодексах, о том, что остальные законы не могут им противоречить, а в случае противоречия применению подлежат нормы кодексов.

В связи с этим не могут быть приняты положения, зафиксированные в п. 18 ст. 10 Проекта: «Запрещается предусматривать в нормативном правовом акте положения о верховенстве в отношении иных нормативных правовых актов, принятых (изданных) тем же правотворческим органом в той же форме. Такие правовые нормы не имеют юридической силы». Этим мы подрывем всю систематику нормативных актов. Зачем лишать законодательные органы возможности определять в рамках Конституции РФ соотношение юридической силы принимаемых ими нормативных правовых актов?

Далее — о тех формах федеральных законов, которые указаны в Проекте. Конечно, есть федеральные законы, которые называются *устав*: «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии»; «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и др.

Есть и федеральные законы, которые называются *технический регламент*: «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», «Технический регламент на табачную продукцию» и др.), но подобную практику, по нашему мнению, нужно искоренять. Но даже если признать необходимость регулирования всех указанных вопросов *законом* (что отнюдь не бесспорно), то есть все основания говорить о нецелесообразности использования устава и тем более технического регламента в качестве *формы закона*. Иначе пришлось бы сконструировать бесчисленное множество форм закона в зависимости от предмета регулирования, например: *бюджет, Государственная граница, особые экономические зоны* и т. д., и т. п. Не выделяют же составители Проекта такие формы федеральных законов, почему же исключение сделано для *уставов* и тем более *технических регламентов*?

Просто нужно выработать и соблюдать единые правила законодательной техники при формулировании названий законов. Тогда форма акта не будет подменять его содержание. Соответственно более корректными стали бы названия федеральных законов: «О технической безопасности зданий и сооружений», «О техническом регламенте пожарной безопасности», «О техническом регламенте на молоко и молочную продукцию», «О техническом регламенте на табачную продукцию» и т. д.

Что касается *уставов*, то с учетом очень широкого диапазона использования такого наименования нормативных правовых актов (уставы субъектов Российской Федерации, не являющихся республиками, муниципальных образований, организаций различных организационно-правовых форм и т. д.) вряд ли нужно присваивать такое наименование федеральным законам. Без ущерба для содержания можно было иметь федеральный закон «О дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии», федеральные законы «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте»; «О железнодорожном транспорте Российской Федерации».

Проектируемый закон должен в этом отношении навести порядок. Нужно исправлять допущенные ранее технико-юридические ошибки.

Абзац 5 п. 3 ст. 7: «*Совокупность федеральных законов составляет федеральное законодательство*». А Конституция РФ, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и конституционные законы не относятся к федеральному законодательству?

В п. 4–7 ст. 7 исключить слово «*основные*».

Пункт 8 ст. 7: «Нормативные правовые акты *иных* государственных органов Российской Федерации и организаций, их должностных лиц издаются в форме, установленной федеральными законами». Целесообразно расшифровать акты *иных* государственных органов, чтобы не было «*писем*», «*методических указаний*» и пр.

Пункт 1 ст. 8: «Нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации являются: конституция (устав) субъекта Российской Федерации; законы субъекта Российской Федерации; *нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа* государственной власти субъекта Российской Федерации...».

Перед выделенными словами рекомендуется вставить *иные: иные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа* государственной

власти субъекта Российской Федерации. Иначе может сложиться впечатление, что законы — это не нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Абзац 2 п. 3 ст. 8: «Совокупность законов субъектов Российской Федерации составляет законодательство субъектов Российской Федерации». А конституции (уставы) не входят в совокупность законов субъектов РФ?

Пункты 4–7 ст. 8 и п. 4–7 ст. 9 — везде убрать слово «основные».

Пункт 5 ст. 9. Вряд ли целесообразно единоличные акты главы муниципального образования, даже если он является председателем представительного органа муниципального образования, называть постановлениями. Раз уж разрабатывается специальный закон о НПА, следует навести порядок в этом деле и форму постановлений сохранить для актов *коллегиальных органов*.

Абзац 2 п. 5 ст. 10: «Указы Президента Российской Федерации, восполняющие пробелы в сфере регулирования федеральными законами, не обладают юридической силой федерального закона и действуют до принятия соответствующих федеральных законов». Следует уточнить *юридическую основу* таких указов и раскрыть, в каких случаях они *могут приниматься*.

Пункт 8 ст. 10: «Конституция (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации, являются актами *высшей юридической силы* в системе нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации». Следует все-таки определить соотношение юридической силы конституций (уставов) субъектов РФ и актов, принятых на референдуме субъекта Российской Федерации.

Пункт 16 ст. 10: «Устав муниципального образования и оформленные в виде нормативных правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных нормативных правовых актов». Здесь также необходимо указать, какой акт имеет *большую юридическую силу* — устав муниципального образования или акт, принятый на местном референдуме (сходе).

Пункт 19 ст. 10: «Юридическая сила *производного и вспомогательного* нормативного правового акта соответствует юридической силе *основного* нормативного правового акта» следует исключить вместе с этой классификацией актов.

*Продолжение в следующем номере.*

## Литература

1. Обязательства государства по возмещению вреда, причиненного частным лицам // Ответственность государства перед частными лицами (опыт комплексного исследования). В 2 т. Т. 1. / под ред. Л. И. Антоновой. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2012. 840 с.

## References

1. *The responsibility of the state to private individuals (the experience of integrated research)* [Otvetstvennost' gosudarstva pered chastnymi litsami (opyt kompleksnogo issledovaniya)] / In 2 vol. Vol. 1. The obligations of the state for compensation for harm caused to private persons [Obyazatel'stva gosudarstva po vozmeshcheniyu vreda, prichinennogo chastnym litsam] / ed. by L. I. Antonova. SPb. : Publishing centre of NWIM of RANEPА [SZIU RANKhiGS], 2012. 840 p.

Наумов В. Н., Кучеренко Д. В.

## Предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам Санкт-Петербурга сетью многофункциональных центров

### Наумов Владимир Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой бизнес-информатики, математических и статистических методов  
Доктор военных наук, профессор  
naumov122@list.ru

### Кучеренко Дмитрий Викторович

Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр  
Начальник сектора  
Аспирант Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
kucherenko.dmitry@gmail.com

#### РЕФЕРАТ

В статье произведен статистический анализ предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам Санкт-Петербурга многофункциональными центрами.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

многофункциональные центры предоставления услуг, стационарный временной ряд, время формирования электронного дела граждан, статистическая обработка выборочной совокупности

Naumov V. N., Kucherenko D. V.

## Provision of Public and Municipal Services to the Citizens of Saint-Petersburg Network of Multifunctional Centers

### Naumov Vladimir Nikolaevich

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 Business Informatics, Mathematics and Statistical Methods  
Doctor of Science (Military Science), Professor  
naumov122@list.ru

### Kucherenko Dmitry Viktorovich

Saint-Petersburg Information Analytical Centre  
Head of the Department  
Graduate student of the North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
kucherenko.dmitry@gmail.com

#### ABSTRACT

The article made a statistical analysis of the state and municipal services to the citizens of St. Petersburg multifunctional center.

#### KEYWORDS

multifunctional centers providing services, stationary time series, the formation of an electronic file citizens, statistical processing of the total sample

В Санкт-Петербурге существует сеть многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), являющихся структурными подразделениями Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Много-

функциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», которые функционируют на территории всех районов Санкт-Петербурга. Услуги таких центров в сочетании с Порталом государственных и муниципальных услуг (<http://gu.spb.ru>) реализуют стратегию создания электронного правительства в регионе. Создание и развитие соответствующей инфраструктуры определяется положениями государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>1</sup>, а также региональной государственной программой «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы»<sup>2</sup>. Одной из задач указанных программ является построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления.

Традиционно под электронным правительством понимается способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, и максимально возможно используются информационные технологии.

Исполнение программ должно обеспечить кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий. В целях реализации данных программ с 2009 г. в Санкт-Петербурге проводится активная работа по организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Основным преимуществом данного принципа является исключение или максимально возможное ограничение участия заявителя в процессах сбора различных справок и документов, необходимых для получения государственной или муниципальной услуги, а также прозрачное и контролируемое прохождение документов на всех этапах предоставления государственных услуг. Данный принцип исключает личные контакты заявителей с должностными лицами, принимающими решение о предоставлении государственных услуг.

На текущий момент в Санкт-Петербурге функционирует 52 МФЦ. Помимо стационарных подразделений, в городе функционируют мобильные МФЦ, которые были созданы для обслуживания граждан в микрорайонах Санкт-Петербурга, удаленных от стационарных многофункциональных центров, представляющие собой микроавтобусы, специально оборудованные техническими и программными средствами для предоставления необходимых государственных и муниципальных услуг. На базе МФЦ города предоставляется более 320 услуг в различных сферах. МФЦ обеспечивает обслуживание разных категорий заявителей, давая им возможность одновременного получения нескольких государственных услуг при однократном обращении, включая государственные услуги, предоставляемые при участии федеральных исполнительных органов власти и органов местного самоуправления, функционирующих на территории Санкт-Петербурга.

В данной статье рассмотрены результаты анализа обращений граждан за получением услуг в МФЦ. Динамика предоставления услуг гражданам за последние три года показана на рис. 1<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Государственная программа «Информационное общество» (2011–2020 годы) [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/1/>

<sup>2</sup> Государственная программа Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: [http://spbstrategy2030.ru/?page\\_id=95](http://spbstrategy2030.ru/?page_id=95)

<sup>3</sup> По данным портала государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://gu.spb.ru>

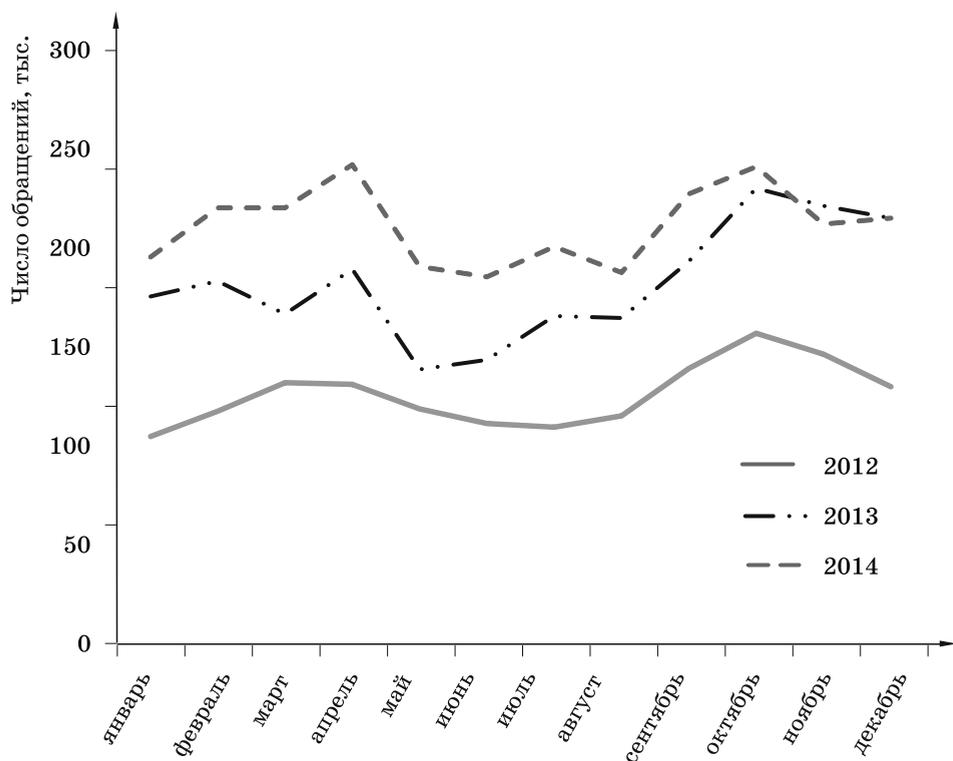


Рис. 1. Динамика числа обращений граждан

Приведенный график показывает, что существует постоянный рост числа обращений граждан. Так коэффициент роста в 2013 г. по сравнению с 2012 г. составил 1,44. Коэффициент роста в 2014 г. по сравнению с 2013 г. составил 1,16. Следует отметить, что число обращений граждан за последний год практически стабилизировалось. Среднее число обращений за месяц составляет более 213 000, выборочное стандартное отклонение 19 700. Малое значение выборочного коэффициента вариации (около 0,09) позволяет выдвинуть гипотезу о стационарности временного ряда числа обращений граждан. Для проверки данной статистической гипотезы были использованы критерии серий (медианный и знаков). Критерии основаны на выявлении микротрендов в пределах ряда. Поэтому при их использовании сравниваются текущие уровни ряда с медианой (медианный критерий), а также соседние члены ряда (критерий знаков). По результатам сравнений строятся вспомогательные ряды знаков, состоящие из отрезков одинакового знака. Решение о стационарности временного ряда может быть принято, если таких отрезков много и длина каждого отрезка невелика. Наблюдаемые и критические значения статистических критериев сведены в табл. 1.

Приведенные значения критериев показывают на стационарность ряда на уровне значимости 0,05. Дополнительная проверка данной гипотезы была выполнена с помощью критерия Льюинга—Бокса Q. Коррелограмма автокорреляционной функции, а также значения критерия для различных значений лага приведены на рис. 2. Форма коррелограммы, отдельные значения автокорреляционной функции (столбцы коррелограммы), а также значения критерия Q подтверждают гипотезу о стационарности.

**Результаты проверки статистических гипотез  
о стационарности временного ряда**

Критерий	медианный		знаков	
	Критическое значение	Наблюдаемое значение	Критическое значение	Наблюдаемое значение
Число отрезков	4,58	6	5	9
Максимальная длина отрезка	3,25	4	5,03	2

## Автокорреляционная функция

2014

(Standard errors are white-noise estimates)

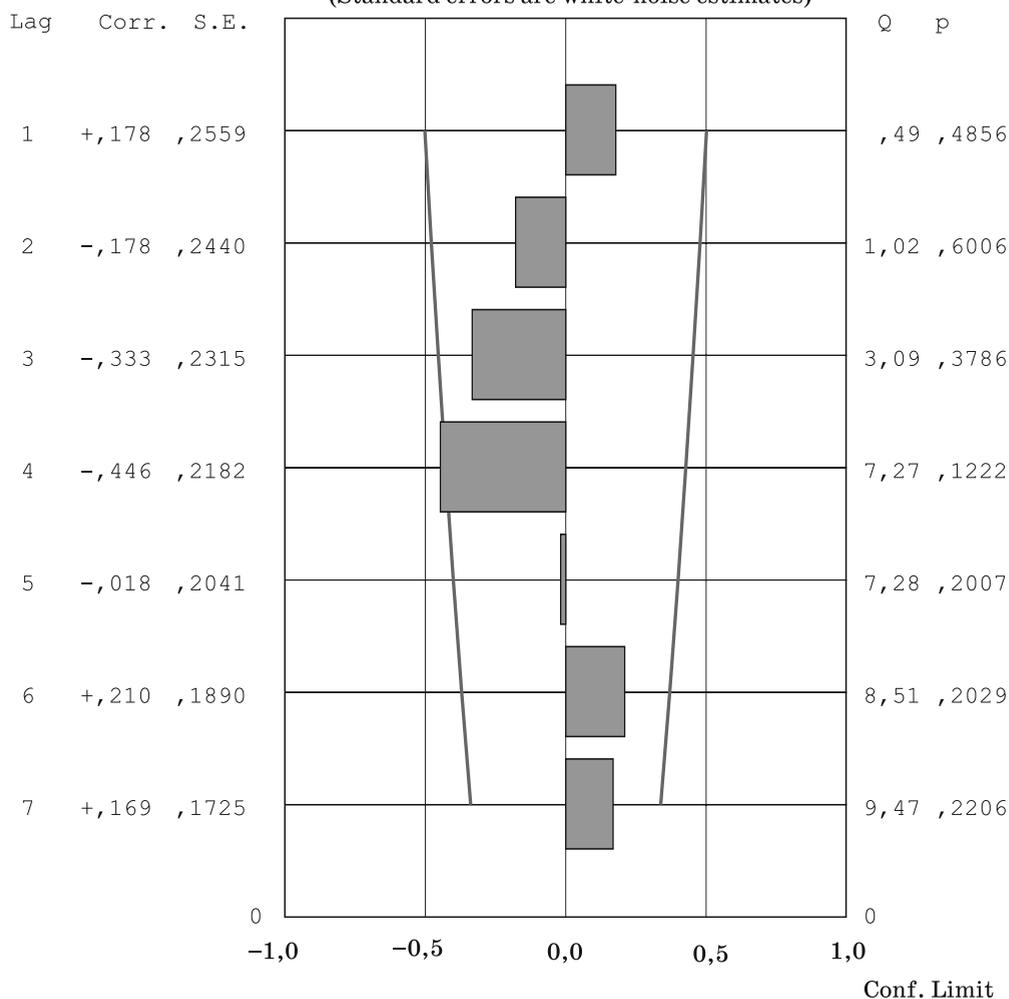


Рис. 2. Correlogramma автокорреляционной функции временного ряда

Таким образом, можно сделать вывод о стационарности временного ряда и о возможности оценивания общей картины обращений в МФЦ по данным одного месяца. С целью оценки эффективности предоставления услуг гражданам Санкт-Петербурга была рассмотрена выборка за декабрь 2014 г. Ее размер составляет более 70 000 обращений (в выборке присутствуют заявления по региональным государственным и муниципальным услугам, за исключением заявлений по федеральным услугам Росреестра и Фонда обязательного медицинского страхования). Сравнительно большой размер выборки позволяет сделать вывод о ее репрезентативности.

Анализ выборки позволяет сделать вывод, что наиболее востребованными являются услуги сферы социальной защиты населения. Социальный портрет граждан, обращающихся за услугами сферы социальной защиты населения, приведен на следующих гистограммах [1]. На гистограмме половой структуры получателей услуг (рис. 3) заметно преобладание заявителей женского пола. В среднем по всем районам города общее количество заявителей женского пола составляет 75%.

На гистограмме возрастной структуры получателей услуг, приведенной на рис. 4, можно выявить несколько мод, соответствующих различным возрастным категориям граждан. Прослеживается тенденция к возрастанию и дальнейшему спаду количества обращений у граждан в возрасте 33 лет, а также граждан в возрасте 58 лет. Можно предположить, что первая мода связана с образованием семьи, рождением детей, приобретением жилья и, как следствие, с обращением граждан для получения материнского капитала, оплаты жилого помещения и др.

Отчетливо выделяется значительное количество обращений от граждан в возрасте 55 и 60 лет (вторая и третья моды), что напрямую связано с достижением гражданами пенсионного возраста.

На гистограмме обращений заявителей по районам (рис. 5) наблюдается корреляция числа обращений в МФЦ и общего населения соответствующего района Санкт-Петербурга.

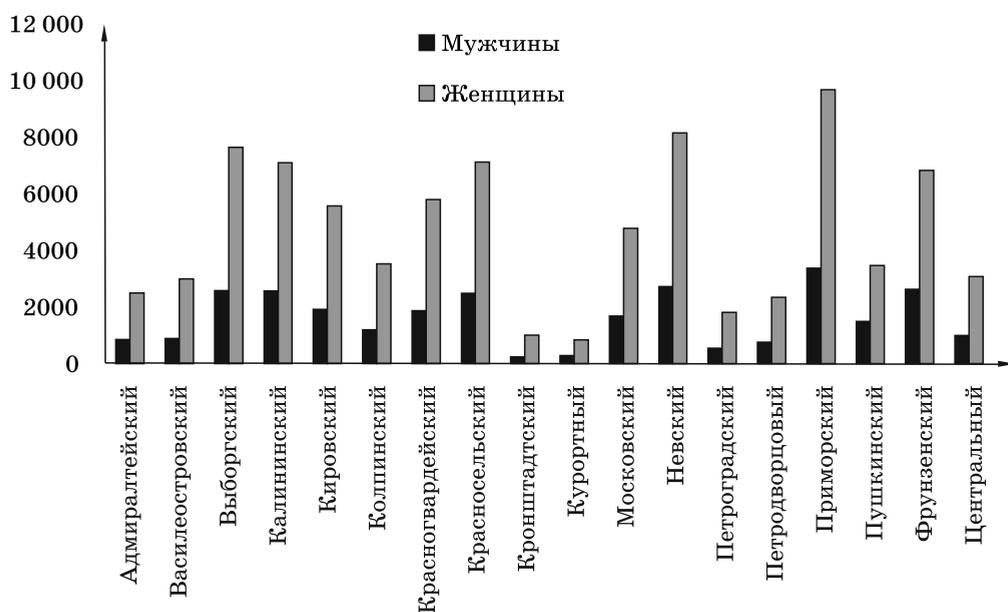


Рис. 3. Гистограмма половой структуры получателей услуг

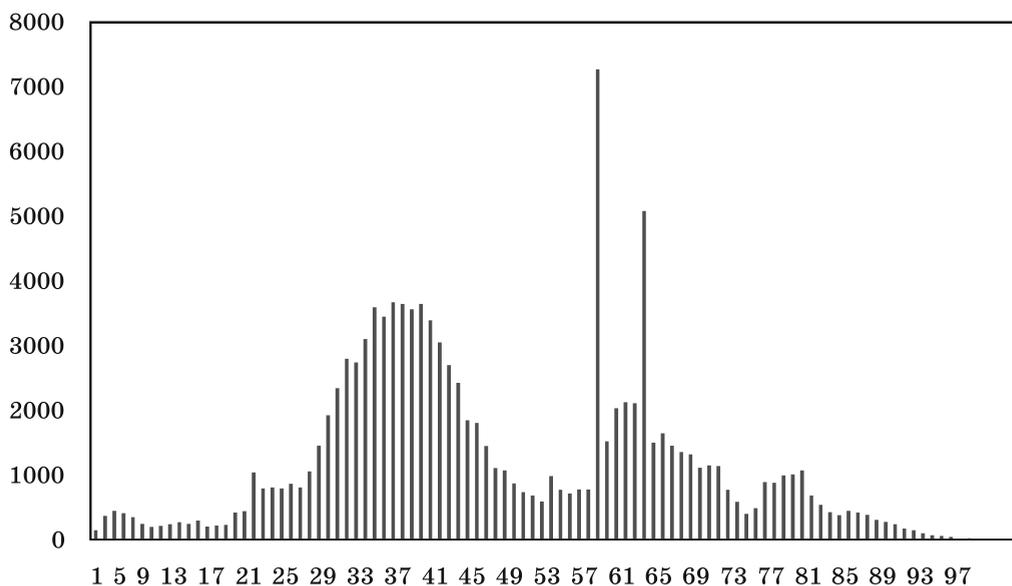


Рис. 4. Гистограмма возрастной структуры получателей услуг

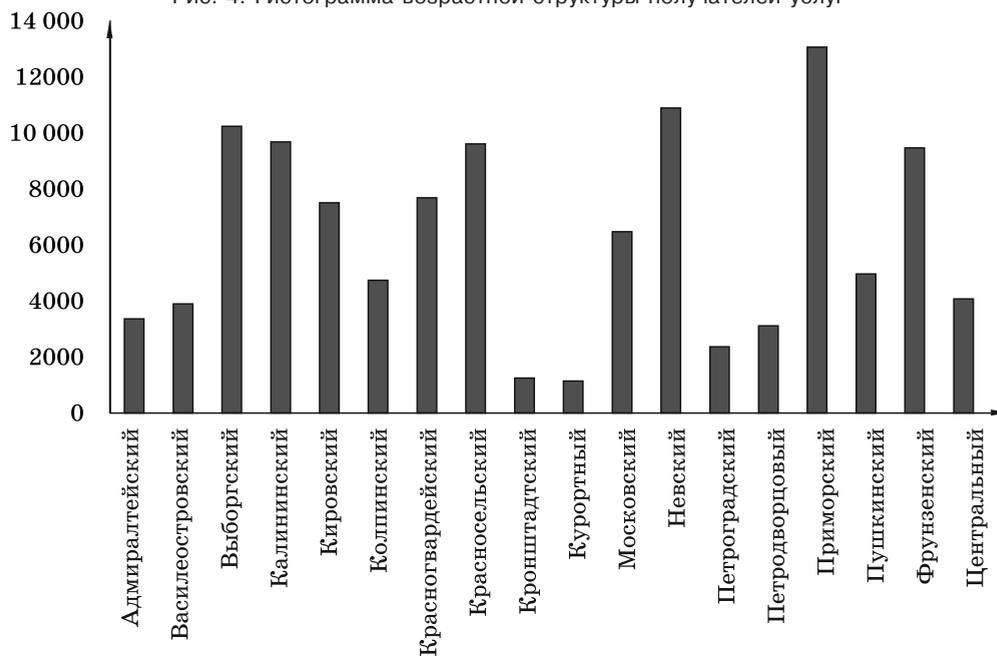


Рис. 5. Гистограмма обращений заявителей по районам

С целью улучшения качества обслуживания граждан, уменьшения времени их ожидания в последнее время в большинстве районов города наряду с основными МФЦ открыты дополнительные секторы. Распределение числа МФЦ (их секторов) по районам Санкт-Петербурга приведено в табл. 2. В эту таблицу кроме данных по районам дополнительно включены данные по мобильным МФЦ.

Важная особенность мобильных МФЦ — все они работают по экстерриториальному принципу, то есть принимают граждан, независимо от района их регистрации. Такие МФЦ работают практически во всех районах города. Поэтому данные об их работе не смещают общую картину работы МФЦ Санкт-Петербурга.

Приведенная таблица показывает, что число обращений колеблется от 373 (Курортный район) до 3016 (Красносельский район). Такой почти 10-кратный разброс позволяет сделать вывод, что сеть МФЦ Санкт-Петербурга следует развивать, и что кроме МФЦ следует использовать и другие каналы обращения граждан для предоставления им государственных и муниципальных услуг, например, порталы.

Анализ качества обслуживания граждан в МФЦ произведен по значению времени оформления электронного дела гражданина при его обращении в МФЦ. В табл. 3 приведены результаты описательной статистики данного показателя для каждого района города.

Графическое представление результатов проведенного анализа приведено на рис. 6.

Таблица 2<sup>1</sup>

**Распределение числа обращений граждан по МФЦ  
районов Санкт-Петербурга**

Район	Число МФЦ в районе	Общее число обращений граждан в декабре 2014 г.	Число обращений граждан, приведенное на один МФЦ
Адмиралтейский	2	2364	1182,00
Василеостровский	2	2560	1280,00
Выборгский	3	6897	2299,00
Калининский	4	5858	1464,50
Кировский	3	4909	1636,33
Колпинский	2	2830	1415,00
Красногвардейский	2	4634	2317,00
Красносельский	2	6033	3016,50
Кронштадтский	1	795	795,00
Курортный	2	746	373,00
Московский	3	4510	1503,33
Невский	3	7147	2382,33
Петроградский	2	1610	805,00
Петродворцовый	2	1956	978,00
Приморский	7	7759	1108,43
Пушкинский	3	3568	1189,33
Фрунзенский	3	5798	1932,67
Центральный	3	3088	1029,33
Мобильный МФЦ	3	1155	385,00
<i>Общее</i>	<i>52</i>	<i>74217</i>	—

<sup>1</sup> В таблице отображены только МФЦ, участвующие в приеме обращений, из выгрузки за декабрь 2014 г.

**Описательная статистика времени оформления  
электронного дела гражданина**

Район Санкт-Петербурга	Статистические характеристики, мин.			
	Среднее	Медиана	Мода	Стандартное отклонение
Адмиралтейский	26,78	21,00	20	19,22
Василеостровский	24,97	20,00	18	16,98
Выборгский	27,65	23,00	множественная	18,15
Калининский	25,89	21,00	18	19,17
Кировский	24,56	20,00	15	17,24
Колпинский	23,56	19,00	14	16,70
Красногвардейский	24,52	19,00	15	18,52
Красносельский	25,38	20,00	14	18,28
Кронштадтский	20,57	17,00	13	13,05
Курортный	28,72	24,00	19	18,43
Московский	25,60	20,00	17	19,65
Невский	21,71	17,00	14	15,11
Петроградский	26,05	21,00	19	18,31
Петродворцовый	22,62	19,00	15	14,89
Приморский	22,91	18,00	17	16,25
Пушкинский	23,65	19,00	17	17,33
Фрунзенский	27,15	22,00	16	19,86
Центральный	28,48	23,00	16	19,89
Мобильный МФЦ	25,59	22,00	16	16,06
<i>Всего по городу</i>	<i>25,00</i>	<i>20,00</i>	<i>16</i>	<i>17,92</i>

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что имеются значимые отличия времени оформления электронного дела граждан в различных районах города. Наилучшая организация дел — в Кронштадтском и Невском районах. Наихудшая (по времени оформления дела) в Курортном, Центральном и Выборгском районах. При этом следует отметить, что число обращений граждан в данных районах не превышает число обращений в других районах. Видимо, есть неявные причины, увеличивающие временные характеристики, требующие своего выявления.

Проведенный разведывательный анализ статистических данных с помощью ящичной диаграммы, приведенной на рис. 7, позволяет сделать следующие выводы:

1. Время оформления электронного дела является случайной величиной с явно выраженной положительной асимметрией. Выборочный коэффициент асимметрии равен 2,38 со стандартной ошибкой асимметрии 0,009.
2. Интерквартильный размах (ИКР), представляющий собой расстояние между верхним и нижним квартилями, составляет 16 мин. Таким образом, для 50% обращений граждан время оформления дела составляет от 14 до 30 мин.
3. При допущении о том, что аномалией (выбросом или крайней точкой) считается величина, отстающая от верхнего квартиля более чем на 1,5 ИКР, их число составляет 6,8%. Причем более 2% составляют так называемые предельные от-

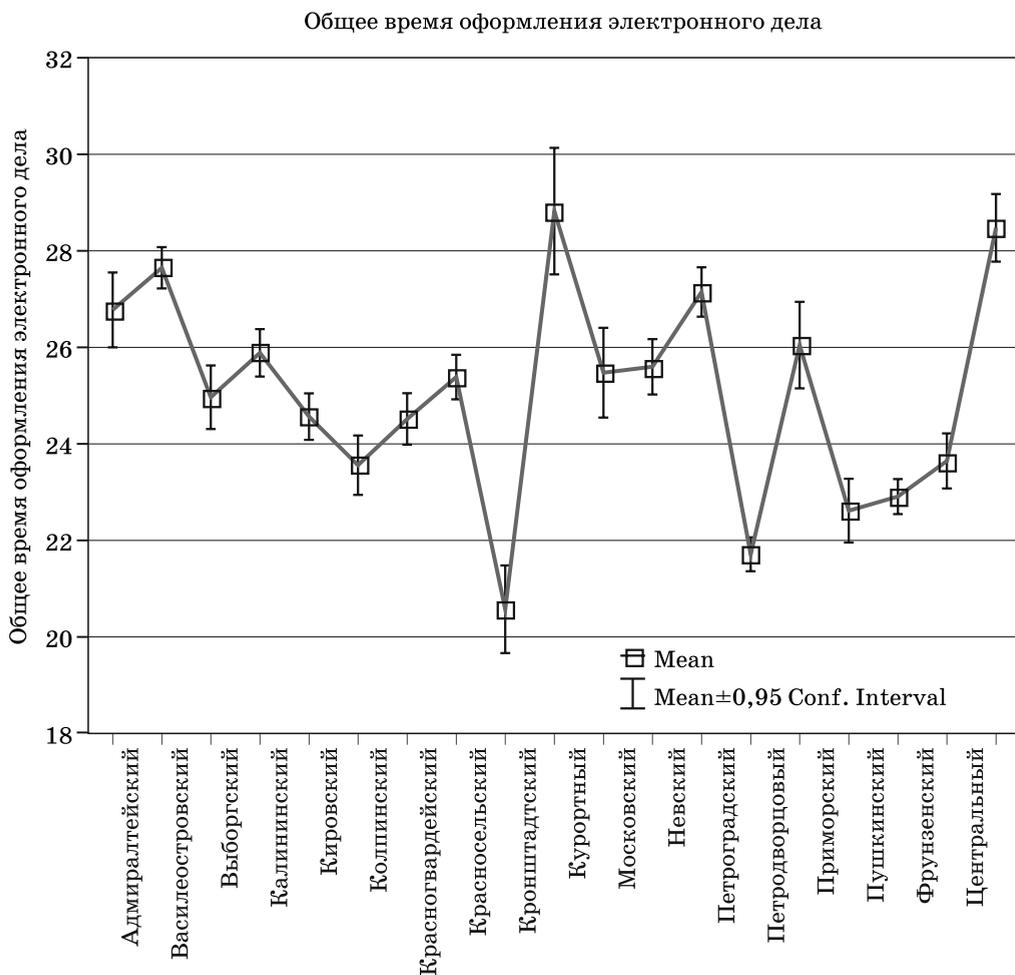


Рис. 6. Время оформления электронного дела, мин

клонения (экстремальные или крайние точки), т. е. точки, отстающие от квартиля более чем на 3 ИКР. С учетом таких точек существуют ситуации, когда время формирования дела составляет больше полутора часов, а максимальное время формирования документа составило 238 мин. Таким образом, в среднем каждое 15-е обращение является аномальным (выбросом или крайней точкой) и требует значительно большего времени, а также другой организации обслуживания.

- Наличие аномалий требует использовать робастные оценки. С этой целью целесообразно вместо среднего в качестве оценки центра положения использовать медиану. В табл. 3 приведены значения медиан и мод времени формирования электронного дела для каждого из районов. Данные значения существенно меньше, чем значения среднего. И, несмотря на то, что эти оценки не относятся к категории эффективных, они могут быть использованы для оценки работы МФЦ в условиях аномалий.
- Удаление предельных и аномальных отклонений в целом позволяет принять допущение о нормальном законе распределения времени формирования электронного дела. Таким образом, выполняется предельная теорема теории вероятностей

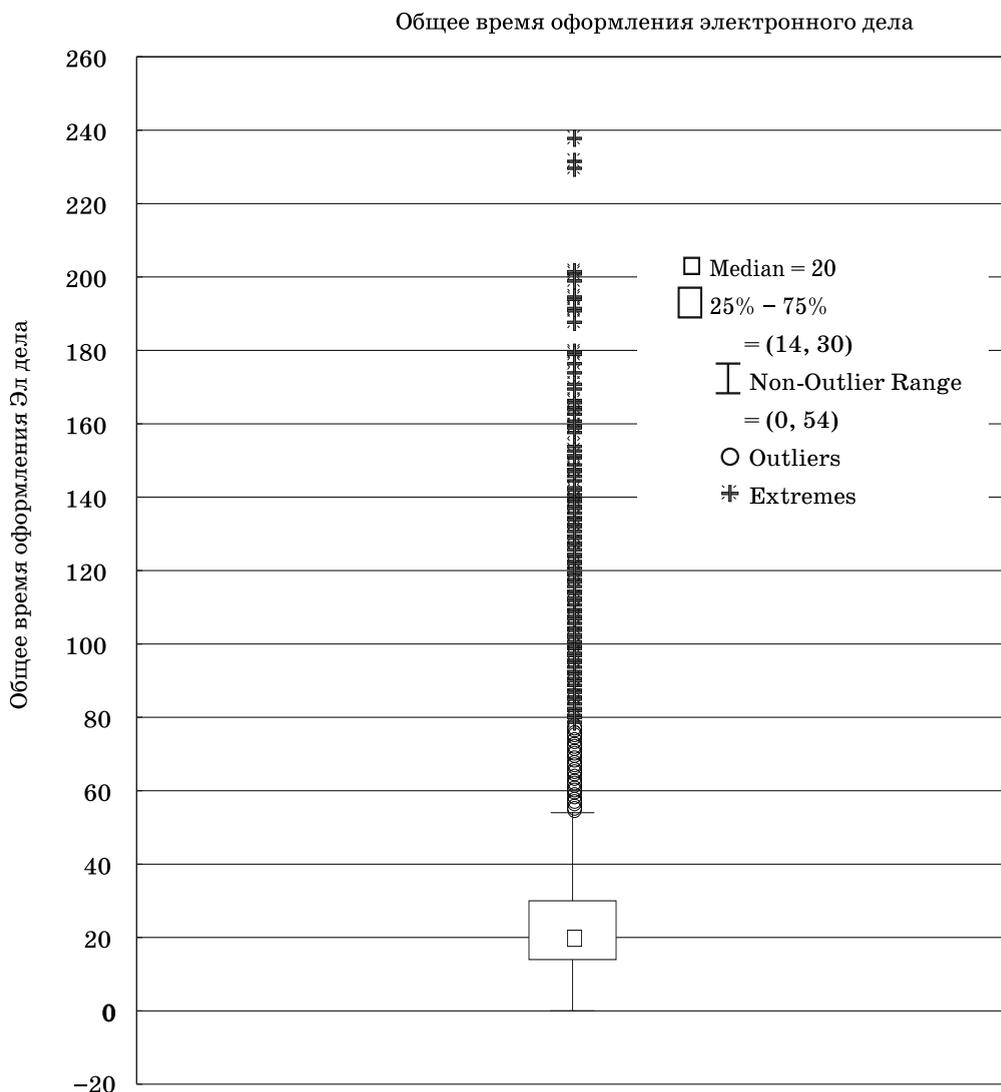


Рис. 7. Ящичная диаграмма для времени оформления электронного дела

и, в целом, нет каких-либо случайных компонент, существенно влияющих на общее время формирования дела.

Результаты проведенного анализа показывают, что существует проблема, связанная с предоставлением государственных и муниципальных услуг гражданам Санкт-Петербурга. Ее острота возрастает с ростом числа предоставляемых услуг, увеличением числа многофункциональных центров, дальнейшей информатизацией общества. Это обстоятельство определяет необходимость проведения подобных исследований. Одним из возможных направлений таких исследований может быть моделирование процесса предоставления услуг, анализ возникающих очередей, анализ качества предоставления услуг различного вида, анализ и построение профилей услуг и др. Результаты такого анализа позволят улучшить организацию электронного правительства в Санкт-Петербурге.

## Литература

1. Наумов В. Н., Кучеренко Д. В. Анализ распределения запросов, поступивших в многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга в сфере социальной защиты населения // *Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире*. 2014. Т. 4. № 8. С. 79–83.

## References

1. Naumov V. N., Kucherenko D. V. *The analysis of distribution of the inquiries which came to the multipurpose centers of providing the state and municipal services of St. Petersburg in the sphere of social protection of the population* [Analiz raspredeleniya zaprosov, postupivshikh v mnogofunktional'nye tsentry predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug Sankt-Peterburga v sfere sotsial'noi zashchity naseleniya] // *Basic and applied researches in the modern world* [Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya v sovremennom mire]. 2014. V. 4. N 8. P. 79–83.

# Технологии связей с общественностью в формировании имиджа государственной службы

**Тарасова Юлия Александровна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры управления общественными отношениями  
Кандидат социологических наук  
2780181@mail.ru

## РЕФЕРАТ

Формирование позитивного имиджа государственной службы и государственных служащих представляет собой сложный и длительный процесс, требующий четких и достоверных знаний о том, как государственная служба воспринимается общественностью, как преодолевается отчуждение граждан от государственного аппарата, какие меры по позиционированию государственной службы предпринимаются развитыми странами. Особая роль в формировании положительного имиджа государственной службы отводится технологиям по связям с общественностью, которые способны сменить нейтрально-негативную окраску госаппарата на стойкое уважительное отношение к аппарату чиновников. Выбор и конструкция применяемых в данном направлении PR-технологий, элементы будущего имиджа должны опираться на общественное мнение. Именно его соответствие ожиданиям людей является первоначальным залогом успеха.

Среди ключевых технологий по работе с имиджем государственной службы особое место отводится СМИ, которые в новых условиях должны вместо конструирования делинквентного негативного имиджа государственного аппарата пропагандировать порядочность, честность и открытость государственных служащих.

В свою очередь со стороны власти необходимо наладить эффективный механизм взаимодействия с общественностью: открыто, конструктивно и своевременно заявлять о принятых решениях; предоставлять отчеты: наладить выпуск средств массовой информации и обеспечить доступ к ним; создать и отслеживать работу сайта государственного ведомства, постоянно обновляя информацию; проводить национальные недели государственной службы, включающие мероприятия, призванные подчеркнуть профессионализм государственных ведомств и их положительную роль; пропагандировать и соответствовать в своем поведении высоким этическим ценностям государственной службы.

Плановость и системность в работе с общественностью, регулярность проводимых PR-мероприятий, достоверность, открытость и полнота информации, равно как и учет позиции аудитории и общественного мнения должны стать основными механизмами в работе по формированию имиджа государственной службы.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

имидж, связи с общественностью в органах власти, государственная служба, чиновник, PR-технологии, СМИ, общественность

Tarasova Yu. A.

## Technologies of Public Relations in Formation of Image of Public Service

**Tarasova Yuliya Aleksandrovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Public Relations Management  
PhD in sociology  
2780181@mail.ru

## ABSTRACT

Positive image of public service and civil servants formation is long and complex process.

This requires some knowledge. How is perceived public service by society? How overcome the alienation of citizens from the state apparatus? What are the measures for positioning the civil service undertaken by developed countries?

PR-technology perform a special role in positive image of public service formation. PR-technology able to change the neutral-negative evaluation of the state apparatus at the respect.

The selection of used in this area PR-technologies, elements of the future image is based on public opinion.

Mass-media as a key technology should promulgate integrity, honesty and openness of civil servants.

Authorities need to establish an effective mechanism of interaction with the public: openly, constructively and timely deliver decisions, provide reports, update the information on his web-site, realize the events to emphasize the professionalism of government departments, exercise high ethical values of public service.

Planned and systematic work with the public, regular PR-events, credibility, transparency and completeness of information, as well as the position of the audience and public opinion respect should be the main mechanism at image of public service formation.

#### KEYWORDS

image, public relations, authorities, public service, functionary, PR-technology, mass-media, public

Значение технологий по связям с общественностью в сфере государственного и муниципального управления было неодинаковым в разные периоды истории нашей страны. В условиях командно-административной системы взаимодействие с гражданами было построено на принципе принуждения, мнение населения практически не учитывалось, социум во всем соглашался с властью, воспринимал ее как данность и беспрекословно исполнял приказы. В демократическом обществе влияние общественности на власть значительно сильнее. В обозначенной ситуации ключевое значение приобретает имидж государственной власти, а также общественное мнение относительно деятельности государственных служащих, и, как результат, роль PR-технологий в их формировании.

Интерес к имиджу, как к уникальному коммуникативному феномену возник в XX в., когда стали появляться и активно развиваться новые политические и PR-технологии. Однако, как явление общественной жизни имидж присутствовал всегда, так же, как и на всем протяжении истории понимали его главенствующую роль в управлении общественностью. Николо Макиавелли писал об имидже, называя его «личиною»: «Личина для государей необходима, так как большинство судит о них по тому, чем они кажутся. <...> Толпа обыкновенно увлекается влиятельностью и успехом. Презирают только тех государей, которые выглядят нерешительными, непоследовательными, малодушными и легкомысленными. Всех таких качеств должен избегать государь, придавая своим действиям отпечаток величия, важности, твердости и отваги... Государю нет необходимости обладать всеми названными добродетелями, но есть прямая необходимость выглядеть обладающими ими» [2, с. 40].

В современном понимании имидж — это стереотипизированный образ конкретного объекта, существующий в массовом сознании. Это образ обобщенный, упрощенный и ригидный [3, с. 15], т. е. практически неизменяемый.

Чтобы имидж проник в сознание масс, необходимо его туда внедрить с помощью специальных PR-технологий, а для поддержания — актуализировать.

Если сознательно не включаться в процесс создания и закрепления понятного и принимаемого общественностью имиджа, то он все равно будет сформирован, но стихийно, под сильным влиянием внешних факторов. И тогда этим процессом станет значительно труднее управлять. Если же положительное отношение сформировано с помощью конкретных мер и стратегических решений, то, как результат, обязательно последуют доверие, высокие оценки, уверенный выбор. К тому же положительный имидж, как правило, способствует повышению престижа, а следовательно, авторитета, влияния и высокого рейтинга, предопределяет отношение

граждан к органам государственной власти, детерминирует уровень поддержки общественностью направлений политики государственной службы, ее программ и курсов модернизации.

Следовательно, в свете обсуждаемых в российском обществе проблем борьбы с коррупцией и необходимостью становления профессионального аппарата чиновничества централизованная деятельность по формированию позитивного имиджа государственной службы с помощью технологий по связям с общественностью приобретает особое значение.

Формирование позитивного имиджа государственной службы и государственных служащих представляет собой сложный и длительный процесс, требующий четких и достоверных знаний о том, как государственная служба воспринимается общественностью, как преодолевается отчуждение граждан от государственного аппарата, какие меры по позиционированию государственной службы предпринимаются развитыми странами.

Современный институт государственной службы имеет серьезные и глубокие исторические корни. Процесс зарождения государственной службы в нашей стране происходил на протяжении нескольких веков. В XVI и в начале XVII вв. преобладали временные служебные поручения, в середине XVII в. появляются приказы и другие государственные учреждения, в которых были представлены люди, выполнявшие функции, как мы бы сказали сейчас, государственных служащих. По мере централизации власти появляются группы людей, которые постоянно находятся на государственной службе, именно из них в начале XVIII в. формируется профессиональное чиновничество, подчиненное и руководящееся в своей деятельности законом.

Первым документом, призванным регламентировать порядок ведения государственной службы, стала «Табель о рангах...».<sup>1</sup> Как известно, утвердил «Табель...» 24 января 1722 г. император Петр I. Просуществовала она почти 200 лет и была отменена 16 декабря 1917 г. Советом Народных Комиссаров (СНК), в состав которого входили люди, не имевшие опыта и знаний в сфере государственного строительства и управления.

Октябрьская революция внесла существенные перемены в структуру государственного аппарата страны. Представители старого чиновничества были отправлены в отставку, и на его месте основалось пролетарское государство. Изначально основой нового бюрократического аппарата были профессиональные революционеры, рабочий класс и отдельные «буржуазные» специалисты, необходимые для управления отраслями экономики. Приход к власти Иосифа Сталина привел к постепенному вытеснению представителей старой ленинской гвардии новыми людьми, преданными руководству. Формируется и совершенствуется новый способ отбора кадров в сфере управления. Для работников высших эшелонов власти вводится номенклатура, определяющая ключевые должности в аппарате государства, кандидаты на которые утверждаются партийным комитетом. Подбор и фильтрация кадров осуществляется методом чисток. Таким образом, власть сконцентрировалась в руках ограниченного круга лиц, потерявших первоначальную связь с классом рабочих и ставших особой «кастой», распоряжающейся по своему усмотрению так называемой народной собственностью. На наш взгляд, именно период сталинизма создал благоприятные условия для становления бюрократического аппарата как касты, неконтролируемой

<sup>1</sup>«Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» [Электронный ресурс] // Исторический факультет : Сайт Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru> (дата обращения: 17.03.2013).

общественностью. Как результат — падение имиджа органа власти в глазах населения, рост пассивности, угасание интереса к самоуправлению и политической идеологии. Власть воспринимается как данность, механизм функционирования которой изменить невозможно.

Обозначенные традиции формирования высших структур власти сохранились и в 70–80-х гг. XX в. Основанием советской номенклатуры также оставались партийные структуры, фактически осуществляющие руководство страной. При подборе кадров ключевую роль играло личное знакомство, преданное отношение какому-либо человеку из «верха». Компетентность при этом не имела определяющей роли. Довольно часто имела место практика, когда руководитель одного ведомства, не справляющийся с работой, переводился на подобную должность в другую структуру. Таким образом, пребывание человека в номенклатурной касте практически всегда было пожизненным. Вместе с тем оказаться в ней тоже было довольно сложно. Ограничения доступа во многом можно объяснить теми возможностями, которые открывались перед человеком, принадлежащим к представителям высшего эшелона государственного аппарата: специальные больницы, санатории и столовые с индивидуальным обслуживанием, поставка домой недоступных товаров высшего качества. Вместе с тем и плата была достаточно высока — «низкопоклонность» и покорность.

Серьезные изменения в структуре российского чиновничества начали происходить в период правления Бориса Ельцина. Как мы помним, одной из основных идей предвыборных лозунгов Бориса Николаевича было противопоставление себя номенклатуре. Чтобы подтвердить свою нераздельную связь с народом, бывший выходец из партийной номенклатуры ездил на работу в общественном транспорте. Однако в последовавших политических модификациях гонения на членов номенклатуры отсутствовали. Наоборот, для многих политиков из старой гвардии было создано удобное положение, позволяющее занять ключевые позиции в новых структурах власти. Отдельные исследователи (например, Андрей Бунич) считают, что советская номенклатура не исчезла, а лишь трансформировалась, при этом мало изменив состав своих членов — с поправкой на старение и приток новых кадров [1, с. 68]. Также выдвигается точка зрения, что бюрократия современной России представляет собой такую же закрытую касту, как и номенклатура в СССР. Отличием является тот факт, что в новой системе наблюдается централизованная связь с олигархическими, а не партийными структурами.<sup>1</sup>

Таким образом, традиционно слова «бюрократ», «чиновник» на протяжении нескольких веков имели отрицательный имидж и негативное восприятие, а со временем стали нарицательными. Годы накапливались привилегии, формировался так называемый характер чиновничества: черты, модель поведения, формы взаимодействия с общественностью. Слуги народа стали объектом анекдотов, произведений литературы. Достаточно вспомнить произведения Н. В. Гоголя, М. Е. Салтыкова-Щедрина, А. П. Чехова, М. М. Зощенко, И. Ильфа и Е. Петрова.

Элвин Тоффлер писал: «Бюрократов ненавидят все. В течение длительного времени среди бизнесменов сохранялся миф о том, что бюрократия — болезнь правительства. Государственных служащих называли лентями, паразитами и грубиянами, тогда как администраторов бизнеса изображали динамичными, продуктивными и готовыми служить потребителю» [4, с. 203].

За последние десятилетия ничего не изменилось, и в российском обществе XXI в. наблюдается ярко выраженная негативная оценка деятельности государственных служащих. Любое соприкосновение с чиновниками разного уровня превращается в

<sup>1</sup> Чиновничество в России [Электронный ресурс] // «Традиция», свободная русская энциклопедия. URL: <http://traditio-ru. Org/wiki/Чиновничество в России> (дата обращения: 13.12.2014).

своеобразное испытание, сопровождаемое унижением, нарушением прав, волокитой, вымогательством. Все более становится распространено мнение, что государственным служащим присуща некомпетентность, коррумпированность, оторванность от народа. Все чаще про государственных гражданских служащих говорят, что они нечувствительны к нуждам и вопросам населения, безответственны, беспринципны, неспособны, а порой и просто не хотят решать социальные проблемы, не профессиональны, не могут справляться со своими служебными обязанностями, что у них отсутствуют базовые навыки управленческой деятельности. Возникает много вопросов также относительно численности и доходов государственного аппарата.

Следовательно, можно заключить, что сегодня имидж чиновника в России скорее отрицательный, чем положительный. Причин сразу несколько. Во-первых, сейчас главным раздражителем для граждан вместо олигархов стали чиновники. Это объясняется, прежде всего, нацеленностью государственных служащих, скорее, на соблюдение формальных процедур, чем на достижение конкретного результата, на удовлетворение своих интересов, чем потребностей общества, — и это явно противоречит интересам граждан. Кроме того, общение с чиновниками затрудняется из-за своеобразного «языкового барьера», когда, донося официальную информацию, чиновник начинает говорить языком закона и протокола, чем сразу становится непонятен обывателю.

Во-вторых, государственные служащие зачастую просто не умеют себя вести. В настоящее время ведется активная работа по разработке и принятию правовых актов и нормативов по этому поводу. Однако, к сожалению, подписывая этические кодексы, государственные служащие не спешат руководствоваться их нормами в своей практической деятельности. Между тем, правила поведения и владение основами психотехники играют весьма важную роль при работе с людьми.

И наконец, личный негативный опыт общения с чиновниками подкрепляется и преобладающей тенденцией СМИ уделять гораздо большее внимание различным скандальным фактам, чем примерам успешной и старательной работы<sup>1</sup>. Сегодня имидж государственной службы в средствах массовой информации представлен, скорее, в нейтрально-негативной окраске, чем в радужных тонах. Этому способствует частая трансляция и публикация материалов, подчеркивающих и, как следствие, конструирующих делинквентный, социально-проблемный и негативный имидж государственного аппарата. Материал при этом иллюстрируется соответствующими карикатурами, снимками и иронизирующими комментариями. Вместе с тем СМИ играет решающую роль в формировании восприятия государственной службы общественностью, создает соответствующий образ, концентрирует внимание на ключевых проблемах и нуждах, формирует отношение.

Обозначенные факты приводят к усилению в массовом сознании негативного мнения относительно российского чиновничества и, в значительной степени, отражают отношение к органам власти в целом. Как результат государство получает либо агрессивно настроенную аудиторию, либо (что наблюдается в нашей стране на данный период) абсолютно индифферентную, для которой сама мысль о сотрудничестве недопустима. Именно данные тенденции и констатируют остро назревшую потребность кардинально поменять имидж государственной службы, его восприятие массовым сознанием.

С подобными проблемами в разные годы сталкивались многие развитые страны. Так, с середины 1980-х — конца 1990-х гг. многими странами реализованы широко-масштабные и комплексные программы реформирования системы государственного управления, в том числе и относительно укрепления доверия к власти со стороны

<sup>1</sup> Модернизация государственной службы: цели и методы [Электронный ресурс] // Капитал страны. Федеральное интернет-издание. URL: <http://www.kapital-rus.ru> (дата обращения: 10.09.2011).

общества и частного сектора. В настоящее время практически каждое государство озабочено процессом реформирования системы государственной службы, придание ей более привлекательного положительного имиджа. Например, в Канаде разработана программа «Государственная служба». Ее цель — совершенствование управления ресурсами, улучшение административной и кадровой политики. В Латвии принят закон о государственной службе, в основу которого положены такие принципы, как политическая нейтральность, профессионализм, универсальность, этика и социальная защищенность. Властью Литвы в 2011 г. проведена рекламная кампания, целью которой стало улучшение имиджа государственной службы. На эти цели было запланировано порядка 1,78 млн литов (более 0,5 млн евро).<sup>1</sup> В Дании введен новый перечень стандартов для персонала государственных учреждений, он состоит из задач и результатов, плановых заданий и целей, профессиональной подготовки, управленческого поведения, состояния трудовых и социальных отношений.

Чем же вызвана такая активность? Попробуем ответить на этот вопрос по порядку. Во-первых, изменением самого общества. Так, в уже упомянутой Литве сильно выражено враждебное настроение по отношению к чиновникам, что в свою очередь провоцирует негативные явления среди самих государственных служащих. Как отмечают в правительстве Литвы, «отрицательная оценка госслужбы и госслужащих, враждебность по отношению к госведомствам отрицательно воздействует на нормы этики и морали служащих, не побуждает их качественно выполнять свои функции, делает их менее устойчивыми к коррупции»<sup>2</sup>. Иными словами, порицание общественностью негативного поведения чиновников, придание его огласке не снижает, а напротив — усиливает отрицательный результат. Наблюдается достаточно парадоксальная ситуация — институтами общества создается негативный имидж государственно-служащего, которому чиновники просто стараются соответствовать...

Это с одной стороны, а с другой — коренным образом изменилось само сознание общественности. В настоящее время мы говорим о появлении нового постиндустриального общества, где индивид, его потребности являются приоритетными. Естественно, что в таких условиях становятся практически невозможными хамство, подлог, коррупция. К тому же почти каждое современное государство провозглашает нормы демократического и гражданского общества, строит или поддерживает правовые механизмы.

Во-вторых, в условиях разрыва связей со старой бюрократической системой, с ее правилами и нормами все более остро встает вопрос о новом имидже государственной службы, построенном на таких фундаментальных принципах, как ответственность, подотчетность населению, открытость и честность.

Что же делать в сложившихся условиях? Какие предпринимать меры и PR-технологии создания положительного имиджа государственной службы?

Прежде всего, обратимся к зарубежному опыту. Среди широкого перечня государств, осуществивших ряд продуктивных мер, целесообразно привести Канаду, которая пользуется репутацией страны, имеющей одну из наиболее эффективных моделей государственного управления. Каждая третья неделя июня в этом государстве объявляется национальной неделей государственной службы, в течение которой проводится целый ряд мероприятий, призванных подчеркнуть профессионализм государственных ведомств и их положительную роль. Есть среди них даже поэтический конкурс «Любовь к государственной службе».

Среди других несомненных достоинств системы государственного управления Канады можно назвать такие качества, как высокая степень транспарентности, до-

<sup>1</sup> В Литве потратят полмиллиона евро на рекламу госслужбы [Электронный ресурс] // URL: <http://lenta.ru/news/2011/01/28/money/> (дата обращения: 15.09.2011).

<sup>2</sup> Там же.

стигаемая, в частности, значительным уровнем открытости информации и ее общедоступности через постоянно обновляемые ресурсы сети Интернет; ежегодная отчетность всех подразделений государственной службы о своей работе и финансовых затратах; постоянное совершенствование системы государственного управления, не сопровождаемое, однако, резкими ломками привычных схем, вносящими дезорганизацию в функционирование системы в целом; эффективная (и обязательная) система постоянного повышения квалификации госслужащих всех уровней и высокий уровень социальных гарантий, что поддерживает высокий престиж государственной службы как места работы<sup>1</sup>.

Канадская федеральная государственная служба носит «ценностно-ориентированный» характер. Это находит свое выражение в следующих ценностях, которыми руководствуется система в процессе работы:

- 1) демократических (лояльность и приверженность общественному интересу);
- 2) профессиональных (традиционных: нейтральность и принцип меритократии и новых: командный дух и инновационность);
- 3) этических (честность, порядочность и т. п.);
- 4) универсальных (уважение к людям, гуманность и т. п.)

Следование данным ценностям является приоритетным в работе государственной службы Канады и во многом порождено самой общественностью. Граждане этой страны ожидают от государственной службы более высоких стандартов этики, чем это имеет место в частном секторе, высокой эффективности и компетентности. Сильно выражены в системе открытого правительства и моменты общественного контроля над государственной службой, наблюдение за которой осуществляют парламент, генеральный аудитор, граждане, средства массовой информации. Так, через министерства осуществляются регулярные отчеты по программам деятельности перед парламентом с использованием шкалы оценки эффективности деятельности по результату и самооценки.<sup>2</sup>

Чтобы соответствовать ожиданиям населения, государственная служба Канады оценивает общественные интересы с внепартийной, профессиональной точки зрения, осуществляет «замеры» национальной государственной службы, а в своей деятельности часто использует выражение «говорить правду властям». Система, обеспечивающая право госслужащих говорить правду тем, кто находится у власти, защищена нормами закона о найме на государственную службу. Ответственность за реализацию его положений и, соответственно, гарантия политических прав госслужащих говорить без опасения подвергнуться политическим преследованиям, возложена на Комиссию по вопросам государственной службы.

Чтобы лучше понимать нужды канадцев и точнее реагировать на них, государственная служба выстроена таким образом, чтобы точно отражать разнообразие этой страны — этническое и языковое, профессиональное и возрастное. Государственной службой Канады многое сделалось в этом направлении: увеличено представительство женщин, меньшинств, коренных этносов, продолжают обеспечиваться позитивные стимулы к расширению представительства в органах государственной службы.

На наш взгляд, внедрение подобного опыта работы органов власти с общественностью в нашей стране, бесспорно, скажется на имидже государственной службы самым благоприятным образом.

Однако изменение только механизмов работы с общественностью и создание

<sup>1</sup> Обзор экономики и политического устройства Канады, системы государственных закупок и инициатив в области электронного правительства [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство : официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www.old.roskazna.ru/store/04042000802.pdf> (дата обращения: 20.09.2011).

<sup>2</sup> Там же.

прозрачной системы работы чиновника является недостаточной мерой. Имидж государственной службы во многом основывается на ее духовно-нравственном фундаменте, моральных и этических качествах государственных служащих.

Моральная атмосфера в органах власти, нечистоплотность чиновника могут серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. В общественном мнении авторитет государственных служащих справедливо связывают, прежде всего, с их порядочностью, справедливостью. Однако, как уже неоднократно отмечалось, в настоящее время сложилось определенное мнение, что сама общественность, а также средства массовой информации провоцируют госслужащих на аморальное безнравственное поведение: предлагают и дают взятки, «очерняют» в публикациях, создают образ антигероя в художественных фильмах и произведениях литературы. Вместе с тем необходимо пропагандировать совершенно иные качества государственного служащего, такие как: порядочность; честность, неспособность к низким, аморальным, антиобщественным поступкам; чувство собственного достоинства, основанное на высоких моральных качествах; совесть, как способность осуществлять моральный контроль, самостоятельно формулировать для себя моральные обязанности, требовать от себя их выполнения и производить самооценку совершенных поступков; чувство долга, ответственность, самосознание; требовательность; оценка своих нравственных возможностей; осознание предъявленных к государственному служащему высоких моральных требований и признание личной ответственности перед обществом за их выполнение; репутация честного и надежного человека (коллеги) (добросовестный, заслуживающий доверие, надежный); запрет на насилие. В своей деятельности государственный служащий должен основываться на признании самоценности человеческой личности, ее свободы, воли; толерантности; терпимости по отношению к инакомыслию, отзывчивость к интересам обществу, различных меньшинств, отказ от конфронтации, радикализма, экстремизма; поиск компромисса, переговоры, диалог, сотрудничество, достижение баланса интересов [5].

Формирование в средствах массовой информации подобного образа чиновника существенным образом способно изменить самовосприятие госслужащего, его имидж в глазах общественности.

Кроме личных качеств государственного служащего необходимо уделить внимание формированию профессионально-нравственной культуры. Она включает в себя нравственные нормы, принципы и категории, являющиеся субъективными основаниями для оценки поведения, а также практическую мораль как часть общественных отношений, действующих норм человеческой деятельности.

Имидж государственной службы является приоритетным направлением коммуникативной деятельности государства. От того, как население относится к государственным служащим, зависит участие общественности в политическом процессе, ее электоральная активность, степень доверия к властям в целом. При предвзятом отношении населения к государственному аппарату наблюдается «торможение» процесса формирования обратной связи, фактически сводятся к нулю стремления власти реформировать государственную службу, адаптировать ее к новым условиям развития страны. Со стороны чиновников — эмоциональное «выгорание» государственных служащих, провокация их на некачественную работу и исполнение своих обязанностей.

В свою очередь, процесс формирования положительного имиджа государственной службы и государственного служащего в отдельности длителен и непросто. Прежде всего, выбор и конструкция применяемых в данном направлении PR-технологий, элементы будущего имиджа должны опираться на общественное мнение. Именно его соответствие ожиданиям людей является первоначальным залогом успеха. Одна из проблем имиджа государственной службы — это его восприятие обществом, коллегами и вышестоящими лицами, ассоциативные связи которые

возникают у населения при упоминании чиновника, образ, который рисует воображение у подавляющей части общественности. Следовательно, формирование имиджа государственной службы необходимо осуществлять с учетом идеологических, политических и культурных аспектов. Естественно, это невозможно без изменения самого государственного служащего. Особенностью имиджа государственных служащих должна стать безупречность в делах и поведении. Госслужащий должен как на работе, так и вне ее поддерживать авторитет власти и органов управления, строго соблюдать субординацию.

Кроме того, необходимо наладить эффективный механизм взаимодействия с общественностью: открыто, конструктивно и своевременно заявлять о принятых решениях, предоставлять отчеты, наладить выпуск средств массовой информации и обеспечить доступ к ним, создать и отслеживать работу сайта государственного ведомства. Плановость и системность в работе с общественностью, регулярность проводимых PR-мероприятий, достоверность, открытость и полнота информации, равно как и учет позиции аудитории и общественного мнения, должны стать основными механизмами в работе по формированию имиджа государственной службы.

## Литература

1. Бунич А. Осень олигархов. История приватизации и будущее России / А. Бунич. М. : Эксмо, 2007.
2. Макиавелли Н. Государь. Оригинальное издание: Избранные произведения / Никколо Макиавелли ; пер. Г. Муравьевой. М. : Худ. литература, 1982.
3. Перельгина Е. Б. Психология имиджа : учеб. пособие. Раздел I: Понятие имиджа. М. : Аспект Пресс, 2002.
4. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер; пер. с англ. М. : АСТ, 2005.
5. Шишкина А. А. Этика государственной службы на современном этапе развития России : автореф. дис. ... канд. филос. наук [Электронный ресурс] // Энциклопедия знаний. andiaweb.ru. URL: <http://pandia.org/text/77/177/468.php> (дата обращения: 20.02.2015).

## References

1. Bunich A. *Autmn of oligarchs. History of a "grabfest" and future of Russia* [Osen' oligarkhov. Istoriya prikhvatizatsii i budushchee Rossii ] / A. Bunich. M. : Eksmo, 2007.
2. Machiavelli N. *The Prince* [Gosudar'] : Original edition / Niccolo Machiavelli ; translation G. Muraveva. Chosen works. M. : Imaginative literature [Khudozhestvennaya literature], 1982.
3. Perelygina E. B. *Psychology of image* [Psikhologiya imidzha]: Tutorial. Section I: Concept of image. M. : Aspect Press, 2002.
4. Toffler A. *Power Shift* [Metamorfozy vlasti] / A. Toffler; Translation from English. M. : ACT [ACT], 2005.
5. Shishkina A. A. *Ethic of public service at the present stage of development of Russia* [Etika gosudarstvennoi sluzhby na sovremennom etape razvitiya Rossii] : dissertation abstract. [An electronic resource] // Encyclopedia of knowledge. andiaweb.ru. URL: <http://pandia.org/text/77/177/468.php> (date of the address: 20.02.2015).

## Проблемы унификации международного транспортного права

**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 статье исследуются вопросы развития и унификации международного транспортного права. Автор анализирует проблематику развития и унификации морского права, как появившегося ранее других направлений транспортного права. В работе рассматриваются проблемы формирования каталогов исключений из ответственности перевозчика, а также лимиты денежной ответственности перевозчика, предусмотренные в унимодальных транспортных конвенциях. На основе произведенного в работе анализа унимодальных транспортных конвенций автор пришел к выводам о путях совершенствования действующего транспортного законодательства.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

договор морской перевозки, чартер, коносамент, лимит ответственности перевозчика, каталог исключений из ответственности перевозчика

Butakova N. A.

## Problems of Unification of the International Transport Law

**Butakova Nadezda Aleksandrovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Associate Professor of the Chair of Civil and Labor Law  
 PhD in Jurisprudence  
 nadbutakova@gmail.com

### ABSTRACT

This article explores the development and unification of international transport law. The author analyzes the development and unification of the shipping law, as it was appeared before the other areas of transport law. The paper discusses the exceptions from carriers liability and the monetary limits of carriers liability prescribed in unimodal transport conventions. The author came to the conclusions in this article about ways of improving the current transport law.

### KEYWORDS

contract of carriage by sea, charter-party, bill of lading, limits of carriers liability, the catalogue of exceptions from carriers liability

Разработка новых технологий в транспортной отрасли привела к тому, что возникла значительная потребность в модификации коммерческих и традиционных правовых подходов к регулированию перевозочных отношений, особенно это касается регулирования мультимодальных перевозок. Чтобы составить четкое представление о характере законодательных актов, регулирующих современные перевозки грузов, целесообразно осветить проблемы, связанные с существующей международно-правовой практикой. К сожалению, до сих пор не достигнуто столь желанное единообразие права в транспортной отрасли. Данная тема по-прежнему

привлекает внимание различных международных и межправительственных организаций. Поиск единообразия правового регулирования в этой важной области продолжается, и данная статья также направлена на решение проблем унификации международного транспортного права.

Сам по себе договор перевозки груза всегда, в той или иной степени, зависел от особенностей правовых режимов соответствующих видов транспорта. Если ранее клиент заключал договор перевозки на определенном виде транспорта, то теперь, благодаря развитию международной смешанной перевозки грузов, договор чаще заключается на условиях применения нескольких транспортных режимов для доставки грузов из пункта отправления до конечного пункта назначения. Таким образом, клиент может заключить договор перевозки без указания конкретного вида транспорта, на котором будет осуществляться перевозка. В таком случае следует определить, будет ли такой договор перевозки *sui generis*<sup>1</sup> или к нему будут применяться международные унимодальные транспортные конвенции, касающиеся различных режимов транспорта.

Помимо проблем, которые возникают в связи с тем, что стороны зачастую на момент заключения договора перевозки груза не знают, какое право будет применяться для регулирования такой перевозки, поскольку в договоре не определен вид используемого транспорта, значительные проблемы возникают из-за различных видов ответственности, применяемых в рамках разных международных транспортных конвенций. Это одна из основных проблем, возникающих при перевозках на различных видах транспорта по одному договору, называемому мультимодальным.

Как правило, право международной перевозки развивалось в рамках парадигмы свободы договора и международной унификации, которая традиционно достигалась путем применения более или менее общих правил и стандартов. Это особенно очевидно в отношении международной морской перевозки. Морское право появилось ранее других направлений транспортного права, регулирующих перевозки иными видами транспорта, уже в силу того, что все остальные виды транспорта появились значительно позднее морского, поэтому и развитие морского права происходило совершенно индивидуально и самобытно, а принцип свободы договора преобладал еще до появления Конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 г. (Гаагские правила)<sup>2</sup>.

Необходимость в единых правилах регулирования в морском праве продемонстрирована на классических примерах общей аварии, например, когда судно и груз подвергаются на море такой опасности, которая требует чрезвычайных мер для их спасения. Операция по спасению может быть осуществлена двумя разными способами. Например, если судно село на мель, можно поднять паруса и оторваться с мели, в результате чего судно будет нанесены значительные повреждения. Во втором случае спасения можно попросту выбросить груз за борт и облегчить судно, тем самым снять его с мели. Второй вариант спасения, конечно, менее привлекателен для грузовладельцев, но более выгоден для судовладельца. Видимо, поэтому был разработан принцип, согласно которому убыток, нанесенный грузовладельцам, должен быть разделен между интересами всех участников морского предприятия, т. е. между судном, грузом и подлежащим оплате фрахтом. Стоимость

<sup>1</sup> *Sui generis* (суи генерис; букв. своеобразный, единственный в своем роде) — латинское выражение, означающее уникальность правовой конструкции (акта, закона, статуса и т. д.), которая, несмотря на наличие известного сходства с другими подобными конструкциями, в целом не имеет прецедентов. Уникальность любого из случаев *sui generis* зачастую становится предметом затяжных споров [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Sui\\_generis](https://ru.wikipedia.org/wiki/Sui_generis)

<sup>2</sup> Конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 г. [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133601>

нанесенного ущерба должна быть справедливо распределена в пропорции между участниками морского предприятия.

Это то, что называется распределением общей аварии, которое восходит, по крайней мере, к так называемому *Lex Rhodia de jactu* [1; 395]. Данный принцип позднее был принят в римском праве и до сих пор поддерживается в Йорк-Антверпенских правилах 1994 г. Интересно отметить, что эта концепция сохранилась на протяжении веков в качестве нормы, представляющей яркий пример *lex mercatoria* (в пер. с лат. — торговое право).

До развития линейных океанских перевозок, означающих перевозку груза судами по расписанию из одного порта в другой, перевозки осуществлялись либо на основании разовых договоров, либо в рамках договорных отношений, охватывающих длительный период времени. Международная торговля по-прежнему выполняется большей частью путем привлечения судов на основании договоров, которые называются чартер-партия. Данные договоры оформляются либо на конкретную перевозку (рейсовый чартер-партия — *voyage charter-party*), либо на несколько перевозок в течение длительного периода времени (тайм чартер-партия — *time charter-party*). Кроме того, рейсовый чартер-партия может использоваться для перевозки грузов на серийных судах (*consecutive voyage*).

Чартер представляет собой договор перевозки груза на судне, которое было определено в договоре, и согласно которому фрахтователь обязуется направить судно в порт в пределах указанных в договоре опций и дать капитану судна соответствующие инструкции. От договора морской перевозки следует отличать договор аренды судна (бербоут-чартер или димайз-чартер), по условиям которого фрахтователю передается судно вместе с функциями технического и коммерческого управления. Фактически бербоут-чартер часто используется как способ финансирования приобретения судна, избавляя покупателя от необходимости платить всю сумму за покупку судна. Если бербоут-чартер заключается с правом выкупа судна, то эквивалент выкупной цены выплачивается в течение срока бербоута в рассрочку. Такой бербоут-чартер часто дает бербоут-фрахтователю право приобретения судна за символическую сумму по истечении бербоут-чартера.

С развитием линейной океанской перевозки возникла потребность в разработке общих стандартных условий такой перевозки, в частности, в отношении ответственности перевозчика. Чартер-партии стали более стандартизированы и появились в различных формах, некоторые из которых зависят от перевозимых товаров (лес, зерно, нефть и т. д.), в то время как другие предназначены для общего использования независимо от видов перевозимых грузов («Baltim 1939 г.» и «Gencon»). С учетом того, что чартер не оформляется при линейных перевозках, то и его нормы, регулирующие ответственность судовладельца, не пригодны для применения в регулярном линейном сообщении из порта в порт. Поэтому стандартные условия линейной перевозки были внесены в коносамент.

Так, при заключении договора купли-продажи на условиях CFR или CIF продавец также обязуется заключить договор перевозки груза в пользу покупателя. Данные условия ИНКОТЕРМС дают покупателю возможность быть уверенным, что при доставке груза будут применяться общие стандартные условия поставки, известные ему заранее. В соответствии с вышеупомянутыми торговыми терминами продавец выпускает океанский бортовой коносамент в пользу покупателя, что означает, что в соответствии с ИНКОТЕРМС продавец выполнил свои обязательства по договору перед покупателем. Если договор купли-продажи оформляется на обычных условиях, без ссылки на ИНКОТЕРМС, то покупателю следует определить условия доставки в договоре. Это объясняет появление в Гаагских правилах, посвященных перевозке грузов в линейном сообщении по коносаменту, положений, применимость которых была в первую очередь направлена на охрану интересов покупателя на

условиях CFR и CIF, так как правила применяются к отношениям между держателем коносамента и перевозчиком.

В конвенции также унифицированы правила ответственности линейного перевозчика с тем условием, что перевозчик лишен возможности уменьшить размер предусмотренной в Правилах ответственности по договору. Однако перевозчик получает преимущества в связи с тем, что в конвенцию включен каталог исключений из ответственности перевозчика, который ранее требовалось оговаривать в договоре. Режим Гаагских правил будет применяться к перевозке по коносаменту даже за пределами области применения конвенции, если в коносамент включена оговорка *Paramount*<sup>1</sup>. Таким образом, обязательный режим представляет собой своего рода компромисс, по которому перевозчику в обмен на ограничение его свободы договора предоставляется довольно скромный уровень ответственности.

В частности, понятие морского предприятия и морского риска, данное в ст. 1b Конвенции 1978 г.<sup>2</sup>, явно коррелирует с исключением из ответственности за ошибки в навигации и управлении судном. Кроме того, денежный лимит ответственности перевозчика за любые потери или повреждения, причиненные грузу, определен на достаточно низком уровне и выражается в пределах 100 фт. ст. золотом за каждое перевозимое место, а впоследствии был изменен на 665,67 расчетных единиц за место или единицу либо две расчетных единицы за один килограмм веса брутто утраченного или поврежденного груза, в зависимости от того, какая сумма выше (п. 5 а) ст. 4 Правил Гаага–Висби).

Далее этот скромный лимит ответственности при перевозке грузов морским транспортом был изменен в Гамбургских правилах 1978 г.<sup>3</sup> В частности, было исключено такое основание освобождения перевозчика от ответственности, как ошибки в навигации и управлении судном, а лимит ответственности перевозчика за ущерб, являющийся результатом утраты или повреждения груза, увеличен до суммы, эквивалентной 835 расчетным единицам за место или другую единицу отгрузки либо 2,5 расчетной единицы за один килограмм веса брутто утраченного или поврежденного груза в зависимости от того, какая сумма выше. Данная тенденция изменений также прослеживается и во вновь изданных, но не вступивших в силу, Роттердамских правилах.

Развитие иных транспортных режимов было менее сложным. Отправной точкой стал принцип строгой ответственности перевозчика за утрату, повреждение или задержку в доставке груза за исключением обстоятельств, освобождающих перевозчика от ответственности при условии, если он докажет наличие этих обстоятельств и причинную связь между ними и несохранностью, утратой или задержкой в доставке груза. Более того, обстоятельства, при которых утрата, повреждение или задержка в доставке груза вызваны недостоверными, неточными или неполными сведениями, указанными клиентом, также квалифицируется как освобождение от ответственности перевозчика.

Денежный лимит ответственности неморских перевозчиков, как правило, выше, чем при морской перевозке грузов. Так, при перевозке груза на воздушном транспорте в случае утраты, повреждения или задержки в доставке груза ответственность перевозчика ограничивается суммой 17 специальных прав заимствования (СДР) за килограмм (п. 3 ст. 22 Монреальской конвенции для унификации некоторых правил

<sup>1</sup> Оговорка Парамант — чартерная оговорка, в которой устанавливается, что все коносаменты на груз данного чартера должны содержать оговорку «Парамант» о соблюдении Гаагских правил [Электронный ресурс]. URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_des2.cgi?qqsblbd](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_des2.cgi?qqsblbd)

<sup>2</sup> Конвенция ООН о морской перевозке грузов 1978 г. [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=3826>

<sup>3</sup> Там же.

международных воздушных перевозок 1999 г.)<sup>1</sup>. Применительно к железнодорожному транспорту в рамках Конвенции о международных перевозках по железной дороге (КОТИФ/ЦИМ)<sup>2</sup> законодатель, видимо, посчитал нецелесообразным установить сравнительно высокий лимит денежной ответственности перевозчика и, как результат, данная сумма была уменьшена до 8,33 СДР за килограмм (п. 2 ст. 30 КОТИФ/ЦИМ).

В Конвенции о международной дорожной перевозке грузов (КДПГ)<sup>3</sup> лимит ответственности перевозчика установлен в размере 25 франков за килограмм недостающего веса брутто. Под франком подразумевается золотой франк весом в 10/31 г золота 0,900 пробы (п. 3 ст. 23 КДПГ)<sup>4</sup>. Однако Протоколом к КДПГ, подписанным в Женеве 5 июля 1978 г., редакция ст. 23 КДПГ о размере ответственности перевозчика за килограмм недостающего веса брутто была изменена и установлена по аналогии с КОТИФ/ЦИМ в размере 8,33 СДР. Это может показаться странным, что лимит ответственности дорожного перевозчика был уменьшен до уровня лимита ответственности железнодорожного перевозчика. Возможно, объяснение заключается в том, что средняя стоимость перевозимого дорожного груза в целом не превышает средней стоимости железнодорожного груза.

Но если это так, то сама цель денежного ограничения ответственности перевозчика понимается довольно произвольно. Очевидно, что денежные лимиты могут быть объяснены только как средство для оценки средней стоимости перевозимых грузов, и, таким образом, будут иметь очень мало общего со способностью возместить реальный ущерб по претензии, который также сводится к стоимости страхования груза. В связи с этим было бы естественным принять принцип общей ответственности перевозчика, т. е. единый стандарт ответственности перевозчика на всех видах транспорта.

Традиционно правовое регулирование на различных видах транспорта является крайне запутанным и несогласованным. Законодатели почему-то предпочитают обсуждать регулирование на различных видах транспорта в изоляции друг от друга, тем самым игнорируя необходимость соблюдения общих правил при перевозке грузов. Возникает вопрос, почему это игнорирование так спокойно воспринимается грузоотправителями и грузополучателями? Все это говорит о неравенстве субъектов транспортного права. Стремление законодателя избежать столкновения между различными видами транспорта неэффективно.

Первые проблемы возникли в связи с осуществлением мультимодальных перевозок, особенно в сочетании морского и железнодорожного, морского и автомобильного транспорта. Вместо того чтобы просто воспринять известную на

<sup>1</sup> Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г. [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901784390>

<sup>2</sup> Конвенция о международных перевозках по железной дороге (КОТИФ/ЦИМ) 1980 г. [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2568967/>

<sup>3</sup> Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов 1956 г. [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=4190&req=doc>

<sup>4</sup> Различные золотые франки все еще фигурируют в ряде международных соглашений для расчета активов пассивов по этим соглашениям, например, франк Пуанкаре используется в расчетах по договорам поставки.

Баланс Банка международных расчетов определяется в золотых франках. Однако стоимость этих франков в настоящее время определяется в СДР, поскольку официальной цены на золото не существует [Электронный ресурс]. URL: [http://socialeconom.academic.ru/844/%D0%97%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B9\\_%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BA](http://socialeconom.academic.ru/844/%D0%97%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B9_%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BA)

определенном виде транспорта методологию организации и регулирования перевозки и игнорировать любые особые правила, появляющиеся на другом виде транспорта, был выбран метод, направленный на сохранение особенностей, касающихся перевозок грузов на различных видах транспорта. Об этом свидетельствует, например, ст. 2 КДПГ, в соответствии с которой ответственность автомобильного перевозчика, осуществляющего перевозки и другими видами транспорта, определяется так, как если бы его функция автомобильного перевозчика и функция перевозчика другим видом транспорта осуществлялись бы двумя различными лицами.

Однако в конвенции сохранен принцип, согласно которому к договору перевозки грузов автомобильным транспортом и дополнительно любым другим видом транспорта без перегрузки, будет применяться единый режим перевозки на автомобильном транспорте. Но в данном случае возникает иная сложность, позволяющая преобладающим образом применять особые правила, регулирующие перевозку на одном виде транспорта, к перевозке на другом виде транспорта. Однако в случае, если утрата, повреждение или просрочка в доставке груза были локализованы и будет доказано, что они не были вызваны действием или бездействием автомобильного перевозчика и имели место в ходе и по причине перевозки иным видом транспорта, то ответственность недорожного перевозчика определяется не по условиям КДПГ, а в соответствии с условиями, предусмотренными для перевозки груза этим видом транспорта, и в той манере, как если бы договор перевозки груза был унимодальным. В отсутствие такой локализации ответственность перевозчика должна определяться по условиям КДПГ.

Методология, используемая в КОТИФ/ЦИМ и КДПГ, составляет основу для применения сетевой системы ответственности. Сетевой принцип применяется также в принятой в Женеве Конвенции ООН 1980 г. о международных смешанных перевозках грузов<sup>1</sup>. Согласно ст. 19 Конвенции в тех случаях, когда утрата или повреждение груза произошли на определенном этапе смешанной перевозки, в отношении которого подлежащая применению международная конвенция или императивная норма национального права предусматривает более высокий предел ответственности по сравнению с пределом, вытекающим из применения п. 1–3 ст. 18 (920 расчетных единиц за место или другую единицу отгрузки, либо 2,75 расчетной единицы за один килограмм веса брутто утраченного или поврежденного груза), предел ответственности оператора смешанной перевозки за такую утрату или повреждение определяется в соответствии с положениями такой конвенции или императивной нормой национального права. Таким образом, сетевой принцип ответственности применяется в отношении денежного ограничения ответственности, большей частью в интересах заказчика и дает ему право требовать компенсации по мультимодальной перевозке в сумме большей, нежели предусмотрено во всех остальных транспортных конвенциях.

К сожалению, усилия законодателей обеспечить действенность системы ответственности при осуществлении мультимодальных перевозок остались безуспешными. Конвенция 1980 г. не вступила в силу и, вероятно, не вступит. Особые правила о мультимодальных перевозках в рамках КОТИФ/ЦИМ и КДПГ являются запутанными и крайне сложными в применении. Таким образом, все предыдущие попытки расширить лимит обязательной ответственности перевозчика, применяемый по международным конвенциям о перевозке грузов морским, железнодорожным, автомобильным и воздушным транспортом, были в основном неудачными, и нет никаких оснований полагать, что данное положение изменится.

<sup>1</sup> Логистика России. Справочник по законам, документам, инструкциям, предписаниям, директивам [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonrus.ru/asmapp/convoon.htm>

Небольшие изменения соответствующих конвенций, направленные в основном на адаптацию их к современным реалиям, время от времени вносятся, но сложность составляет достижение международного консенсуса в части подписания и ратификации данных изменений. Более того, любые усилия по внедрению инноваций в действующие международные транспортные конвенции, вероятнее всего, будут способствовать лишь дальнейшей дисунификации транспортного законодательства. Это следует из того, что в настоящее время нет серьезной коммерческой необходимости в существенных изменениях действующих международных униmodalных конвенций в области транспорта. Но такая необходимость существует применительно к современной коммерческой практике в рамках мультимодальной перевозки или когда в договоре перевозки не указан режим используемого транспорта.

На основании изложенного полагаем, что применимость международных конвенций, касающихся различных режимов транспорта, должна быть либо ограничена их применимостью к исключительно униmodalным договорам перевозки, либо расширена с тем, чтобы универсально применяться к договорам мультимодальной перевозки. Риск конфликтов, связанный с применением нескольких обязательных транспортных режимов в зависимости от используемых в перевозке видов транспорта, можно было бы избежать также с принятием новой конвенции, регулирующей мультимодальные перевозки.

## Литература

1. *Лекции по догме римского права* / Д. Д. Гримм ; под ред., с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2003. 496 с.

## References

1. *Lectures on dogma of the Roman law* [Lektsii po dogme rimskogo prava ] / Grimm D.D.; Under the editorship, with introduction.: Tomsinov V. A. M. : Zertsalo, 2003. 496 p.

## Некоторые проблемы современного административного судопроизводства (аспект мировой юстиции)

**Есенова Валентина Петровна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры гражданского и трудового права  
Кандидат юридических наук, доцент  
vesenova@gmail.com

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу проблем теории и практики административного судопроизводства в Российской Федерации и перспективам его развития. В ней проанализированы концепции Н. Г. Салищевой и В. Д. Сорокина, существенно повлиявшие на содержание правового регулирования административной юстиции. Выявлены пробелы законодательства и некоторые проблемы правоприменения, с которыми сталкиваются мировые судьи при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

власть, государственное управление, суд, процесс

Esenova V. P.

## Some Problems of Modern Administrative Legal Proceeding (Aspect of World Justice)

**Esenova Valentina Petrovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Civil and Labor Law  
PhD in Jurisprudence, Associate Professor  
vesenova@gmail.com

### ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of problems of the theory and practice of administrative legal proceedings in the Russian Federation and to prospects of its development. In it N. G. Salishcheva and V.D. Sorokin's concepts significantly influenced the content of legal regulation of administrative justice are analysed. Gaps of the legislation and some problems of judicial enforcement which magistrates face by hearing of cases about administrative offenses are revealed.

### KEYWORDS

power, public administration, court, process

---

Право всегда несет в себе признаки той общественно-политической системы, отношения которой им закрепляются [3, с. 17–21]. Сложный процесс развития правовой регламентации административного судопроизводства во многом подтверждает мнение Т. Н. Радько. Научные правовые теории, раскрывающие сущность административного процесса, возникли еще в 60–70-х гг. XX в.<sup>1</sup> Сформировалось два основных концептуальных подхода в его определении: основоположником первого (юрисдикционного) является Н. Г. Салищева: «...Мы можем определить административный процесс как

<sup>1</sup> Существуют различные мнения о соотношении понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс» автор придерживается мнения о тождественности этих понятий [1, 87–92, 94].

регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения», — писала один из признанных лидеров в российской науке административного права [4, с. 16].

Совершенно иную позицию в понимании этой очень непростой проблемы имел профессор В. Д. Сорокин. По его мнению, «административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс — это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» (управленческая концепция) [5, с. 128–129; 6, с. 71–72; 7, с. 34].

Развивают управленческую концепцию и идеи Ю. Н. Старилова, который считает, что «новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти. Нормоконтрольная судебная деятельность может быть включена в предмет административно-правового регулирования» [8, с. 34].

По нашему мнению, судебный административный процесс — есть установленная нормами федерального процессуального законодательства форма деятельности специализированных государственных судов, направленная на рассмотрение и разрешение публично-правовых споров в связи с защитой оспариваемых или нарушенных субъективных публичных прав граждан или юридических лиц, а также участие в споре органа управления или его должностного лица, решения, действия, бездействие или акты которого обжалуются [1, с. 94, 139]. Однако от идеи создания специализированных судов разработчики Концепции Единого гражданского процессуального кодекса если и не отказались, то, во всяком случае, ее не рассматривают.

Различия и развитие правовой регламентации современного административно-судопроизводства в определенном смысле отражают содержание этих двух концепций.

По мнению разработчиков Единого гражданского процессуального кодекса, «Гражданский процесс предполагает рассмотрение и разрешение ... дел, возникающих из публичных правоотношений, которые по своей природе являются административными делами. Соответственно рассмотрению и разрешению этих дел свойственно административное судопроизводство, как разновидность в данном случае гражданского судебного процесса»<sup>1</sup>.

Нельзя сказать, что этот взгляд в правовой доктрине новый. Д. М. Чечот рассматривал производство по делам из административно-правовых отношений, как «вид гражданского судопроизводства по специально отнесенным к ведению суда категориям дел по спорам об административных имущественных или неимущественных правах, состоящий в разрешении таких споров и проверке законности и обоснованности административных актов и отличающийся особенностями судебной процедуры» [9, с. 3–14, 21–68]. Следует признать, что Концепция ЕПК во многом восприняла идеи Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота.

Между тем современные процедуры судов общей юрисдикции по привлечению к административной ответственности являются отражением концепции В. Д. Соро-

<sup>1</sup> Концепция Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172071/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/)

кина. Основным нормативным правовым актом является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2014)<sup>1</sup>, который устанавливает единые правила для государственных органов, должностных лиц и судов; не решение, а постановление о привлечении к административной ответственности является итоговым документом (в том числе для судей). В последующем предметом судебной проверки на соответствие закону является постановление. Некоторые исследователи отмечали, что среди актуальных проблем российского административного права выделяются также проблема административно-деликтного права (А. П. Шергин, В. Д. Филимонов) и проблемы принятия нормативных актов об административных правонарушениях и ответственности [2]. Следует признать, что эти проблемы не находят своего должного разрешения.

Установленная процедура привлечения к административной ответственности в арбитражных судах опосредует концептуальный подход Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота. Административно-судебные процедуры установлены Арбитражным процессуальным кодексом РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 31.12.14)<sup>2</sup> и Кодексом об административных правонарушениях.

В арбитражном процессе (в отличие от общих судов) рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности проходит в рамках судебного разбирательства по общим правилам искового производства (с особенностями, установленными АПК РФ) и разрешается посредством вынесения судебного решения<sup>3</sup>. Последующее инстанционное движение (при обжаловании судебных актов данной категории административных дел) также происходит по правилам АПК РФ.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает возможность рассмотрения административных дел федеральными и мировыми судьями. Институт мировых судей изначально рассматривался в качестве судебного органа, разрешающего дела небольшой сложности. Однако подходы к определению пределов правовой регламентации подсудности дел мировым судьям все время меняются. Первая серьезная попытка увеличения мировой административной подсудности была сделана при направлении в Государственную Думу РФ первого проекта Кодекса административного судопроизводства, разработчиком которого был Верховный суд РФ. По этому проекту к ведению мировых судей были отнесены дела (ст. 17):

- «а) об обжаловании постановлений о наложении административных штрафов, вынесенных комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, и органами внутренних дел (милиции);
- б) об оспаривании решений и действий (бездействия) органов территориального общественного самоуправления, а также решений, принятых на собраниях (сходах) граждан;
- в) по жалобам о неправильностях в списках избирателей (участников референдумов)»<sup>4</sup>.

25 февраля 2015 г. Государственной Думой РФ принят в третьем чтении Кодекс административного судопроизводства РФ<sup>5</sup> (далее — КАС РФ), представленный ра-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ч. I. Ст. 74.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ч. I. Ст. 80.

<sup>3</sup> См. ст. 202, 206 АПК РФ.

<sup>4</sup> О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 [Электронный ресурс] <http://ппвс.рф/2006/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N55-ot-16.11.2006.html> (дата обращения: 03.12.2014). Позже Верховным Судом РФ проект был отозван.

<sup>5</sup> СФ одобрил Кодекс административного судопроизводства с ограничениями на судебное представительство [Электронный ресурс] <http://pravo.ru/news/view/116148/> (дата обращения: 03.03.2015).

бочей группой Президента РФ. Разработан он был в рамках исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>1</sup> и направлен на совершенствование административного судопроизводства, повышение доступности правосудия и обеспечение права общественных объединений обращаться в суды в защиту интересов граждан. Кодекс вводит в качестве фундаментальных основ современного административного процесса принципы законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел; равенство всех перед законом и судом, гласность и открытость судебного разбирательства, а также состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда, (что в условиях российской правовой действительности является значительным прогрессом).

Формирование единообразия применения норм административного права и процесса при рассмотрении и разрешении административных споров — важнейшая задача, которую должен решать КАС РФ после введения его в действие. Он регулирует административный процесс общих судов (ст. 1 КАС РФ).

КАС РФ является важным этапом в развитии административной юстиции России, но, к сожалению, не решает всех ныне существующих проблем, поскольку его регламентация не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях. Речь идет о привлечении к административной ответственности в судебном порядке и обжаловании постановления о привлечении к административной ответственности. Следует констатировать, что правовая форма привлечения к административной ответственности и процедура обжалования вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности в судах общей и арбитражной юрисдикции имеют существенные процессуальные отличия. В связи с чем единообразие судебной практики по этим видам производств, если и будет формироваться, то, скорее всего, весьма медленно.

8 декабря 2014 г. утверждена Концепция Единого гражданского процессуально-го кодекса, в гл. 32 «Производство по делам об административных правонарушениях» указано, что «Вопрос о разработке положений настоящей главы требует решения с учетом законопроекта № 246960-6 „Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации“, внесенного Президентом Российской Федерации и принятого Государственной Думой в первом чтении 21 мая 2013 года». Однако редакция КАС РФ, одобренная и Советом Федерации РФ, не содержит раздела о производстве по делам об административных правонарушениях.

Ранее по проекту КАС РФ из Гражданского процессуального кодекса РФ предполагалось исключить нормы, относящиеся к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также к административным делам, что, собственно, и было сделано.

В свою очередь, Концепцией ЕГПК производство по делам об административных правонарушениях включено в подраздел III Концепции (гл. 32). Согласно ст. 25.1, «процессуальный порядок рассмотрения дел данного вида гражданского судопроизводства должен обеспечить рассмотрение всех дел, возникающих из публичных правоотношений, и *исключить необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства*. За основу должны быть взяты нормы действующего ГПК и две главы действующего АПК, при этом необходимо учесть те пробелы, которые уже выявлены судебной практикой»<sup>2</sup>. Законодатель пошел путем принятия КАС РФ,

<sup>1</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 [Электронный ресурс] <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 07.12.2014).

<sup>2</sup> Концепция Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172071/?frame=5](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/?frame=5)

но без включения в него производства об административных правонарушениях. Таким образом, в правовой регламентации рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции доминирует управленческая концепция В. Д. Сорокина, а в арбитражных судах — юрисдикционная концепция Н. Г. Салищевой и Д. М. Чечота.

В настоящее время ясного понимания единой правовой формы данной категории дел не имеет ни Концепция Единого гражданского процессуального кодекса, ни Кодекс административного судопроизводства.

КАС РФ не предусматривает возможности рассмотрения административных дел мировыми судьями, их подсудность установлена только в отношении федеральных судов. В ведении же мировых судей остается множество составов административных правонарушений<sup>1</sup>, исчерпывающий перечень которых законодателем не установлен. Мировые судьи рассматривают дела о привлечении к административной ответственности, регламентированные Кодексом РФ об административных правонарушениях, в случае если они не отнесены к ведению иных судов. При этом по смыслу Концепции ЕГПК необходимо учесть те пробелы, которые уже выявлены судебной практикой. Однако своего отражения они нигде не находят.

Определенные сложности мировой административной юстиции связаны с соблюдением процедуры надлежащего уведомления лица, привлекаемого к административной ответственности. Речь идет о случаях, когда место фактического проживания гражданина не совпадает с местом регистрации гражданина. Учитывая конституционное право на передвижение и уведомительный характер регистрации гражданина, на практике нередко возникают проблемы с вручением судебных документов, когда место жительства гражданина не известно.

Согласно п. 10.3 Концепции ЕГПК, «в случае, если место нахождения или место жительства ответчика неизвестно, надлежащим извещением должно считаться направление извещения по последнему известному месту нахождения или месту жительства ответчика только в том случае, если истец принял необходимые меры для розыска ответчика. Для споров, рассматриваемых судами общей юрисдикции, не является надлежащей гарантией норма о соответствующем извещении, если копия судебного акта не вручена в связи с отсутствием адресата по указанному адресу, о чем организация почтовой связи уведомила арбитражный суд с указанием источника данной информации» (полагаем, ссылаемся только на арбитражный суд — опечатка, Концепция определяет правовую идеологию ЕГПК в целом — *Е. В.*).

Данное положение направлено на исключение возможного умышленного причинения вреда ответчику. Однако по делам о привлечении к административной ответственности, учитывая небольшие административно-процессуальные сроки и обязанность мировых судей по их соблюдению, рассматриваемое положение создает проблему для мировых судей. Надлежащее уведомление лица, привлекаемого к административной ответственности, фактическое место жительства которого не известно, а также его розыск, требуют времени и соответственно специальной правовой регламентации.

Также требуют специальной регламентации судебные процедуры, когда составление протокола об административном правонарушении и доставление гражданина к мировому судье в целях привлечения к административной ответственности происходят в течение одного дня, поскольку гражданин имеет право заявлять ходатайства, иметь защитника, вносить замечания на протокол об административном правонарушении, вызывать в суд должностное лицо и понятых для дачи объяснений.

<sup>1</sup> См.: гл. 23 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12.02.2015) // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/popular/koap/13\\_25.html](http://www.consultant.ru/popular/koap/13_25.html)

Отказ со стороны суда на реализацию указанных прав гражданина, например, судебно-арбитражной практикой (по своей подведомственности), расценивается как существенное нарушение прав лица, привлекаемого к административной ответственности. Обязанность по установлению фактического места жительства гражданина возложена на административного истца, но что делать, если в течение одного дня гражданин также доставлен в суд и реализует свои права. При этом фактическое место жительства его неизвестно, а дело отложено в связи с вызовом должностного лица, понятых и защитника в суд. Гражданин может уклониться от последующей явки в суд и заключения соглашения с защитником.

Если защитник явился в суд, то лицо считается уведомленным надлежащим образом и дело может быть рассмотрено в его отсутствие. В любом случае, правовое регулирование данной категории административных дел в судах общей юрисдикции только положениями Кодекса об административных правонарушениях явно недостаточно. В судах общей юрисдикции рассмотрение дел об административных правонарушениях происходит во внесудебных процедурах и без составления протокола судебного заседания (поскольку оно не проводится). В арбитражных судах данные процедуры (и все последующие опосредующие судебному разбирательству) в полной мере решены Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

В декабре 2012 г., во время выступления на VIII Всероссийском съезде судей, Президент РФ обращал внимание на необходимость образования судебных составов по рассмотрению административных споров. Дела о привлечении к административной ответственности и дела по обжалованию постановлений о привлечении к административной ответственности не включены в расширенный перечень административных дел, а значит, данная категория споров в общих судах будет рассматриваться, как и ранее, судьями судебных составов по рассмотрению уголовных дел.

Возникает еще одна проблема — повсеместное образование судебных составов по рассмотрению административных споров в структуре судов общей юрисдикции (в арбитражных судах она созданы с момента принятия АПК РФ, т. е. с 2002 г.). Нередко стереотипы уголовного процесса довлеют над судьей, и степень влияния подобных стереотипов также не исследуется и не оценивается, но о стереотипах свидетельствует практика Верховного суда РФ<sup>1</sup>.

Согласно постановлению VIII Всероссийского съезда судей<sup>2</sup>, дальнейшее развитие общества и государства должно осуществляться посредством формирования института административной юстиции и установления в законе процедуры административного судопроизводства для разрешения споров, возникающих в сфере административных правоотношений, и контроля за действиями и решениями органов публичной власти в ходе выполнения ими функций государственного управления и обеспечения прав граждан на местное самоуправление

Следует признать, что за пределами разрабатываемой Концепции развития гражданского процессуального законодательства остаются особенности этих двух весьма

<sup>1</sup> «Мировым судьей не было принято во внимание, что непризнание вины и нераскаяние в содеянном со стороны лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не может учитываться при назначении административного наказания, поскольку это является способом защиты». Кроме того ВС РФ указал, что мировым судьей расширен перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность // Постановление ВС РФ по делу от 3 февраля 2014 г. № 78-АД-1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного суда РФ. URL: [http://www.supcourt.ru/vs\\_cases3.php](http://www.supcourt.ru/vs_cases3.php) (дата обращения: 01.02.2015).

<sup>2</sup> О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9085/detail/> (дата обращения: 21.02.2015).

непростых административных производств. Причем подсудность мировой административной юстиции отличает значительное количество составов административных правонарушений, которые затрагивают самые различные сферы государственного управления. Особняком также стоит задача установления единых гарантий обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц в отношениях с публичной властью при рассмотрении анализируемых административных производств.

## Литература

1. Есенова В. П. Судебные гарантии законности в сфере осуществления публичной власти. СПб., 2011. 162 с.
2. Бунякин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России. Тамбов : изд-во ТГТУ, 2002 [Электронный ресурс] URL: [http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin\\_conc\\_stan\\_i\\_raz\\_adprava.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin_conc_stan_i_raz_adprava.doc) (дата обращения: 04.02.2015).
3. Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях. М. : Проспект, 2011. 135 с.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юридическая литература, 1964. 108 с.
5. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юридическая литература, 1972. 240 с.
6. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юридическая литература, 1968. 144 с.
7. Сорокин В. Д. Семь лекций по административному праву. СПб., 1998. 82 с.
8. Стариков Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». М., 2004. 128 с.
9. Чечот Д. М. Неисковые производства. М. : Юридическая литература, 1973. 168 с.

## References

1. Esenova V. P. *Judicial guarantees of legality in the field of realization of state power* [Sudebnye garantii zakonnosti v sfere osushchestvleniya publichnoi vlasti]. SPb., 2011. P. 162.
2. Bunyakin N. E. *The concept of formation and development of administrative law in Russia* [Kontseptsiya stanovleniya i razvitiya administrativnogo prava v Rossii]. Tambov, TSTU publishing house, 2002. [Electronic resource] URL: [http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin\\_conc\\_stan\\_i\\_raz\\_adprava.doc](http://artlibrary2007.narod.ru/bunikin_conc_stan_i_raz_adprava.doc) (date of the address: 04.02.2015).
3. Radko T. N. *Theory of the state and law in the diagrams and definitions* [Teoriya gosudarstva i prava v skhemakh i opredeleniyakh]. M. : Prospect, 2011. P. 135.
4. Salisheva N. G. *The administrative process in the USSR* [Administrativnyi protsess v SSSR]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1964. P. 108.
5. Sorokin V. D. *The administrative procedural law* [Administrativno-protsessual'noe pravo]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1972. P. 240.
6. Sorokin V. D. *Problems of the administrative process* [Problemy administrativnogo protsesssa]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1968. P. 144.
7. Sorokin V. D. *Seven lectures on administrative law* [Sem' lektsii po administrativnomu pravu]. SPb., 1998. P. 82.
8. Starilov Yu. N. *Administrative courts in the Russia: new pro and contra* [Administrativnye sudy v Rossii: novye argumenty «za» i «protiv»]. M., 2004. P. 128.
9. Chechot D. M. *Not suit proceeding* [Neiskovye proizvodstva]. M. : Legal literature [Yuridicheskaya literatura], 1973. P. 168.

## Современные СМИ как инструмент политической социализации молодежи

### Горбатова Наталья Валентиновна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры управления общественными отношениями  
 Кандидат политических наук  
 gorbatova@szags.ru

### Малькевич Александр Александрович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
 Доцент кафедры массовых коммуникаций  
 Кандидат политических наук  
 alexander.malkevich@gmail.com

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена роли средств массовой информации в процессе политической социализации молодых граждан России. На основе данных социологических исследований разных лет авторы анализируют степень влияния СМИ на сознание молодежи, оценивают факторы, влияющие на усвоение информации, распространяемой СМИ, и пределы возможностей воздействия СМИ. Устанавливается взаимосвязь процессов политической социализации и политической идентичности, а также выявляется прямое и опосредованное воздействие СМИ на эти процессы.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

средства массовой информации, политическая социализация молодежи, национально-государственная идентичность

Gorbatova N. V., Malkevich A. A.

## Modern Mass Media as Instrument of Political Socialization of Youth

### Gorbatova Natalya Valentinovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Associate Professor of the Chair of Public Relations Management  
 PhD in Political Sciences  
 gorbatova@szags.ru

### Malkevich Alexander Aleksandrovich

Saint-Petersburg State Economic University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Associate Professor of the Chair of Mass Communications  
 PhD in Political Sciences  
 alexander.malkevich@gmail.com

#### ABSTRACT

The article focuses on the role of the media in the process of political socialization of young citizens of Russia. Based on the data of sociological surveys in different years, the authors analyze the degree of influence of the media on the minds of young people and estimate the factors affecting the absorption of media information. Also, there is an attempt to understand the limits of the influence of media. This article examines the relationship of processes of political socialization and political identity, and identify the direct and indirect impact of the media on these processes.

#### KEYWORDS

mass-media, political socialization of youth, national and state identity

В современном мире роль средств массовой коммуникации велика как никогда. При этом в последние годы в России наблюдается рост влияния средств массовой

информации (далее СМИ) на массовое сознание. В январе 2015 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел исследование, которое показало, что восприятие гражданами центрального телевидения за последние четверть века существенно улучшилось. Если в 1989 г. положительно о нем отзывались 44% опрошенных, то в 2014 г. — 62%. Вполне терпимо к нему относятся сегодня 30% (в 1989 г. — 45%), при этом доля отрицательных высказываний практически не изменилась. Главной функцией СМИ россияне считают информирование (72% опрошенных), но «каждый второй считает, что «голубой экран» должен воспитывать и формировать взгляды людей. Также важны комментарии и аналитика (48%), трансляция общественного мнения (45%)»<sup>1</sup>...

Вовлечение современных СМИ в геополитику и внутреннюю политику государств также прорастает все явственнее. Об этом свидетельствуют и недавние политические инициативы президента Украины, предложившего запретить ретрансляцию 15 российских телеканалов в эфирных и кабельных сетях своей страны и выступившего с инициативой запретить вещание Russia Today на территории европейских государств. В репортаже журналиста НТВ Алексея Веселовского от 12 марта 2015 г. была приведена информация о том, что Пентагон нанял 75 бывших военных для выступлений в СМИ по поводу событий на Украине. За каждое выступление они получают от 500 до 1000 долл. США, естественно, продвигая точку зрения военного лобби США. По итогам выступления одного из таких «пропагандистов», отставного генерал-майора армии Соединенных Штатов Роберта Скейлза, призвавшего в прямом эфире американского телеканала Fox News помочь Киеву «убивать русских», Следственный комитет России возбудил уголовное дело. Уголовное дело было возбуждено в связи с нарушением как российского законодательства, так и «положения статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., запрещающей любую пропаганду войны и любое подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию»<sup>2</sup>.

С начала XX в. формировалась система средств массовой информации, составившая в XXI в. основу системы средств массовой коммуникации. На протяжении десятилетий исследователи традиционно рассматривали систему СМИ как важный и самостоятельный социальный институт. Основы для научного понимания места средств массовой информации в современном обществе заложили работы американских специалистов. Ученые Иллинойского университета Ф. Сиберт, Т. Петерсон и руководитель проекта профессор Стэнфордского университета У. Шрам выпустили в 1956 г. книгу «Четыре теории прессы». Примечательно, что названия моделей прессы, описываемых в работе, носят не столько социальный, сколько политический характер, ведь сами названия моделей дают отсылку к той или иной форме осуществления политической власти. Согласно представленной в работе типологии, в мире насчитывается четыре модели прессы: авторитарная, либералистская, теория социальной ответственности и советская (коммунистическая). Основным принцип выделения моделей — принцип свободы слова и взаимоотношений СМИ с властью и гражданским обществом.

Авторитарная теория оправдывает предварительную цензуру и наказание за отклонение от установленных сверху способов освещения политических или любых других вопросов, если в них присутствует политический оттенок. Об авторитаризме в области масс-медиа свидетельствуют законодательные акты, регулирующие деятельность СМИ, а также прямой контроль государства за журналисткой и ре-

<sup>1</sup> Телевидение: «зомбоящик» – или «окно в мир»? [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115133> (дата обращения: 01.03.2015).

<sup>2</sup> Маркин прокомментировал призывы экс-генералы США «убивать русских» [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/society/20150312/1052294695.html> (дата обращения: 01.03.2015).

дакционной деятельностью. Государственные органы могут навязывать журналистам правила поведения и даже назначают редакционный персонал. При необходимости государство может наложить запрет на публикацию тех или иных материалов.

Советская (коммунистическая) теория прессы характеризуется подчинением прессы государству, правящей партии, господствующей идеологии. Средства массовой информации находятся в собственности государства и защищают интересы государства или правящей элиты.

Согласно либералистской модели, средства массовой информации в демократическом обществе являются одним из важнейших средств контроля за деятельностью правительства, других институтов власти. Они служат обществу и удовлетворяют нужды граждан быть информированными относительно состояния общественных дел или по вопросам, связанным с удовлетворением личных потребностей граждан.

Теория социальной ответственности и соответствующая модель прессы исходит из того, что свобода прессы должна сочетаться с ее ответственностью перед обществом. Основными задачами в деятельности СМИ являются выражение общих интересов, интеграция общества, цивилизованное разрешение возникающих конфликтов. В своих сообщениях СМИ должны представлять различные точки зрения, отражать мнения и позиции общественных групп. Важным положением теории социальной ответственности является тезис о разделении комментария, публикации (от имени автора, редакции) и факта, новости как таковой, что способствует самостоятельному формированию аудиторией мнения по той или иной проблеме.

Исходя из того, что средства массовой информации являются обособленным социальным институтом, исследователи традиционно наделяли их самостоятельными, в том числе и по отношению к действующей власти, функциями:

- информационно-коммуникативной (передача социально значимой информации членам социума, осуществление взаимосвязи между различными социальными общностями);
- социализирующей (передача норм и ценностей, культурных образцов и психологических стереотипов, традиций и верований);
- артикуляционной (проговаривание потребностей общества и доведение этой информации до власти);
- контролирующей (контроль за деятельностью и решениями власти, формирование общественного мнения по поводу тех или иных действий власти);
- защищающей (СМИ берут под свою защиту отдельных индивидуумов или целые социальные институты);
- мобилизующей (способность СМИ собрать массы и подвигнуть их на активные действия).

Профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы В. С. Комаровский указывает, что «...в литературе, как отечественной, так и зарубежной, встречается далеко не совпадающий перечень определений функций СМИ. Отчасти эти различия задаются степенью развернутости характеристик функций СМИ (более развернутые подфункции выделяются в самостоятельные), отчасти — разным пониманием актуальности для современности тех или иных общественных задач, решаемых с помощью СМИ» [7, с. 67].

Однако осознание исследователями безграничных возможностей СМИ в навязывании широкой общественности определенных точек зрения и моделей поведения, норм и правил позволило выделить влияние на массовое сознание и формирование общественного мнения как одну из главных функций СМИ. Ряд отечественных ученых разделяет эту точку зрения. Так, Е. П. Прохоров [13, с. 68] в числе наиболее значимых функций СМИ выделяет функцию формирования массового сознания (идеологическая или социально ориентирующая), которая включает в себя широкий

диапазон воздействия — начиная с информационных сообщений о фактах и событиях и формирования общественного мнения по поводу случившегося до воздействия на ценности, идеалы, мировоззрение аудитории.

К идеологической функции примыкает культурно-образовательная — формирование политической и экономической культуры, этическое и эстетическое воспитание, а также пропаганда знаний из области медицины, физической культуры, культуры досуга и т. д. Важное место в системе функций СМИ сегодня занимает и рекламно-справочная (удовлетворение утилитарных запросов аудитории) функция, влияющая на предпочтения и желания аудитории.

Петербургский исследователь В. В. Ворошилов [1, с. 86], проведя анализ развития взглядов отечественных специалистов на природу функций СМИ, пришел к заключению, что генеральной функцией СМИ является формирование и развитие общественного сознания с целью образования в людях социально-психологических качеств, взглядов и убеждений, отвечающих требованиям гражданского общества, основанного на демократизации и рыночных отношениях, и превращения убеждений в практические результаты в области материальной и духовной жизни.

Особняком отечественные авторы ставят функцию формирования «повестки дня» (*agenda setting*), которая также играет важную роль в формировании общественного мнения. Она заключается в фокусировании внимания аудитории на наиболее актуальных проблемах общественного развития, определении болевых точек социальной жизни, введении в зону оперативного информирования и анализа событий явлений, имеющих значение для большинства граждан страны [15, с. 25–27]. Фактически информационная повестка дня не может включать более 5–8 новостей. Именно такое количество сообщений запминается потребителями новостной информации — читателями, зрителями и слушателями. В идеале в «повестку дня» должны попадать информационные сообщения, наиболее значимые для общества.

Сегодня за включение сообщений в информационную повестку идет настоящая борьба. Решение же о включении той или иной информации в информационные выпуски или о ее размещении на первых полосах газет принимают главный редактор издания или же владелец. Личные пристрастия, индивидуальное мнение о том, что важно и что нет, наконец, политическая конъюнктура и экономическая выгода становятся факторами, влияющими на принятие решения о формировании «повестки дня». Естественно, что в такой ситуации не всегда сообщения, на которых акцентируется внимание аудитории, репрезентуют наиболее значимые для общества события, из тех, что произошли в этот день.

Таким образом, можно констатировать, что интенсивное развитие средств коммуникации значительно усилило влияние СМИ на сознание людей и на политическую сферу жизни общества. Современные СМИ являются социально значимым институтом, выполняющим важные функции, обеспечивающие информационное единство нации и государства. Одновременно они сами становятся носителями информационной власти, ее источником и одновременно средством осуществления власти политических и экономических групп. Общеизвестная фраза «СМИ — четвертая власть» приобрела в XXI в. вполне реальные очертания, а сами средства массовой информации используются в качестве средства воздействия в политических, экономических и социальных конфликтах, что обусловлено растущим значением информации в сегодняшнем мире. В современном обществе средства массовой коммуникации играют ведущую роль в формировании культурно-идеологической среды современной цивилизации, во многом определяя образ жизни современного человека посредством продуцирования определенных символов, образов, смыслов. СМИ активно влияют на мировые социально-экономические и политические процессы, превратившись в субъектов власти нового типа — носителей информационной власти [3].

Исходя из вышесказанного, можно было бы предположить, что роль СМИ в политической социализации молодежи велика как никогда. Вместе с тем вопросы, каковы пределы влияния СМИ на сознание молодых в политических целях, есть ли эти пределы в возможностях влияния СМИ на политическую социализацию молодежи, еще требуют своего ответа. Заметим, что в рамках данной статьи не рассматриваются вопросы влияния на молодых партийной прессы, речь идет в целом о роли средств массовой информации в процессе социализации.

Политическая социализация — процесс многосоставной, включающий воздействие на индивидуальное сознание значительного количества факторов. В связи с этим отечественный исследователь К. В. Рубчевский определяет политическую социализацию как «процесс усвоения личностью социального и политического опыта, накопленного обществом и сконцентрированного в культурных традициях, в групповых и коллективных ценностях, нормах, статусном и ролевом поведении» [14, с. 149]. На практике политическая социализация индивида осуществляется через интериоризацию культурных норм и ценностей общества. Интерес к процессу политической социализации становится тем активнее, чем больше он может оказать влияние на усвоение индивидом норм и ценностей общества и формирование вектора развития общества согласно интересам власти [8]. Социализация тесно связана и включает в себя процесс идентификации личности. Самоидентификация и самоопределение личности предполагает получение ответов на вопросы: «Кто «Я»? На кого «Я» похож»? Вместе с тем идентификация невозможна без формирования в сознании образа чужого, того, на кого «Я» не похож. При этом образ врага присутствует в большинстве национальных мифологий, и становится одним из ключевых в кризисные периоды. «Идентичность включает некий образ границы, отделяющий себя от других: своих и чужих, друзей и врагов и т. д. На этом пересечении возникают симпатии, антипатии, неприязненное и дружественное отношение, ненависть, образы врагов и/или друзей и т. д.» [2, с. 5].

Проанализируем возможности использования СМИ в политической социализации молодых людей. Исследования влияния СМИ на молодежную аудиторию проводятся достаточно интенсивно, при этом современные российские исследователи влияние СМИ на сознание молодых людей оценивают скорее негативно. В. О. Нафталтеева указывает: «Современный подросток, молодежь оказываются вовлеченными в новую как для него, так и для общества реальность, которую он осваивает спонтанно, часто без целенаправленной помощи наставников. Эту роль наставников в медиатизированном обществе берут на себя различного рода посредники в виде средств массовой коммуникации: прессы, телевидения, радио, интернета, мобильной связи. Они становятся сегодня для молодежи естественной средой обитания и имеют большое значение в социализации личности» [10] (а мы добавим: в том числе в политической социализации молодежи).

Начиная с 90-х гг. XX в. в России, как, впрочем, и во всем мире, наблюдалось падение интереса к чтению газет и журналов и перенос внимания аудитории на электронные масс-медиа. И. В. Жилавская в своей работе, посвященной медиаобразованию молодежной аудитории, констатировала, что в последние десятилетия в медиасреде возникает целый комплекс проблем, связанных с изменением медийных приоритетов молодежной аудитории. Сегодня молодежь все более тяготеет к медиатекстам в электронном формате — телевизионном, компьютерном, мобильном. Произошла смена модели традиционного чтения. Это поколение Google и SMS. Подтверждаются подобные тенденции и статистикой. На вопрос: «Что ты делал вчера?» российские подростки называют просмотр телепередач (68,8%) и видеофильмов (20%), компьютерные игры (33%), слушание музыки (27%). И только 17% отметили чтение книг и периодики [16].

Более детальная картина медиапредпочтений российской молодежи представлена в результатах социологического исследования ученых Томского института информационных технологий. В 2006 г. они провели анкетирование тысячи молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет [5].

В выборку вошли юноши и девушки, которые обучаются в образовательных учреждениях разных типов: городские и сельские общеобразовательные школы, гимназии, средне-специальные учебные заведения, гуманитарные и технические вузы. Всего 9 образовательных учреждений. Из них: 50% — школы, гимназии; 30 — вузы; 20% — средне-специальные учебные заведения.

По данным опроса, совершенно очевидно, что предпочтения всех групп молодежи на стороне электронных СМИ (таблица). В качестве источника информации с большим преимуществом лидирует телевидение (79,1%). Наименьший интерес представляют печатные СМИ (20,5%) и радио (27,6%).

Эти цифры вполне коррелируются с данными Левада-Центра. В 2011 г. на сайте центра опубликованы результаты исследования предпочтений современной молодежи. Среди затронутых вопросов и отношение молодых к СМИ. Если в 2003 г. постоянно читали газеты 23% опрошенных, то к 2008 г. только 12% [9].

Объяснить такую ситуацию можно не только бурным развитием технологий, но и недостаточным вниманием со стороны редакций СМИ к интересам молодежной аудитории и неспособностью удовлетворить ее информационные запросы материалами своих печатных изданий. «Молодые люди не находят на страницах газет ни своих тем, ни выразительного визуального ряда, газеты не становятся помощниками молодежи в решении их проблем» [5].

Поэтому интерес молодых к бульварной и гламурной прессе вполне объясним. Эти издания затрагивают темы любви и карьеры, построения взаимоотношений с другими людьми, отдыха и развлечений. Среди школьников наибольшей популярностью пользуются бульварные газеты «Телемир» (10,4%), «ТелеСемь» (8,9%), «Жизнь» (7,1%). Что касается журналов, то в целом около 20% респондентов из журнальной периодики предпочитают международные и федеральные «Play Boy», «OOPS», «Yes!», «Cool», «Маруся», «Молоток», которые рассказывают о жизни звезд, шоу-бизнесе, сфере развлечений, взаимоотношении полов.

Лидирует в этой группе СМИ респектабельный федеральный журнал «Космополитен», причем особой популярностью он пользуется в среде школьников (19,3%) и среди студентов вузов (12,5%) [5].

Вместе с тем общеизвестный факт отказа от чтения изданий в печатной форме не означает отказа от использования данных СМИ как источника информации. Сегодня практически 100% ведущих общественно-политических изданий имеют свои онлайн версии в сети Интернет, а некоторые создают собственные информационно-аналитические порталы, на которых размещаются и дополнительные материалы, не вошедшие в печатные версии. При этом доступ к электронным версиям СМИ осуществляется через сеть Интернет, которую активно использует молодежь во всем мире. Кроме того, в результатах большинства проведенных исследований однозначно прослеживается тенденция: чем выше интеллектуальный уровень респондентов, тем в большей степени они читают либо просматривают печатные СМИ (или электронные версии этих же изданий).

Что касается телевизионных каналов, то предпочтения молодежи распределяются таким образом. Программы ОРТ предпочитают 40,8% респондентов и РТР — 24,3%. Устойчив интерес к программам ОРТ у студентов техникумов (35,1%) и школьников (32,1%). Среди обучающихся в училищах наиболее популярны СТС (31,3%) и РТР (29,3%). В целом, только 8,1% молодежи смотрят канал «Культура». Вопреки ожиданиям, низкой популярностью пользуется канал МузТВ: техникумы — 4,7, вузы — 3, училища — 11,2, школы — 10,4% [5].

**Ответы на вопрос: «Какие источники информации Вы обычно предпочитаете?»**  
(в % к числу опрошенных)

Варианты ответов	Среднее	Школы	Училища	Техникумы	Вузы	Юноши	Девушки
ТВ	79,1	77,4	74,8	85,1	79,3	76,0	82,0
Интернет	35,2	42,9	33,3	14,9	49,7	44,0	34,0
Радио	27,6	23,1	28,3	18,9	40,2	22,0	37,0
Печатные СМИ	20,5	18,4	12,1	14,9	36,7	16,0	30,0
Другое	0,7	0,0	2,0	1,4	2,4	1,0	1,0

Таким образом, представляется, что наиболее существенным моментом при определении пределов возможности СМИ влиять на политическую социализацию молодежи нужно считать не столько предпочтение молодыми тех или иных каналов получения информации (печатных или электронных), сколько содержание материалов и форму их подачи.

Что касается формы подачи, то наиболее обширными возможностями здесь обладает телевидение. Телевидение формирует мозаично-фрагментарную картину мира, поскольку принцип представления информации телевизионными программами — клиповый. Здесь преобладает динамичность сюжета, превалирование картинки над звуком, многократное повторение сказанного ранее, что значительно повышает запоминаемость. Для завоевания молодой аудитории телевидение прибегает к различным приемам соединения информации с развлечением. Традиционные жанры трансформируются, появляются новые телевизионные формы. Примеров этому немало: музыкальный клип как новаторская форма эпохи постмодерна, игры как форма обращения к культурному наследию человечества, и, наконец, ток-шоу, реалити-шоу, китч-шоу. «С учетом подвижной структуры восприятия медиатекста для молодежи создаются синтетические телевизионные жанры. Кафе в режиме закрытой вечеринки соединяется с концертом и возникает «Comedy Club», студенческий театр миниатюр плюс викторина — КВН. Викторина и рулетка — клуб «Что? Где? Когда?». Сегодня стало модным соединять различные виды искусств, казалось бы, несоединимые: фигурное катание и драматическое искусство, искусство театра и балетные танцы, реп и балет, балет и эстрада. Новаторски используются юмор и музыка» [5].

Стоит отметить, что помимо формы подачи информации на телевидении заслуживают внимания и психологические эффекты воздействия телевизионных программ на сознание молодежи. Так, по мнению немецкого исследователя Райнера Пацлафа [12], самая серьезная опасность заключается в том, что в своих решениях взрослый всегда обращает внимание лишь на содержание программ, а не на много более важные подпороговые воздействия, начинающиеся, как только взгляд ребенка падает на телеэкран. К наиболее сильно воздействующим на сознание детей факторам при просмотре телепрограмм Р. Пацлаф отнес следующие.

1. Содержание и жанр передачи (информационная программа, художественный фильм, мультфильм и т. д.). Фактор, который осознается всеми телезрителями и, как правило, привлекает их внимание, а часто кажется даже единственным определяющим.
2. Зависимость от камеры зрительского взгляда, воспринимающего все спецэффекты (наплыв, монтаж, частота смены кадра, смена перспективы и т. д.). Этот фактор, как правило, ускользает от сознательного восприятия или, во всяком случае, ощущается очень смутно, если, к примеру, сцены сменяются слишком часто или внезапно. Зритель вообще не замечает глубокого воздействия этих

средств на свою эмоциональную сферу, свои симпатии и антипатии, настроения и оценки.

3. Различные физиологические воздействия экрана, независимые от особенностей программы и связанные с физической неподвижностью зрителя. Данный фактор обладает наиболее глубоким воздействием. Он сказывается на обмене веществ и нервных процессах человеческого организма, протекающих ниже порога осознанности, т. е. на бессознательном уровне. Здесь закладывается то, что проявляется много позже, когда физиологические воздействия уже приводят к устойчивым изменениям.

Однако подобные подпороговые факторы отлично работают не только при просмотре телепрограмм детьми или подростками, но влияют они на сознание и взрослой телеаудитории.

Не только форма подачи материалов является элементом, определяющим возможности влияния СМИ на процесс политической социализации. Интерес к тематической направленности материалов СМИ, как уже отмечалось, играет ведущую роль при выборе молодыми людьми того или иного средства массовой информации в качестве источника информации.

В уже цитировавшихся нами исследованиях указывается, что по социальным группам существенные различия отмечены в отношении к теме материалов СМИ. Тема «Культура (театр, кино, литература)» интересует 46,8% респондентов, обучающихся в вузах, 16,2% — в училищах, в техникумах — только 10,8%. Аналогичная ситуация и по теме «Политика»: вузы — 49,7%, техникумы — 27% и училища — 19,2% [5].

При этом, по данным центра Левады, интерес молодых к политике еще ниже. Только 4–7% респондентов беспокоят общественные и политические проблемы. Наибольший интерес к этим проблемам у респондентов, проживающих в Москве — 12% [4].

Каким же образом СМИ участвуют в политической социализации молодежи, если интерес к политической проблематике у молодых столь невелик? Безусловно, раскрыть полностью этот вопрос в рамках одной статьи не представляется возможным. Но одним из главных аспектов социализации молодежи в целом, и социализации политической, посредством СМИ является формирование культурно-символического (цивилизационного) фона, позволяющего молодым людям формировать представления о мире.

Сегодня главной составляющей происходящей политической борьбы в современном мире остается информационное противоборство, включающее распространение идей, ценностей, мифов, подкрепляющих идеологию и актуальные политические доктрины властвующей элиты. Родоначальник сетевого подхода к анализу современного общества и политического процесса М. Кастельс отмечал, что глобальная экономика чрезвычайно политизирована, «ведь процессы формирования новой экономики в отдельно взятой стране в высокой степени зависят от инициированных властными элитами политических процессов, проходящих в государстве» [6, с. 100].

В условиях глобализации и обострения геополитических отношений с ведущими мировыми державами, проблемы политической социализации молодежи приобретают особую актуальность для России. Процесс политической социализации является постоянным, а от его эффективности и от качества усвоенных молодыми людьми ценностей зависит стабильность политического режима в стране и даже сохранение страны как самостоятельного государства.

Социологи констатируют, что сегодня российская молодежь представляет собой «заявительно патристичную группу, со слабыми познаниями в истории страны, более лояльную к Западу (чем более старшие поколения россиян — прим. авт.),

при этом с симптоматикой латентного недовольства». На фоне одобрения деятельности президента РФ и партии власти (в сентябре 2014 г. около 80% респондентов доверяли Путину, 56% — «Единой России») 45% молодых людей готовы принять участие в акции протеста против фальсификаций на выборах, а 24% хотели бы уехать за границу навсегда. Несмотря на заявления молодых респондентов о своем патриотизме (почти 61% из них считают себя патриотами) многие плохо знают историю своей страны: 41% — не смогли ответить, с кем Россия воевала в 1812 г., 72% — не смогли назвать год окончания Первой мировой войны [11].

В современном мире, и это напрямую связано с процессами глобализации, возникает глобальный кризис идентичности. С. Хантингтон писал: «Японцы никак не могут решить, относятся ли они к Азии (вследствие географического положения островов, истории и культуры) или к западной цивилизации, с которой их связывают экономическое процветание, демократия и современный технический уровень. Иранцев нередко описывают как „народ в поисках идентичности“, теми же поисками увлечена Южная Африка, а Китай ведет „борьбу за национальную идентичность“ с Тайванем, поглощенным „задачей разложения и переформирования национальной идентичности“. В Сирии и в Бразилии налицо, как утверждают аналитики, „кризис идентичности“, Алжир переживает „разрушительный кризис идентичности“, в Турции упомянутый кризис вызывает непрекращающиеся споры касательно национальной идентичности, а в России „глубочайший кризис идентичности“ воскресил конфликт XIX столетия между западниками и славянофилами — противники никак не могут договориться, европейская ли страна Россия или все-таки евразийская» [19]. Свобода циркуляции информации, нарастающие тенденции формирования сетевых сообществ, в том числе и политических, вопреки территориально-географическим границам государств, широкое распространение унифицированных ценностей и моделей поведения (вплоть до внедрения стиля унисекс в одежде, отрицающего гендерные отличия) — все это выступает дополнительными факторами, провоцирующими кризис национальной идентичности в молодежной среде.

В связи с этим формирование у молодых людей национально-государственной идентичности должно быть одним из приоритетов государства как формы политической самоорганизации общества на ограниченной географической территории. Такая идентичность формируется на пересечении национальной-исторической, социально-психологической, социокультурной, политико-культурной и других сфер. Профессор К. С. Гаджиев отмечает, что в содержании национально-государственной идентичности входят установившиеся особенности национальной культуры, этнические характеристики, обычаи, верования, мифы, нравственные императивы и др. «Очевидно, что каждый великий народ, создавший свое национальное государство, формирует собственную национальную идею, главное предназначение которой состоит в определении национально-государственной идентичности и в ряду других народов... Национальная и геополитическая идентичность включает множество компонентов, таких как мировоззрение, национальное самосознание и менталитет, национальный характер, историческая память, этнонациональные образы, национальные традиции, мифы, символы и стереотипы и др.» [2].

В данном контексте именно средства массовой информации становятся одним из главных инструментов трансляции и внедрения в молодежное сознание ценностей и смыслов, поддерживающих соответствующую национально-государственную идентичность, и соответственно политической социализации.

Сегодня масс-медиа и Интернет как новое средство массовой коммуникации, где размещаются и материалы традиционных СМИ, становится основным местом функционирования политической символики и мифологии. Примеров тому немало

как в истории, так и на современном этапе. Достаточно вспомнить, как в Советском Союзе тиражировались через газеты и радио образы Героев Труда А. Г. Стаханова, П. Н. Ангелиной и других, которые соответствовали социалистической картине мира.

Формирование и распространение политических мифов, идей и идеологием через телевидение, радио, печатные издания становится особенно активным в период избирательных кампаний. Но в межвыборный период в СМИ происходит борьба идей и ценностей. Сегодня мы наблюдаем разворачивающееся в медийном пространстве противостояние российской и европейской мифологических картин мира. Известные медийные персонажи, журналисты и блогеры, оппозиционеры (К. Собчак, А. Навальный, И. Яшин и др.), демонстрируют приверженность идеологии либерализма. Защищая либеральные принципы политического устройства, западную модель демократии, они одновременно демонстрируют личный миф «об успешной карьере и удавшейся жизни». И этим дополнительно подтверждают правильность избранной ими системы ценностей, что не может не привлекать молодых людей, воспринимающих данную картину мира как правильную. В такой системе координат многие исторические события, легендарные истории и устоявшиеся традиции, создающие цивилизационный фон российской государственности и русского этноса, легко подвергаются сомнению и/или просто отрицаются как неверные. Примером таких попыток является, например, опрос, инициированный телеканалом «Дождь». Журналисты телеканала предложили обсудить вопрос, нужно ли было оборонять Ленинград или правильнее было бы сдать его фашистам.

Таким образом, в процессе социализации молодые люди идентифицируют себя с различными политическими ценностями, идеями, а также принимают как достоверные мифологические конструкции, соответствующие распространенным в их социальной, профессиональной, политической группе идеям. Однако одной из важных задач государства в современных геополитических условиях становится формирование национально-государственной идентичности, необходимой для сохранения российской государственности. С учетом необходимости формирования такого типа идентичности у молодых людей должны разрабатываться основы молодежной государственной политики, направленной на социализацию молодых граждан России.

Современные СМИ являются социально значимым институтом, выполняющим важные функции, обеспечивающие информационное единство нации и государства. Одновременно они сами становятся носителями информационной власти, ее источником и одновременно средством осуществления власти политических и экономических групп. СМИ играют важную роль и в процессе политической социализации молодежи, создавая его мировоззрение, формируя цивилизационный (культурно-символический) фон политической жизни, распространяя определенные идеи и идеологемы, а также политические мифы.

## Литература

1. *Ворошилов В. В.* Журналистика. 2-е изд. СПб., 2000. С. 86.
2. *Гаджиев К. С.* Национальная идентичность: концептуальный аспект // Вопросы философии. 2011. № 10. С. 3–17.
3. *Горбатова Н. В.* Цензура и информационная безопасность в современном мире: политическое измерение // Управленческое консультирование. 2012. № 2. С. 12–18.
4. *Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Зоркая Н. А.* Молодежь России. М. : Московская школа политических исследований, 2011. С. 96.
5. *Жилавская И. В.* Медиаобразование молодежи / И. В. Жилавская. М. : РИЦ МГГУ им. М. А. Шолохова, 2013. 243 с.
6. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М. : ГУ ВШЭ, 2000.
7. *Комаровский В. С.* Государственная служба и СМИ. М., 2001.

8. Малькевич А. А. Политическая социализация молодежи в условиях глобализации. Великий Новгород, 2011.
9. Мутовкин Л. А. Политические мифы в процессе манипуляции сознанием [Электронный ресурс]. URL: <http://www.promgups.com/blog/wp-content/uploads/2006/12/10.pdf> (дата обращения: 10.02.2015).
10. Нафтаalteeva В. О. Влияние современных СМИ на молодежь. [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-sovremennyh-smi-na-molodezh> (дата обращения: 10.02.2015).
11. Паутова Л. Противоречивая молодежь: казусы общественного мнения [Электронный ресурс]. Фонд «Общественное мнение» URL: <http://fom.ru/blogs/11747> (дата обращения: 18.02.2015).
12. Пацлаф Р. Застывший взгляд. Физиологическое воздействие телевидения на развитие детей. М., 2003.
13. Прохоров Е. П. Введение в теорию журналистики. М., 1995. С. 68.
14. Рубчевский К. В. Социализация личности: интериоризация и социальная адаптация // Общественные науки и современность, 2003. № 3. С. 149.
15. Средства массовой информации России. М., 2001. С. 25–27.
16. Чудинова В. П., Голубева Е. И., Михайлова А. И. [и др.]. Дети и библиотеки в меняющемся мире. М. : Школьная библиотека, 2004.

## References

1. Voroshilov V. V. *Journalism* [Zhurnalistika]. 2nd ed. SPb., 2000. P. 86.
2. Gadzhiev K. S. *National identity: conceptual aspect* [Natsional'naya identichnost': kontseptual'nyi aspect] // Questions of Philosophy [Voprosy filosofii]. 2011. N 10. P. 3–17.
3. Gorbatova N. V. *Censorship and information security in today's: political dimension* [Tsenzura i informatsionnaya bezopasnost' v sovremenno mire: politicheskoe izmerenie] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 2. P. 12–18.
4. Gudkov L. D., Dubin B. V., Zorkaya N. A. *Youth of Russia* [Molodezh' Rossii]. M. : Moscow school of political researches [Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy], 2011. P. 96.
5. Zhilavskaya I. V. *Media education of youth* [Mediaobrazovanie molodezhi] / I. V. Zhilavskaya. M. : Publishing centre of MSHU of M. A. Sholokhov [RITs MGGU im. M. A. Sholokhova], 2013. 243 p.
6. Castells M. *The Information Age: Economy, Society and Culture* [Informatsionnaya epokha: ekonomika, obshchestvo i kul'tura]. M. : SU HSE [GU VShE], 2000.
7. Komarovskiy V. S. *Public service and mass media* [Gosudarstvennaya sluzhba i SMI]. M., 2001.
8. Malkevich A. A. *Political socialization of youth in the conditions of globalization* [Politicheskaya sotsializatsiya molodezhi v usloviyakh globalizatsii]. Veliky Novgorod, 2011.
9. Mutovkin L. A. *Political myths in the process of manipulation of consciousness* [Politicheskie mify v protsesse manipulyatsii soznaniem] [An electronic resource]. URL: <http://www.promgups.com/blog/wp-content/uploads/2006/12/10.pdf> (date of the address: 10.02.2015).
10. Naftalteeva V. O. *Influence of modern mass media on youth* [Vliyanie sovremennykh SMI na molodezh']. [Electronic resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-sovremennyh-smi-na-molodezh> (date of the address: 10.02.2015).
11. Pautova L. *Contradictory youth: incidents of public opinion* [Protivorechivaya molodezh': kazusy obshchestvennogo mneniya ] [An electronic resource]. Fund public opinion. URL: <http://fom.ru/blogs/11747> (date of the address: 18.02.2015).
12. Patzlaff R. *The stiffened look. Physiological impact of television on development of children* [Zastyvshii vzglyad. Fiziologicheskoe vozdeistvie televideniya na razvitie detei]. M., 2003.
13. Prokhorov E. P. *Introduction to the theory of journalism* [Vvedenie v teoriyu zhurnalistiki]. M., 1995. P. 68.
14. Rubchevskiy K. V. *Socialization of the personality: interiorisation and social adaptation* [Sotsializatsiya lichnosti: interiorizatsiya i sotsial'naya adaptatsiya] // Social sciences and present [Obshchestvennyye nauki i sovremennost'], 2003. N 3. P. 149.
15. *Mass media of Russia* [Sredstva massovoi informatsii Rossii]. M., 2001. P. 25–27.
16. Chudinova V. P., Golubeva E. I., Mikhaylova A. I. [etc.] *Children and libraries in the changing world* [Deti i biblioteki v menyayushchemsya mire]. M. : School library [Shkol'naya biblioteka], 2004.

# Развитие правового регулирования электронного голосования в России

**Антонов Ярослав Валерьевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Преподаватель кафедры конституционного и административного права  
reoverclock@gmail.com

## РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются особенности эволюции правового регулирования электронного голосования в России. Описано возникновение электронного голосования, первые эксперименты по его внедрению в избирательную практику России. Автором проведен анализ правовых актов (в хронологическом порядке — по мере их принятия), дана правовая оценка меняющимся подходам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации к правовому регулированию электронного голосования в зависимости от успеха экспериментов по его внедрению в избирательную практику и избирательный процесс. Проанализировано понятие электронного голосования, в том числе в исторической ретроспективе, уточнены особенности понимания электронного голосования в России в сравнении с международными подходами к определению данного понятия. Особый акцент сделан на том, что в России под электронным голосованием понимается электронное голосование на избирательных участках, причем именно с использованием комплексов электронного голосования (КЭГ). Не является электронным голосованием голосование с использованием комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Автором описано развитие государственной автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы»), в том числе в исторической ретроспективе, рассмотрены основные части этой системы, не только исходя из их функционального и технического предназначения, но и во взаимосвязи с системой электронного голосования.

В статье исследованы эксперименты по внедрению дистанционного электронного голосования с использованием различных устройств (компакт-дисков, электронных ключей) в рамках практики применения электронных опросов. В числе наиболее интересных результатов экспериментов по внедрению дистанционного электронного голосования отмечается рост доверия избирателей в отношении электронного голосования по мере повышения их правовой и информационной культуры в данной области.

Особое внимание в статье уделено перспективам развития электронного голосования в России в части возможности внедрения электронного голосования на референдумах, а также интернет-голосования. В заключение сформулированы основные закономерности, тенденции и перспективы совершенствования нормативно-правовой базы электронного голосования, в том числе в связи с технологическими новациями в избирательном процессе. Внимание уделено также рассмотрению перспектив модернизации существующей технологической инфраструктуры под новые перспективные задачи.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

правовое регулирование, электронное голосование, ГАС «Выборы», информационно-коммуникационные технологии, демократические процессы, принципы выборов, дистанционное голосование

Antonov Ya. V.

## Development of Legal Regulation of Electronic Vote in Russia

**Antonov Yaroslav Valeryevich**

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 Constitutional and Administrative Law  
reoverclock@gmail.com

**ABSTRACT**

This article discusses the features of the evolution of legal regulation of e-voting in Russia. The article deals with the emergence of e-voting, the first experiments on its implementation in the Russian electoral practices. The author analyzed of legal acts in chronological order as they are adopted, given the legal assessment of the changing approaches of the Central Election Commission of the Russian Federation to the legal regulation of electronic voting depending on the success of experiments on its implementation in the electoral practices and the electoral process. Analyzed the concept of e-voting, including the historical perspective, especially refined understanding of e-voting in Russia in comparison with the international approach to the definition of the concept. Particular emphasis is placed on the fact that in Russia under the electronic voting refers to electronic voting at polling stations, and it is using electronic voting systems (KEG). Not an electronic voting ballot using complex processing of ballots (KOIB). Author was comprehensive studying of the state automated system "Elections" (GAS "Elections"), including the historical perspective, the basic part of the SAS "Elections", not only in terms of their functional and technical purposes, but also in relation to the e-voting system.

In the article was described the experiments on the introduction of remote electronic voting using different devices (CDs, electronic keys) within the practice of electronic surveys. Among the most interesting results of experiments on the introduction of remote e-voting has been an increase voter confidence in relation to electronic voting as to enhance their legal and information culture in this area.

Particular attention is paid to the development prospects of e-voting in Russia in terms of the possibility of introducing e-voting in referendums, as well as the introduction of Internet voting.

In conclusion was considered main mechanisms, trends and prospects for improving the regulatory framework of electronic voting, including in connection with technological innovations in the electoral process. Attention is paid to the prospects of upgrading the existing technological infrastructure for new long-term objectives.

**KEYWORDS**

legal regulation, e-voting, GAS «Elections», information and communication technologies, democratic processes, the principles of the election, remote voting

Развитие системы электронного голосования на выборах в России обусловлено нарастающей необходимостью совершенствования избирательного процесса, повышения его прозрачности, подотчетности, удобства и технологичности. В России Центральная избирательная комиссия (далее — ЦИК России) является органом, ответственным за реализацию электронного голосования на выборах и референдумах. Фактически процесс правовой регламентации электронного голосования в России, а также первые эксперименты по электронному голосованию относятся к 2006 г. [1, с. 183]. Тогда были разработаны и приняты первые инструкции ЦИК России «О порядке электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума вышестоящими комиссиями»<sup>1</sup> и «О порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации»<sup>2</sup>. В них были заложены основы применения комплексов электронного голосования в избирательном процессе. В начале 2007 г. в них были внесены советующие изменения<sup>3</sup>. 25 сентября 2007 г. была принята вторая Инструкция ЦИК России по вопросам, относящимся к организации и проведению электронного голосования<sup>4</sup>.

Следует также отметить, что 19 февраля 2010 г. Постановлением ЦИК России утверждается Временная инструкция о порядке использования комплексов электрон-

<sup>1</sup> Вестник Центризбиркома РФ, 2006. № 7. С. 77–122.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 132–135.

<sup>3</sup> Там же. 2007. № 2. С. 9–53; № 3. С. 92–111.

<sup>4</sup> Там же. № 13. С. 82–130.

ного голосования на выборах депутатов Рязанской областной Думы пятого созыва<sup>1</sup>. Данный документ фактически устанавливал основные параметры проведения эксперимента по использованию электронного голосования на одном избирательном участке одновременно. При этом документ имел целевое региональное значение и был своего рода «пробой пера». Нужно признать, что такая локальная практика внедрения и развития электронного голосования в целом соответствует общемировым и европейским рекомендациям, поскольку для обеспечения качественного внедрения системы электронного голосования в избирательную практику необходимо ее апробирование на выборах местного и регионального уровней.

10 марта 2011 г. ЦИК России своим постановлением утвердила временный порядок электронного голосования и использования комплексов электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации<sup>2</sup>, и тем самым признала утратившими силу документы по вопросам электронного голосования, принятые в 2006, 2007 и 2010 гг. Ранее чем через полгода постановление утратило свою силу и было заменено «Порядком электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» (утв. Постановлением ЦИК России от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6, действует по настоящее время<sup>3</sup>).

Следует отметить, что данный документ стал значительно более специализированным и в этом смысле ограниченным, поскольку он не регулирует применение электронного голосования на референдумах. Таким образом, в настоящее время правовые акты, регулирующие порядок применения электронного голосования на референдумах в Российской Федерации, отсутствуют [1, с. 184]. Этот факт может свидетельствовать в том числе о необходимости доработки существующих систем электронного голосования для их более широкого применения. При этом представляется, что внедрение электронного голосования на референдумах может внести значительный вклад в развитие современной демократии, существенно расширить применение референдумов всех уровней в демократической практике современной России.

Нужно также заметить, что ЦИК России, как орган, ответственный за развитие и внедрение электронного голосования на выборах, постоянно старается находить оптимальные технологические, технические и организационные решения для наиболее качественного, безопасного и прозрачного внедрения электронного голосования в избирательную практику с учетом специфики российской избирательной системы. В этом ключе весьма правильным представляется напомнить о негативном опыте США по внедрению систем электронного голосования на выборах. Так, коренной перелом в американской модели развития электронного голосования произошел после выборов 2004 г. Перед этими выборами стояла важная цель — создание качественного технологического решения на основе интернет-голосования. Такая схема была в первую очередь предназначена для обеспечения удобства голосования военнослужащих, находящихся за рубежом. Однако требуемое качество достигнуто не было, система электронного голосования была подвергнута серьез-

<sup>1</sup> О Временной инструкции о порядке использования модернизированных комплексов обработки избирательных бюллетеней при отработке технологии применения отдельных перспективных программно-технических средств на выборах депутатов Рязанской областной Думы пятого созыва : постановление Центризбиркома РФ от 19 февраля 2010 г. № 193/1346-5 // Там же. 2010. № 2.

<sup>2</sup> О Временном порядке электронного голосования и использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации : постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 10 марта 2011 г. № 249/1602-5 // Там же. 2011. № 2–3.

<sup>3</sup> Там же. № 13.

ной критике, были обнаружены критические уязвимости в системе безопасности<sup>1</sup>, поэтому в дальнейшем вопросам внедрения и развития электронного голосования на общегосударственном уровне практически не уделяется внимания (в отдельных штатах эксперименты по внедрению электронного голосования продолжаются), как следует из материалов сайта Федеральной избирательной комиссии США<sup>2</sup>.

Вернемся к российской практике. 29 декабря 2005 г. ЦИК России рассмотрела вопрос «О ходе работ по созданию комплексов электронного голосования»<sup>3</sup>, и были поддержаны рекомендации Межведомственной комиссии о проведении эксперимента по применению 60 опытных образцов комплексов для электронного голосования в условиях реальных выборов в 2006 г. По решению ЦИК России впервые в нашей стране было проведено голосование избирателей с использованием опытных образцов комплексов электронного голосования (далее — КЭГ) на выборах Новгородской областной думы 8 октября 2006 г. на пяти избирательных участках, образованных в Великом Новгороде [1, с. 185]. В российской избирательной практике выборочно применяются, помимо комплексов электронного голосования, технические средства подсчета голосов — комплексы обработки избирательных бюллетеней, что позволяет в 2–5 раз быстрее обрабатывать избирательные бюллетени по сравнению с ручным подсчетом голосов<sup>4</sup>.

21 ноября 2006 г. ЦИК России, изучив на своем заседании результаты применения государственной автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы») на выборах в субъектах Российской Федерации, постановила, что комплексы обработки избирательных бюллетеней (далее — КОИБ) применялись при проведении выборов депутатов Новгородской областной думы (на 78 избирательных участках) и при проведении повторных выборов депутатов Саратовской областной думы третьего созыва по Заводскому одномандатному избирательному округу № 3 (на 28 избирательных участках). На выборах депутатов Новгородской областной думы использовали опытные образцы КОИБ (на 5 избирательных участках). Претензий и жалоб со стороны избирательных комиссий, участников выборов не поступало, а проведенный анализ подтвердил соответствие КОИБ заданным техническим характеристикам [Там же, с. 185].

Согласно Постановлению ЦИК России № 35/313-6<sup>5</sup>, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва, проводившихся в декабре 2011 г., комплексы электронного голосования применялись на 327 избирательных участках, включая 26 участков, образованных на территориях иностранных государств. В этой связи количество избирательных участков, на которых применялись КОИБ, КЭГ, в 2011 г. увеличилось до 5155. В марте 2012 г. на выборах Президента Российской Федерации КОИБ применялись в 76 субъектах Российской Федерации, КЭГ — в 8 субъектах РФ и на территориях зарубежных государств (ФРГ, Польша, Казахстан) [3, с. 7–8]<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.notablesoftware.com/evote.html>

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eac.gov/>

<sup>3</sup> Вестник Центризбиркома РФ. 2006. № 11. С. 138–139.

<sup>4</sup> См.: О практике применения технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении выборов в 2004 году : постановление ЦИК России от 22 февраля 2005 г. № 138/947-4 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 2. С. 17–55.

<sup>5</sup> Об использовании при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва технических средств подсчета голосов — комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования : постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 21 сентября 2011 г. № 35/313-6 // Там же. 2011. № 14. С. 102–107.

<sup>6</sup> Там же. 2011. № 11. С. 102–107; 2012. № 1. С. 140–141; 2012. № 2. С. 71–72.

Отдельные правовые особенности использования КЭГ на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ шестого созыва в 2011 г., а также при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2012 г., закреплены в отдельных постановлениях ЦИК России: от 7 октября 2011 г. № 42/362-6<sup>1</sup> и от 2 февраля 2012 г. № 94/759-6<sup>2</sup>. Неоднократно проводились испытания КЭГ, в том числе с участием представителей Государственной Думы Федерального Собрания РФ и международных наблюдателей от пяти государств. Они отметили соответствие КЭГ требуемым параметрам, что позволило избирателям осуществить голосование в соответствии со всеми принципами демократических выборов.

Избирателями, международными наблюдателями и Межведомственной комиссией даны положительные отзывы и заключения об использовании КЭГ. Межведомственная комиссия рекомендовала ЦИК России приступить к серийному производству КЭГ с учетом сформулированных рекомендаций. Таким образом, ЦИК России полагает возможным продолжение эксперимента по применению электронного голосования<sup>3</sup>.

Отметим некоторые положения действующего в настоящее время порядка электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ЦИК России от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6<sup>4</sup>. Электронное голосование проводится посредством использования электронной карты со штрих-кодом, которая является уникальной и используется однократно. Предусмотрено как электронное голосование вне помещения для голосования, так и досрочное электронное голосование [1, с. 187–189].

Как справедливо отмечает Р. Т. Биктагиров, переход к электронному голосованию может осуществляться постепенно, по мере создания более совершенных технических средств электронного голосования и готовности организаторов выборов и широкого круга избирателей к использованию в голосовании электронной техники [Там же, с. 190]. Необходимо подчеркнуть, что в российской и в зарубежной избирательной демократической практике до настоящего времени не существует во всех отношениях оптимальных технических и технологических решений электронного голосования. Этот факт объясняет постоянные эксперименты с внедрением электронного голосования, ведущиеся как в российской, так и в зарубежных избирательных системах.

Полагаем важным отметить и тот факт, что развитие систем электронного голосования тесно связано с доверием избирателей к выборам и в целом к демократической системе. Думается, что система электронного голосования должна обеспечивать не только удобство избирательных комиссий и их работников и соответствовать современным тенденциям, но и быть удобной и доступной для

<sup>1</sup> О некоторых особенностях использования комплексов для электронного голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва : постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 7 октября 2011 г. № 42/362-6 // Там же. 2011. № 15. С. 355–356.

<sup>2</sup> О некоторых особенностях использования комплексов для электронного голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов Президента Российской Федерации : постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 2 февраля 2012 г. № 94/759-6 // Там же. 2012. № 2. С. 96–97.

<sup>3</sup> Там же. 2006. № 11. С. 49–54.

<sup>4</sup> О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации : постановление ЦИК России от 07 сентября 2011 г. № 31/276-6 (ред. от 27.08.2014) // Вестник Центризбиркома РФ, 2011. № 13.

избирателей как в день выборов, так и до него. Это предполагает развитие дистанционных систем электронного голосования и информирования избирателей. В противном случае система электронного голосования является лишь системой эффективного подсчета голосов, для чего используется особая система голосования и только.

В качестве важнейшего практического шага в развитии электронного голосования следует рассматривать программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, утвержденную Постановлением ЦИК России от 25 мая 2011 г. № 12/133-6<sup>1</sup>, в рамках которой до 2015 г. предусмотрено оснащение: 60 059 участковых избирательных комиссий (УИК), или 62,16% от общего числа, автоматизированными рабочими местами (АРМ); 1000 УИК (1% от общего числа УИК) усовершенствованными КЭГ в составе пяти устройств сенсорного голосования (УСГ) на каждом из этих УИК; 59 059 УИК (61,20% от общего числа) усовершенствованными КОИБ.

Основополагающим звеном, без которого немислимо развитие и внедрение системы электронного голосования в России, является государственная автоматизированная система «Выборы» (ГАС «Выборы»). Это глобальная обособленная система, обеспечивающая сбор, передачу, обработку и хранение информации о выборах и результатах голосования. Область ее применения чрезвычайно широка и не ограничивается функциями и направлениями, указанными в Федеральном законе «О государственной автоматизированной системе „Выборы“». Это позволяет говорить не только о возможности, но и о необходимости ее расширения и развития. ГАС «Выборы» состоит из нескольких подсистем, в том числе подсистемы «Интернет-портал ЦИК России», которая имеет особое влияние на формирование информационной среды вокруг выборов и, очевидно, должна совершенствоваться в области обеспечения доступности информации.

Интернет-портал ЦИК России представляет собой совокупность сайтов, имеющих взаимосвязь как на информационном, так и на программном уровнях. Она позволяет отражать деятельность ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Федерации, ФЦИ при ЦИК России, Российского центра обучения избирательным технологиям (РЦОИТ) при ЦИК России. Система также позволяет оперативно отображать предварительные и итоговые результаты проведения выборов, референдумов, в том числе данные о протоколах голосования всех участковых избирательных комиссий и сводных таблиц всех избирательных комиссий, принимавших участие в избирательной кампании [2, с. 121–122]. В рамках подсистемы также создан мобильный портал, который обеспечивает по запросу гражданина получение информации о предварительных итогах голосования посредством SMS-информирования [2, с. 122].

ГАС «Выборы» состоит из различных подсистем, которые обеспечивают реализацию широкого круга задач, стоящих перед избирательными комиссиями. Всего этих подсистем 14. Согласно отчету ФЦИ при ЦИК России о выполнении плана основных мероприятий по использованию, эксплуатации и развитию ГАС «Выборы» на 2010 г., рассмотренному ЦИК России 14 сентября 2011 г., в 2010 г. с использованием ГАС «Выборы» проведено 14 355 избирательных кампаний, кампаний референдума. Общее количество единиц оборудования, входящих в состав ГАС «Выборы», составляет более 346 тыс. [2, с. 138].

По материалам научно-практической конференции, посвященной 10-летию начала разработки и создания ГАС «Выборы», проходившей 5 октября 2004 г., одной из отправных точек совершенствования ГАС «Выборы» являются рекомендации

<sup>1</sup> Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации : постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 мая 2011 г. № 12/133-6 // Вестник Центризбиркома РФ, 2011. № 8, С. 190–208.

Совета Европы (в частности, Рекомендация Комитета Министров стран — участниц Совета Европы (2004) по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, Рекомендация Совета Европы по электронной демократии 2008 г. и пр.) [4, с. 19–20]. Это позволяет говорить о том, что ГАС «Выборы» ориентирована не только на отечественный опыт применения систем электронного голосования, но и на международный.

Нужно заметить, что в соответствии с Положением «Об обеспечении безопасности информации в Государственной автоматизированной системе Российской Федерации „Выборы“», утвержденным Постановлением ЦИК России от 23 июля 2003 г. № 19/137-4 в настоящее время пользователям из системы ГАС «Выборы» предоставляется информация о персональных данных. Некоторая информация о выборах доступна на интернет-портале ЦИК России. В целом вопросы обеспечения информационной безопасности в указанном положении урегулированы достаточно комплексно и системно.

Рассматривая перспективы развития системы ГАС «Выборы», следует отметить, что до 2016 г. они определены соответствующим Постановлением ЦИК России от 26 декабря 2012 г. № 155/1160-6<sup>1</sup>. Такие значимые для развития системы электронного голосования контуры, как «повседневная деятельность» и «общественно-информационный», а также иные были успешно реализованы. В то же время функциональная составляющая, в том числе по взаимодействию ГАС «Выборы» с иными информационными государственными системами, развита недостаточно. Обновление и расширение архитектурных и программных аспектов системы ГАС «Выборы» для расширения функционального назначения системы и обеспечения оптимальной реализации гражданами своих прав требует определенных управленческих изменений.

Существует необходимость координации работы ГАС «Выборы». В связи с этим, очевидно, было принято соответствующее Постановление ЦИК России от 25 марта 2011 г. № 254/1620-5<sup>2</sup> об образовании Межведомственной комиссии по координации деятельности участников реализации мероприятий по развитию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации „Выборы“». В полномочия комиссии входит в том числе участие в приемочных испытаниях, а также рассмотрение актов о проверке отдельных компонентов системы. Следует отметить, что тем самым был учтен ряд предлагаемых мер в части более тесного взаимодействия между заказчиком (ЦИК России) и разработчиком системы. В то же время нельзя не отметить, что рекомендации о более системно ориентированном и точном определении системы электронного голосования в системе электронной демократии и об установлении соответствующих правовых и инфраструктурных требований в соответствии с назначением системы электронного голосования не находят своего отражения в правовой практике России.

В соответствии с Постановлением ЦИК России от 26 декабря 2012 г. № 155/1160-6<sup>3</sup> развитие ГАС «Выборы» планируется осуществлять также в контексте замены существующих каналов связи на цифровые и спутниковые, совершенствования систем слежения, оперативной передачи данных в защищенных средах, установления единых

<sup>1</sup> О Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2016 года : постановление ЦИК России от 26 декабря 2012 г. № 155/1160-6 // Вестник ЦИК России. № 1. 2013.

<sup>2</sup> Об образовании Межведомственной комиссии по координации деятельности участников реализации мероприятий по развитию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : постановление ЦИК России от 25 марта 2011 г. № 254/1620-5 (ред. от 29.12.2014) // Вестник ЦИК России. 2011. № 2–3.

<sup>3</sup> О Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2016 года : постановление ЦИК России от 26 декабря 2012 г. № 155/1160-6 // Вестник ЦИК России. 2013. № 1.

стандартов, планируется создание «Центра управления эксплуатацией и мониторинга функционирования ГАС „Выборы“» и т. д. При этом в качестве основных целей являются повышение удобства и эффективности работы избирательных комиссий, расширение возможностей общественного контроля и реализации гражданами своих избирательных прав. Таким образом, ГАС «Выборы» не рассматривается в настоящее время как полноценная система для реализации электронной демократии, также не определена возможность использования ГАС «Выборы» для реализации референдумов, хотя такая возможность предусмотрена Постановлением ЦИК России от 29 декабря 2009 г. № 187/1312-5<sup>1</sup> при условии закрепления соответствующей процедуры в федеральном законодательстве, и иных демократических проектов, связанных с электронным голосованием, также не вполне ясны возможности использования ГАС «Выборы» для проведения дистанционного и интернет-голосования. Как представляется, данные вопросы будут решаться постепенно с развитием системы электронной демократии в России в иных формах и иных проектах (например, развитие системы электронных инициатив, петиций) [5, с. 18–21; 6, с. 42–46; 7; 8, с. 44–47].

В заключение отметим необходимость рассмотрения электронного голосования в контексте развития электронной демократии как в теоретическом, так и в прикладном аспектах, поскольку развитие электронного голосования исключительно как средства голосования на выборах существенно ограничивает его демократический потенциал и возможности применения в демократической практике современной России.

## Литература

1. Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т. 3. Особенная часть. Казань : ГБУ «Республиканский центр мониторинга качества образования», 2013.
2. Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т. 2. Казань : ГБУ «Республиканский центр мониторинга качества образования», 2013.
3. Вавилов С. По результатам выборов Президента Российской Федерации // Журнал о выборах. 2012. № 2. С. 7–8.
4. Материалы научно-практической конференции, посвященной 10-летию начала разработки и создания ГАС «Выборы», 5 октября 2004 г. С. 19–20.
5. Овчинников В. А., Антонов Я. В. Теоретико-практические аспекты электронной демократии и электронного голосования // Юридический мир. 2013. № 4. С. 18–21.
6. Овчинников В. А., Антонов Я. В. Многомерность и многоаспектность электронного голосования в системе электронной демократии в контексте обеспечения целостного правового регулирования в области электронной демократии в России // Юридический мир. 2014. № 9. С. 42–46.
7. Холотов В. А. Модернизация механизмов реализации институтов непосредственной демократии: анализ зарубежного и российского опыта проведения электронного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.
8. Чеботарев В. Е., Коновалова Е. И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8. С. 44–47.

## References

1. Biktagirov R. T. *Full course of the electoral and referendum law in Russia: theory, legislation, practice* [Polnyi kurs izbiratel'nogo i referendumnogo prava Rossii: teoriya, zakonodatel'stvo,

<sup>1</sup> О Положении об организации единого порядка использования, эксплуатации и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в избирательных комиссиях и комиссиях референдума : постановление ЦИК России от 29 декабря 2009 г. № 187/1312-5 (ред. от 08.08.2012) // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 12.

- praktika]. V. 3. Special part. Kazan : State Budgetary Institution Republican Center of Monitoring of Quality of Education [GBU «Respublikanskii tsentr monitoringa kachestva obrazovaniya», 2013.
2. Biktagirov R. T. *Full course of the electoral and referendum law in Russia: theory, legislation, practice* [Polnyi kurs izbiratel'nogo i referendumnogo prava Rossii: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika]. V. 2. Kazan : State Budgetary Institution Republican Center of Monitoring of Quality of Education [GBU «Respublikanskii tsentr monitoringa kachestva obrazovaniya»], 2013.
  3. Vavilov S. *On results of an election of the President of the Russian Federation* [Po rezul'tatam vyborov Prezidenta Rossiiskoi Federatsii]//Journal about elections [Zhurnal o vyborah]. 2012. N 2. P. 7–8.
  4. *Materials of the scientific and practical conference devoted to the 10 anniversary of the beginning of development and creation of SES Elections on October 5, 2004* [Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 10-letiyu nachala razrabotki i sozdaniya GAS «Vybory» 5 oktyabrya 2004 goda]. P. 19–20.
  5. Ovchinnikov V. A., Antonov Ya. V. *Theoretical and practical aspects of electronic democracy and electronic vote* [Teoretiko-prakticheskie aspekty elektronnoi demokratii i elektronного golosovaniya] // Legal world [Yuridicheskii mir]. 2013. N 4. P. 18–21.
  6. Ovchinnikov V. A., Antonov Ya. V. *Mmultidimensionality and a multiaspects of electronic vote in system of electronic democracy in the context of ensuring complete legal regulation in the field of electronic democracy in Russia* [Mnogomernost' i mnogoaspektnost' elektronного golosovaniya v sisteme elektronnoi demokratii v kontekste obespecheniya tselostnogo pravovogo regulirovaniya v oblasti elektronnoi demokratii v Rossii] // Legal world [Yuridicheskii mir]. 2014. N 9. P. 42–46.
  7. Kholopov V. A. *Modernization of mechanisms of realization of institutes of direct democracy: analysis of foreign and Russian experience of carrying out electronic vote* [Modernizatsiya mekhanizmov realizatsii institutov neposredstvennoi demokratii: analiz zarubezhnogo i rossiiskogo opyta provedeniya elektronного golosovaniya] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 9.
  8. Chebotarev V. E., Konovalova E. I. *Use of electronic means of vote when carrying out election campaigns: experience of foreign countries and Russia* [Ispol'zovanie elektronnykh sredstv golosovaniya pri provedenii izbiratel'nykh kampanii: opyt zarubezhnykh stran i Rossii] // Legal world [Yuridicheskii mir]. 2012. N 8. P. 44–47.

Перекрест В. Т., Курзенов В. А., Перекрест И. В.

## Особенности формирования структурного баланса трудовых ресурсов на рынке труда

### Перекрест Владимир Терентьевич

Санкт-Петербургский экономико-математический институт РАН  
Заведующий лабораторией  
Доктор физико-математических наук, старший научный сотрудник  
Vladimir\_Perekrest@emi.nw.ru

### Курзенов Владимир Анатольевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры бизнес-информатики, математических и статистических методов  
Доктор технических наук, профессор  
kurzenev@szags.ru

### Перекрест Игорь Владимирович

Санкт-Петербургский экономико-математический институт РАН  
Научный сотрудник

#### РЕФЕРАТ

Рассмотрены вопросы формирования баланса трудовых ресурсов рынка труда как составной части информационно-аналитического инструментария для решения задач государственного регулирования региональных рынков труда (PPT) (на примере Санкт-Петербурга) и рынка труда РФ в целом.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

институциональная безработица, баланс трудовых ресурсов, профессионально-квалификационная структура, профессиональное образование, трудовая миграция

Perekrest V. T., Kurzenev V. A., Perekrest I. V.

## Features of Formation of Structural Balance of a Manpower in Labor Market

### Perekrest Vladimir Terentievich

Saint-Petersburg Economic-Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Head of the laboratory  
Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor  
Vladimir\_Perekrest@emi.nw.ru

### Kurzenev Vladimir Anatolyevich

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 Business-Informatics, Mathematic and Statistic Methods  
Doctor of Science (Technical Sciences), Professor  
kurzenev-va@szags.ru

### Perekrest Igor Vladimirovich

Saint-Petersburg Economic-Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Research Associate

#### ABSTRACT

Questions of formation of balance of a manpower of labor market as component of information and analytical tools for the solution of problems of state regulation of the regional labor markets (RLM) (on the example of St. Petersburg) and labor market of the Russian Federation in general are considered.

**KEYWORDS**

institutional unemployment, balance of a manpower, vocational structure, professional education, labor migration

Статья продолжает изложение результатов исследования, связанного с моделированием региональных рынков труда, опубликованного в предыдущем номере журнала «Управленческое консультирование»<sup>1</sup>. В ней рассматривается вторая группа прикладных задач по созданию математического инструментария и информационно-аналитических технологий для регулирования региональных рынков труда (РРТ) и рынка труда РФ. Она связана с созданием современной системы исчисления структурного баланса трудовых ресурсов, развивающего традиционные подходы<sup>2</sup> и являющейся как основой кадрового обеспечения приоритетных направлений развития экономики региона, так и инструментом инвестиционной политики [4]. В этой группе основными взаимосвязанными направлениями исследований являются:

- во-первых, создание методов структурной оценки баланса спроса и предложения на РРТ, а также региональной системы рабочих мест по видам трудовой деятельности<sup>3</sup>. Такая детализация может обеспечить эффективное использование этой информации при разработке необходимых организационно-методических инструментов образовательной и кадровой политики и при создании институтов трансформации системы рабочих мест и трудовых ресурсов региона;
- во-вторых, создание концепции и реализующих ее информационно-аналитических технологий анализа структурного баланса рынка труда России. Здесь неприменимы «точечные» модели, не учитывающие структурные особенности РРТ и межрегиональные различия социально-экономического развития. В статье предлагаются классификационно-типологические подходы, успешно реализованные ранее в задачах планирования активных программ содействия занятости в субъектах РФ [1].

**Баланс трудовых ресурсов**

Традиционно в качестве информационно-аналитического инструмента исчисления степени «проблемности» ситуации на региональных рынках труда используется баланс трудовых ресурсов (БТР), разработка которого регламентирована рядом нормативных правовых актов, в соответствии с которыми БТР разрабатывается ежегодно, его прогноз — на очередной год и плановый двухлетний период. Прогноз БТР разрабатывается как для РФ в целом, так и по субъектам РФ.

Цели разработки прогноза БТР: оценка сбалансированности потенциальных предложения и спроса на рынке труда; определение структурных пропорций предложения и спроса на рынке труда; выявление перспективных направлений развития рынка труда с учетом стратегий развития отдельных сфер и отраслей экономики; повышение эффективности регулирования процессов формирования и использования трудовых ресурсов, а также принятия управленческих решений.

<sup>1</sup> Концептуально-аналитическое моделирование рынка труда России / В. Т. Перекрест, В. А. Курзнев, И. В. Перекрест // Управленческое консультирование. 2015. № 4. С. 80–93.

<sup>2</sup> О разработке прогноза баланса трудовых ресурсов : постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2011 г. № 440; Об утверждении Методики разработки прогноза баланса трудовых ресурсов : приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 178н.

<sup>3</sup> Инструментом подобной дифференциации является ОКЗ – ОК 010-93. Общероссийский классификатор занятий // Постановление Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. № 298.

Согласно утвержденной методике, прогноз БТР разрабатывается по видам экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД<sup>1</sup> на основе:

1) данных о прогнозной численности населения РФ; 2) прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, очередной финансовый год и плановый период; 3) данных федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и ЦБ России; 4) экспертных оценок о потребности и возможном перераспределении рабочей силы между видами экономической деятельности вследствие происходящих структурных изменений в экономике.

Особенность указанной методики — нацеленность на прогноз количественных трансформаций рабочей силы в дифференциации по видам экономической деятельности (ВЭД). Это соответствует ориентации представления анализируемой экономической ситуации, в том числе — кадровой обеспеченности производств в «отраслевом» разрезе. В то же время основные факторы предотвращения (смягчения) кадрового дефицита имеют институциональный характер. Они и связаны с механизмами профессиональной (профессиональное образование) и территориальной трудовой мобильности (внутренняя и внешняя трудовая миграция).

Для учета возможностей этих факторов, а также для их эффективного использования в системе государственного регулирования региональных рынков труда требуется развитие инструментария исчисления БТР в профессионально-квалификационном разрезе, одновременно решающего две задачи:

- достаточной детализации профессионально-квалификационной структуры, позволяющей «прицельно» формировать, как результат трансформации, «отряды» рабочей силы для замещения рабочих мест в соответствии с потребностями развития приоритетных направлений экономики (приоритетных экономических кластеров);
- достаточной агрегированности используемой профессионально-квалификационной структуры, позволяющей оперировать статистически значимыми профессиональными группами, но при этом обладающими свойствами профессиональной однородности. Последние можно сформулировать как принцип «образовательной эластичности», в соответствии с которым в одну профессиональную группу объединяются профессии, которые могут трансформироваться друг в друга с помощью простых процедур профессиональной подготовки.

Тогда для достижения сбалансированности спроса и предложения на рынке труда необходимо учитывать процессы целевой трансформации рабочей силы (а также модернизации рабочих мест) в профессионально-квалификационном разрезе. Для этих целей представляется целесообразным использование сегментации рынка труда в соответствии с позициями классификаторов ОКЗ или ОКПДТР<sup>2</sup>. Последний дает детальное описание поля профессий рассматриваемой направленности и позволяет в автоматическом режиме однозначно восстанавливать позиции ОКЗ любого уровня агрегирования. Классификация же по ВЭД остается ключевой для представления приоритетных направлений экономического развития. Также перспективным видится использование «матричных» классификаций, построенных на основе гармонизации классификаторов ОКЗ и ОКВЭД.

Примерами подобных агрегированных представлений ОКЗ являются классификатор профессиональных групп КПГ-2003 [2], а также его модификация — КПГ-2012.

<sup>1</sup> ОКВЭД (ОК 029-2001) — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст.

<sup>2</sup> ОКПДТР (ОК 016-94) — Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов. Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 г. № 367 с 1 января 1996 г.

Последний включает 60 укрупненных профессиональных групп, являющихся агрегатами позиций ОКЗ, и семь макрогрупп. В работе [3] приведены результаты применения КПП-2012 для оценки баланса спроса и предложения на рынке труда Санкт-Петербурга в 2012 г.<sup>1</sup> В качестве информационной базы анализа использовались данные Комитета по труду и занятости (КТЗН) города за первые 9 месяцев 2012 г. и результаты выборочных обследований населения Санкт-Петербурга, проведенных в августе-ноябре 2012 г.<sup>2</sup>

Под балансом спроса и предложения рабочей силы на заданном профессиональном сегменте регионального рынка труда (РРТ) понимается разница между предложением (численность соискателей, претендующих на замещение вакантных рабочих мест в заданном сегменте РРТ) и спросом — количеством вакантных рабочих мест на данном сегменте. В табл. 1 приведены полученные оценки значений указанных показателей для РРТ Санкт-Петербурга в 2012 г. (см. также [4]).

Таблица 1

**Распределение значений показателей спроса и предложения на РРТ Санкт-Петербурга для профессиональных макрогрупп КПП-2012\***

Наименование укрупненной профессиональной группы КПП-2012	КВРМ	КСРМ	БСП	СДКП
Руководители	10,4	10,1	-0,3	1,0
Специалисты не-руководители с высшим образованием	13,8	10,4	-3,4	6,0
Специалисты со средним профессиональным образованием	20,7	10,6	-10,1	11,1
Технические служащие	1,0	1,8	0,8	
Квалифицированные работники отраслевых технологических специальностей	58,4	19,2	-39,2	39,5
Квалифицированные рабочие сквозных специальностей	19,1	10,2	-8,9	12,5
Неквалифицированные рабочие	38,9	14,0	-24,9	27,9
Всего	162,0	76,2	-85,8	98,1

\* В табл. 1 и 2 использованы следующие обозначения: КВРМ — Количество вакантных рабочих мест для профессиональной группы по данным КТЗН СПб, тыс. ед.; КСРМ — Количество соискателей рабочих мест для профессиональной группы по данным КТЗН СПб, тыс. чел.; БСП — Величина баланса спроса и предложения для профгруппы, тыс. ед.; СДКП — Среднегодовая дополнительная кадровая потребность для приоритетных экономических кластеров, тыс. чел. (рассчитывается по данным 2011 и 2012 гг.)

Из табл. 1, в частности, следует, что для профессиональной группы «Квалифицированные работники отраслевых технологических специальностей» спрос превышает предложение на 39 тыс. ед., для группы «Квалифицированные рабочие сквозных специальностей» — почти на 9 тыс. ед., а для группы «Неквалифицированные рабочие» — почти на 25 тыс. ед. Относительная сбалансированность спро-

<sup>1</sup> Исследование проводилось СПб ЭМИ РАН по заданию КТЗН СПб в рамках пакета государственных контрактов, заключенных последним с СПб ГУП «Санкт-Петербургский информационно-аналитический центр».

<sup>2</sup> Обследования в форме телефонных опросов проводились СИ РАН в рамках указанного пакета государственных контрактов.

са и предложения наблюдается лишь для двух сегментов: «Руководители» и «Технические служащие».

В качестве второго примера приведем данные для первичных профессиональных групп КПП-2012, обладающих экстремальным уровнем дисбаланса спроса и предложения (табл. 2). Явно дефицитными являются отдельные профессии квалифицированных работников как отраслевых, так и сквозных рабочих профессий.

Таблица 2

**Профессиональные группы с экстремальным дисбалансом спроса и предложения рабочей силы в сегментации КПП-2012**

Наименование профессиональной группы по КПП-2012	БСП	СДКП
Квалифицированные работники отраслевых технологических специальностей	-39,3	38,0
Строители-отделочники	-4,6	2,9
Строители и строители-монтажники	-15,0	17,1
Профессии пищевой промышленности	-1,2	1,5
Профессии транспорта	-9,5	9,0
Профессии легкой промышленности	-1,1	1,2
Профессии торговли	-1,4	0,7
Профессии общепита	-5,0	5,6
Квалифицированные рабочие сквозных специальностей	-8,8	12,4
Станочники по металлу	-1,5	2,2
Слесари-монтажники, слесари-механики, слесари-сборщики и слесари-ремонтники	-3,9	5,1
Сварщики и газорезчики	-1,24	1,6
Операторы, аппаратчики и машинисты оборудования	-2,5	3,6

### Факторы образовательной и миграционной политик

Очевидно, что в складывающихся условиях необходимо, прежде всего, обеспечение максимально возможного, в рамках имеющегося кадрового ресурса, покрытия кадрового дефицита для приоритетных направлений экономики региона региональной системой профессионального образования и подготовки (РСПО) (табл. 3–4). Одним из основных организационно-методических инструментов при этом является технология формирования для РСПО ежегодного государственного задания. Последнее опирается на контрольные цифры, представляющие сведения о потребности приоритетных направлений экономики региона в лицах, имеющих начальное (НПО) и среднее (СПО) профессиональное образование. Эта потребность ниже представлена в форме среднегодовой (для 2011 и 2012 гг.) потребности в специалистах профессиональных групп согласно позициям КПП-2012.

В табл. 3 приведены значения показателей, характеризующих результаты реализации региональных образовательной и миграционной политик по покрытию кадрового дефицита для приоритетных направлений развития экономики Санкт-Петербурга в 2012 г. в формате профессиональных макрогрупп для специалистов с НПО и СПО. При анализе табл. 3 и 4 в качестве источников данных о выпуске специалистов РС ТПОП использовались данные Петростата [5], а также данные о выпуске специалистов со СПО и НПО в 2012 г. образовательными организациями Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга.

**Характеристики кадрового дефицита приоритетных направлений экономики Санкт-Петербурга и его покрытия РСПО и иммиграционными потоками для профессиональных макрогрупп по классификации КПП-2012\***

Наименование профессиональной макрогруппы по КПП-2012	СДКП	ВСПГ	ДОВ	МК	ДМК
Специалисты со средним профессиональным образованием (СПО)	11 077	12 010**	108,4	1793	16,2
Квалифицированные рабочие отраслевых технологических специальностей	39 531	11 311	28,6	61 584	155,8
Квалифицированные рабочие сквозных специальностей	12 516	5226	41,8	7792	63,3
Неквалифицированные рабочие	29 327	—	—	67 072	228,7

\* В табл. 3 и 4 использованы следующие обозначения: СДКП — среднегодовая дополнительная кадровая потребность для приоритетных экономических кластеров, тыс. чел.; ВСПГ — выпуск специалистов рассматриваемой профгруппы в 2012 г., чел.; ДОВ — доля объема выпуска в среднегодовой кадровой потребности, %; МК — миграционная квота для рассматриваемой профгруппы на 2012 г., чел.; ДМК — доля миграционной квоты в среднегодовой кадровой потребности, %.

\*\* Из них 840 (113,4%) специалистов подготовлены образовательными организациями КО.

Последняя позиция табл. 3 «Неквалифицированные рабочие» в пояснениях не нуждается. Каждая же из остальных позиций требует отдельного комментария. Для профессиональной группы «Квалифицированные рабочие сквозных специальностей» имеет место соответствие возможностей системы НПО и иммиграционного потенциала потребности экономики:  $ДОВ + ДМК - 105,1\% \approx СДКП$ .

Другая ситуация наблюдается для профессионального сегмента «Квалифицированные рабочие отраслевых технологических специальностей». Здесь потенциальные возможности РСПО соответствуют 29% кадровой потребности, в то время как иммиграционный потенциал в полтора раза ее превышает.

Иная ситуация складывается в сегменте «Специалисты со средним профессиональным образованием». Здесь иммиграционный потенциал используется в незначительной степени (16,2%), а главную роль играет потенциал РСПО (108,4%). При этом особое значение приобретает вопрос об эффективности реализации потенциала РСПО для преодоления кадрового дефицита для приоритетных направлений экономики. Поэтому рассмотрим табл. 4, детализирующую позиции табл. 3.

В табл. 4 приведены данные, характеризующие структуру кадрового дефицита для приоритетных направлений экономики Санкт-Петербурга в 2012 г. и потенциал его покрытия РСПО для профессиональных групп со среднегодовой кадровой потребностью свыше 500 чел.<sup>1</sup>

В табл. 4 строки упорядочены по убыванию величины СДКП. Прежде всего, имеет место большой разброс значений величины ДОВ: от 2,3% до 503%. При этом данные для НПО и СПО представлены в двух разных формах: НПО — в формате КПП-2012, соответствующем формату представления дополнительной кадровой потребности; СПО — в формате ОКСО, который определяет «виды образовательной деятельности». Поэтому проблемы гармонизации ОКСО и ОКЗ аналогичны проблемам установления соответствия ОКВЭД и ОКЗ. Следовательно, для СПО на текущий момент главная проблема — установление соответствия структуры выпуска позициям классификатора ОКЗ.

<sup>1</sup> В кодировке КПП-2012 коды, начинающиеся с цифры 3, относятся к профессиям СПО, остальные — к профессиям НПО.

**Характеристики кадрового дефицита приоритетных направлений экономики  
Санкт-Петербурга и структура выпуска РСПО  
для укрупненных профессиональных групп специалистов СПО и НПО**

Код КПП	Наименование укрупненной профессиональной группы по КПП-2012	СДКП	ВСПГ	ДОВ
502	Строители и строители-монтажники	17 134	397	2,3
505	Профессии транспорта	8979	7607	84,7
301	Специалисты здравоохранения со средним профессиональным образованием (СПО)	7470	2009	26,9
509	Профессии общепита	5648	1257	22,3
602	Слесари-монтажники, слесари-механики, слесари-сборщики и слесари-ремонтники	5077	4035	79,5
604	Операторы, аппаратчики и машинисты оборудования	3563	134	3,8
501	Строители-отделочники	2881	425	14,8
601	Станочники по металлу	2150	528	24,6
603	Сварщики и газорезчики	1577	497	31,5
504	Профессии пищевой промышленности	1542	63	4,1
307	Специалисты с СПО в области образования	1238	1214	98,1
310	Специалисты органов охраны правопорядка и собственности с СПО	1220	—*	—
506	Профессии легкой промышленности	1168	640	54,8
302	Специалисты с СПО в области финансовой и торговой-коммерческой деятельности	741	3725**	502,7
508	Профессии торговли	693	374	54,0

Примечание: \* Образовательными организациями КО специалисты данных профгрупп не выпускались, относительно выпуска других ведомств данных нет. \*\* Из них 716 (96,6%) специалистов подготовлены образовательными организациями КО.

Для НПО проблема предметная: оценить, какую часть выпуска составляют специалисты, трудоустроенные на рабочие места в приоритетных экономических кластерах, а какая часть выпуска с помощью образовательных технологий «профессиональной доводки» может быть трудоустроена на вакантные рабочие места указанной категории. Последние и составляют реальный потенциал замещения приоритетных вакансий. Вместе с иммиграционным потенциалом их можно рассматривать как потенциал преодоления кадрового дефицита для приоритетных экономических кластеров. Оценка численности структурных элементов этого потенциала и является основной аналитической задачей при разработке госзадания для РСПО [6].

Остаточная потребность в кадрах может использоваться при регулировании миграционных потоков — для формирования квот выдачи разрешений на работу по соответствующим специальностям<sup>1</sup> (сгруппированным в соответствии с ОКЗ – КПП-2012).

<sup>1</sup> О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной Правительством Российской Федерации на 2013 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности : приказ Минтруда России от 30 ноября 2012 г. № 567н; Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот

Миграционное квотирование — это механизм, позволяющий государству регулировать рынок труда через определение потребности в конкретной иностранной рабочей силе в конкретном регионе и для конкретной профессиональной группы<sup>1</sup> на основе БТР и региональных социально-экономических интересов. Данные о макросоответствии миграционных квот и региональной потребности в кадрах представлены в табл. 4, из которых следует: сбалансированность — для квалифицированных рабочих сквозных специальностей, двойная избыточность — для квалифицированных работников отраслевых технологических специальностей и неквалифицированных рабочих, явная недостаточность — для специалистов со средним профессиональным образованием.

Существенным шагом в развитии законодательства, регулирующего процессы трудовой миграции, стало введение в 2010 г. патентов для иностранных граждан на работу физических лиц<sup>2</sup>. Эта мера (по данным на начало 2012 г.) позволила легализовать около 1 млн иностранных граждан, ранее работавших незаконно в домохозяйствах<sup>3</sup>. Однако при этом возникает и ряд существенных проблем. Например, в ряде секторов, которые нельзя отнести к «домашней» экономике, активно работают трудовые мигранты с патентами: водителями такси, рабочими на стройках, официантами и поварами в ресторанах и кафе, уборщиками и обслуживающим персоналом в офисах фирм и т. п. Причем многие из них идут на нарушение закона осознанно, ссылаясь на то, что разрешение на работу получить сложнее, чем патент.

Таким образом, имеет место разнонаправленность (несогласованность) действий отдельных государственных органов исполнительной власти, участвующих в проведении миграционной политики. В частности, легализация трудовых отношений с помощью патентов не учитывает задачи регулирования профессионально-квалификационной структуры иностранной рабочей силы с помощью механизма квотирования, а зачастую вступает с ними в противоречие.

Таким образом, подтверждается тезис о том, что преодоление институциональной безработицы как структурного дисбаланса спроса и предложения требует понимания природы его происхождения и принятия эффективных мер государственного регулирования сферы занятости, а также развития необходимых институтов посредничества и саморегулирования, обеспечивающих трудовую мобильность рабочей силы как профессиональную, так и связанную с процессами трудовой миграции, в том числе — иммиграции.

## Литература

1. Математические модели процессов государственного регулирования регионального рынка труда в условиях экономического роста / Е. М. Ильин, М. А. Клупт, Ж. И. Панчук [и др.] // *Экономико-математические исследования: математические модели и информационные технологии*. III. СПб. : Наука, 2003. С. 104–152.
2. Особенности прогнозирования структуры спроса на региональных рынках труда в ситуации экономического роста / Е. М. Ильин, М. А. Клупт, Ж. И. Панчук [и др.] // *Экономико-*

---

на 2013 год : постановление Правительства Российской Федерации от 03 ноября 2012 г. № 1137: Об утверждении уточненных сведений о рабочих местах, на которые предполагается привлечение иностранных работников в 2013 году // Приказ Федеральной службы по труду и занятости Российской Федерации от 24.12.2012 N 279.

<sup>1</sup> До 2012 г. структура квот определялась ОКПДТР, а с 2012 г. — позициями ОКЗ второго уровня агрегирования.

<sup>2</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115.

<sup>3</sup> Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации (Результаты исследования). Международная организация по миграции (МОМ), 2012. 95 с.

математические исследования: математические модели и информационные технологии. Вып. 4. Ч. 1. СПб. : СПб ЭМИ РАН, 2005. С. 201–263.

3. Проблемы институциональной безработицы в контексте современных представлений баланса трудовых ресурсов и региональных образовательной и миграционной политик / В. А. Курзнев, В. Т. Перекрест, А. Ю. Паромов, Д. Е. Воронина // Модели оценки и анализа сложных социально-экономических систем. Харьков : ИНЖЭК, 2013. С. 322–337.
4. Чернейко Д. С. Решение проблем рынка труда через развитие институциональной инфраструктуры // Экономика и управление, 2013. № 11(97).
5. Здоровоохранение, образование, культура в Санкт-Петербурге и Ленинградской области в 2011 году : стат. сборник. СПб. : Петростат, 2012. 164 с.
6. Технологические принципы целевой трансформации трудового потенциала на субфедеральном уровне для приоритетных направлений экономического развития. СПб. : ЦСАОП, 2007. 44 с.

## References

1. *Mathematical models of processes of state regulation of regional labor market in the conditions of the economic growth* [Matematicheskie modeli protsessov gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo rynka truda v usloviyakh ekonomicheskogo rosta] / Ilyin E. M., Klupt M. A., Panchuk Zh. I. [et al.] // Economic-mathematical researches: mathematical models and information technologies [Ekonomiko-matematicheskie issledovaniya: matematicheskie modeli i informatsionnye tekhnologii]. III. SPb. : Science [Nauka], 2003. P. 104–152.
2. *Features of forecasting of structure of demand in regional labor markets in a situation of economic growth* [Osobennosti prognozirovaniya struktury sprosa na regional'nykh ryinkakh truda v situatsii ekonomicheskogo rosta] / Ilyin E. M., Klupt M. A., Panchuk Zh. I. [et al.] // Economic-mathematical researches: mathematical models and information technologies [Ekonomiko-matematicheskie issledovaniya: matematicheskie modeli i informatsionnye tekhnologii]. V. 4. P. 1. SPb. : SPb EMI RAS, 2005. P. 201–263.
3. *Problems of institutional unemployment in the context of modern representations of balance of a manpower and regional educational and migratory Politician* [Problemy institutsional'noi bezrabotitsy v kontekste sovremennykh predstavlenii balansa trudovykh resursov i regional'nykh obrazovatel'noi i migratsionnoi politik] / Kurznev V.A., Perekrest V. T., Paromov A. Yu., Voronina D. E. // Models of an assessment and analysis of difficult social and economic systems [Modeli otsenki i analiza slozhnykh sotsial'no-ekonomicheskikh system]. Kharkov : EngEc [ID «INZhEK»], 2013. P. 322–337.
4. Cherneyko D. S. *The solution of problems of labor market through development of institutional infrastructure* [Reshenie problem rynka truda cherez razvitie institutsional'noi infrastruktury] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie], 2013. N 11(97).
5. *Health care, education, culture in St. Petersburg and the Leningrad region in 2011* [Zdravookhranenie, obrazovanie, kul'tura v Sankt-Peterburge i Leningradskoi oblasti v 2011 godu] : Statistical collection. SPb. : Petrostat, 2012. 164 p.
6. *The technological principles of target transformation of labor potential at the subfederal level for the priority directions of economic development* [Tekhnologicheskie printsipy tselevoi transformatsii trudovogo potentsiala na subfederal'nom urovne dlya prioritetnykh napravlenii ekonomicheskogo razvitiya]. SPb. : CSASP [TsSAOP], 2007. 44 p.

## Влияние менеджеров среднего звена на стратегию компании: динамический подход

**Кудрявцева Елена Игоревна**

НИУ «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург  
Доцент департамента менеджмента  
Кандидат психологических наук, доцент  
eikusriavtseva@hse. ru

### РЕФЕРАТ

В статье представлено теоретическое обоснование и описание динамической модели стратегического влияния менеджеров среднего звена в организации. В основу модели положены идеи об изменении ролей менеджеров среднего звена в стратегическом развитии организаций. Рассматриваются новые компетенции менеджеров, разрабатываемые в рамках дискурсивной и контекстной парадигм организации, теоретически обосновывается динамическая модель стратегического влияния менеджеров, которую можно использовать для оценки инициативности менеджеров любого управленческого уровня.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегия организации, менеджеры среднего звена, организационный дискурс, организационный контекст, управленческая инициатива

Kudriavtseva E. I.

## The Influence of Middle Managers on the Strategy of the Company: Dynamic Approach

**Kudriavtseva Elena Igorevna**

National Research University Higher School of Economics — St. Petersburg (Russian Federation)  
Associate Professor of the Department of Management  
PhD in Psychology, Associate Professor  
eikusriavtseva@hse. ru

### ABSTRACT

The paper presents a theoretical evidence and description of the dynamic model of strategic impact of middle management in the organization. This model is based on the ideas about changing roles of middle managers in strategic development organizations. The paper discusses the new competence of managers, developed within the discourse and context paradigms of organizations, theoretically argues dynamic model of strategic influence managers, which can be used to the manager's initiative evaluation at any level of management.

### KEYWORDS

organizational strategy, middle managers, institutional discourse, organizational context, management initiative

## Введение

В современной литературе, посвященной стратегическому менеджменту, все чаще поднимается проблема роли менеджеров среднего звена (МСЗ), и все чаще авторы, анализирующие проблемы стратегического менеджмента, обращают внимание на то, что у МСЗ появляются новые роли; изменяется система требований к их деятельности, которая начинает приобретать новые черты [3; 5; 17].

Этих менеджеров рассматривают не только как руководителей постоянных или временных подразделений, предназначенных для реализации стратегических про-

ектов и программ [10], но и в качестве основных стратегических субъектов, иницирующих стратегические изменения [22; 23]. Менеджеры воспринимаются одновременно и как функциональные сотрудники, действующие в контексте предположенности, и как инициативные управленцы, деятельность которых реализуется в неопределенной и сложно детерминированной среде [14]. Подобное изменение ролей требует новых компетенций в арсенале менеджера среднего звена. Эти компетенции должны быть идентифицированы и операционализированы.

### **Роль менеджеров среднего звена в зоне организационного стратегического дискурса**

Мнения авторов исследований по стратегическому менеджменту относительно функций, ролей и позиций МСЗ применительно к организационной стратегии оказываются диаметрально противоположными. М. Фентон-О'Криви [7] описывает двойственную позицию МСЗ. Он считает, что менеджеры среднего звена выступают блокираторами организационных стратегий, источником сопротивления, являющегося осознанным выбором (позиция «диверсанта») или вынужденной адаптацией (позиция «козла отпущения»). Л. Граттон [8] рисует более удручающую картину. Согласно ее оценке, менеджмент среднего уровня пришел к собственному концу, так как все, что должны делать менеджеры среднего звена, либо реализуется исполнительским звеном, либо давно автоматизировано.

Однако не все авторы столь категоричны по отношению к МСЗ. В обзоре, представленном Boston Consulting Group в 2010 г.<sup>1</sup>, напротив, утверждается, что менеджмент среднего уровня недооценен. Исследование, охватившее более 5500 руководителей в более чем 100 странах, показало, что МСЗ играют важную, но плохо рефлекслируемую на высших уровнях управления, роль. Они нуждаются в кредите доверия со стороны топ-менеджмента, праве создавать собственный инструментарий управления, возможностях донесения собственных идей до верхних управленческих эшелонов. Менеджеры готовы реагировать на сложные вызовы, развивать инициативность в том случае, если именно эти характеристики их активность будут оцениваться и признаваться.

Многие авторы полагают, что именно на уровне среднего менеджмента решается вопрос о стратегическом обновлении организации. У. Ши и его коллеги [23] отмечают, что современные организации буквально начинены «структурными провалами», возникающими на пересечении формальных структур, субкультур и профессиональных функций, и менеджеры среднего уровня управления как раз и призваны ликвидировать эти провалы. Разрывы «управленческого поля» влияют на то, как руководители высшего уровня воспринимают внешние и внутренние «подсказки» при формировании и реализации стратегии [1].

Подобные провалы, или разрывы, связаны с особенностями организационного дискурса [16], отражающего и скрепляющего организационный контекст, выступающий как содержательное пространство формирования и реализации стратегий. Характер организационного дискурса эти авторы описали как континуум, на одном полюсе которого расположены феномены, способствующие развитию и реализации стратегии, а на другом — блокирующие их. К поддерживающим феноменам относятся проявления диалогичности (вовлечение других в обсуждение, признание

<sup>1</sup> *Caye J.-M., Strack R., Orlander P., Kilmann J. Creating a new deal for middle managers. Empowering a neglected but critical group. [Electronic resource] // Boston Consulting Group perspectives. 2010. URL: [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/people\\_management\\_human\\_resources\\_engagement\\_culture\\_creating\\_new\\_deal\\_middle\\_managers/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/people_management_human_resources_engagement_culture_creating_new_deal_middle_managers/) (дата обращения 01.03.2015).*

их роли), конкретизации (ясные правила, цели, четкие критерии оценки и пр.) и самоактуализации (критичное мышление, содержательная рефлексия, реальное участие).

Феномены, блокирующие реализацию и развитие стратегии, возникают вследствие решения стандартных управленческих задач (организация, мотивация, контроль, оценка), однако в силу своей многомерной организации они создают и негативный эффект в том случае, если не подвергаются критическому переосмыслению. К подобным негативным феноменам относится поддержание иллюзорной общности, незримое противоречие в понимании между верхним уровнем управления и «работой на местах», отсутствие должного внимания к не доминирующим стратегическим представлениям.

Г. Джонсон и соавторы [12], анализируя динамику представлений о функциях и ролях МСЗ, указывают на то, что можно говорить об общем тренде децентрализации стратегической инициативы, росте уверенности менеджеров в своих возможностях оказывать воздействие, развитию индивидуальной ответственности менеджеров, инспирированными механизмами обучения и развития, принятыми в организациях. Деятельность МСЗ рассматривается как ключевой элемент реализации организационной стратегии [11; 12]. Их ведущая роль в формировании организационной эффективности показана, прежде всего, для творческих, наукоемких и креативных отраслей [18].

Актуальными исследованиями подчеркивается, что ключевая роль в реализации стратегически значимых функций МСЗ принадлежит двум компетенциям: стратегическому пониманию — способности менеджера к осмыслению сущности, направленности и содержания стратегии [1] и стратегическому влиянию [15; 24]. Стратегическое влияние реализуется во всех направлениях — в адрес подчиненных, коллег одного управленческого уровня и топ-менеджеров [13; 20].

Дж. Балоун и ее коллеги [2; 3; 21], развивая представления о ролях МСЗ, видят в них ключевых стратегических акторов, оказывающих влияние не только на реализацию, но и на формулирование организационных стратегий посредством развития направленного дискурса. Эта идея развивает концепцию, впервые сформулированную в конце 1990-х гг., которая предлагает рассматривать МСЗ уже не просто как посредников между топ-уровнем и исполнительским звеном, а в качестве акторов, осуществляющих двустороннюю координацию. В рамках этой концепции МСЗ приставляют собой особый «передаточный механизм» или «организационные скрепы» [6].

У. Басс и Р. Куйвенховен [4], обобщая современные представления о новых ролях МСЗ, останавливаются на описании трех из них: менеджер как исполнитель стратегии, менеджер как модератор сетевой стратегической коммуникации и менеджер как смысл-мейкер. Согласно их исследованию, сами МСЗ чаще всего указывают компоненты последней из трех ролей в качестве основного направления собственных усилий.

МСЗ оказывают влияние на стратегии не только тем, как именно действуют, но и тем, что думают, и их усилия направлены на удержание стратегической задачи в распределенном пространстве ее реализации и интеграцию действий всех уровней управления через сохранение общности представлений о направленности и результатах действий всех участников стратегического процесса. Модель, представленная С. Флоридом и Б. Вулдриджем [6], указывает на эти два направления: оказание влияния со стороны МСЗ (вверх или вниз по управленческой вертикали) и когнитивное воздействие МСЗ (интеграция видения или отстаивание позиции, не совпадающей с общей стратегией).

Дж. Балоун и Г. Джонсон [2] отмечают, что МСЗ выполняют функции переводчика между субкультурными дискурсами, посредника межуровневой коммуникации,

переговорщика и буфера. Именно Балоун предположила, что расхождение между ожиданиями относительно стратегических изменений и фактической реализацией стратегии связано с интерпретационной ролью МСЗ и соответствующими компетенциями, ее обеспечивающими. В модели, предложенной Л. Рулю и Дж. Балоун [21], стратегическое влияние МСЗ рассматривается как синтез двух видов управленческой активности — «развивающего дискурса» и «сценирования». Обе этих формы направлены на изменение организационной среды как платформы реализации стратегии и проведения изменений в организации.

Концепции авторов представленных выше моделей ориентируют на то, что МСЗ (руководители подразделений) должны обладать определенной «политической направленностью» или стратегической интенцией, стремлением к оказанию влияния на организационную среду и акторов разного уровня в том случае, если они видят себя участниками стратегических перемен в организации. Только в этом случае МСЗ активно включаются в организационный дискурс с целью его развития. Стратегическая интенция менеджеров реализуется через компетенции, которые наиболее подробно описаны в модели дискурсивных компетенций Л. Рулю и Дж. Балоун [21]. Обобщенное описание этих компетенций представлено в табл. 1.

Авторы перечисленных выше работ подчеркивают, что существенными препятствиями к реализации стратегической интенции выступают ограничения формального авторитета менеджера, дефицит ресурсов влияния, характер легитимизации

Таблица 1

Модель дискурсивных компетенций

Кластер компетенций	Компетенции	Задачи, решаемые посредством компетенции	Поведенческие индикаторы
Дискурсивные компетенция	Собственно дискурсивные компетенции — определение содержания дискурса	Соответствие дискурса критериям: <ul style="list-style-type: none"> <li>• организационной приемлемости;</li> <li>• ориентированности на различные формы организационной идентичности;</li> <li>• соответствия общеорганизационным установкам и настроениям</li> </ul>	Точно понимать, что именно можно сказать; чувствовать, какие слова и фразы можно произносить; понимать, как акцентировать и смягчать содержание
	Коммуникативные дискурсивные компетенции	Знание и использование представлений: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ об отдельных людях, их потенциале и организационном вкладе;</li> <li>▪ об общем устройстве социальной организационной сети;</li> <li>▪ об общих правилах игры</li> </ul>	Понимать, с кем поддерживать отношения; знать, кого можно объединять (собирать вместе); понимать, кто может оказывать влияние

управленческого дискурса. Эти обстоятельства приводят к реализации эффекта «сломанной лестницы», когда именно менеджерам среднего управленческого уровня приписывается вина за все организационные невзгоды [19]. Стратегическая роль МСЗ часто недооценивается, топ-менеджмент не оказывает необходимой поддержки их инициативам [18]. Менеджеры все чаще вынуждены «биться» за внимание к своим идеям со стороны топ-менеджмента и используют для этого все более сложные коммуникативные и когнитивные средства [9], что обостряет, в том числе, и этические проблемы взаимодействия и принятия решений [5].

### **Динамическая модель стратегического влияния менеджеров среднего звена**

Модели ролей, функций, компетенций МСЗ оказываются связанными, в них включаются одни и те же компоненты, рассматриваемые с различных точек зрения. Построение этих моделей служит одной цели — формированию инструментов оценки и прогноза эффективности не только самих МСЗ, но и организации в целом [22].

Многочисленные методы измерения структурных компонентов этих моделей (инициативность, готовность к риску, контекстная ориентированность, направленность на передачу знаний) и их взаимосвязей с компонентами организационного контекста (управленческая поддержка, климат доверия, уровень контроля, сложность задач) не дают четкого ответа на вопрос о том, что находится между «пространством усилий» (или компетенциями) и организационным контекстом как «пространством фокусирования». Устранить этот пробел может только содержательная оценка управленческих инициатив, которые МСЗ пытается «продвигать сквозь» организационный контекст.

Эти инициативы, с одной стороны, должны быть приняты (т. е. не противоречить основным параметрам контекста), а, с другой стороны, направлены на контекстную трансформацию. Фактически, решением этих противоположных задач становится формирование управленческого проекта как модели возможного организационного успеха, сформулированной в терминах, признанных в рамках существующего организационного дискурса (рисунок).

Если инициатива МСЗ («модель успеха») соответствует критериям организационного контекста, она становится предметом активных обсуждений, начинает распространяться по управленческой сети и, в конце концов, оказывается задачей, предназначенной для реализации, так как воспринимается как один из компонентов контекста. В то же время активизация внимания к новой идее, ее включение в качестве оснований планирования, полученные результаты ее реализации существенно изменяют организационный контекст, так как затрагивают такие аспекты, как функциональные задачи сотрудников и подразделений, характеристики и направленность бизнес-процессов, взаимодействие с клиентами в зоне существующих и новых продуктов, критерии оценки эффективности.

В зависимости от направленности и содержания управленческой инициативы она может повлиять как на внутренние характеристики организации, так и на ее внешние параметры — статус и имидж на профильном рынке или на конкретной территории. Управленческий проект уже на стадии реализации изменяет организационный контекст, а при успешном завершении существенно его трансформирует. Данная модель позволяет обнаружить основные направления влияния проактивного поведения менеджеров на стратегически значимые характеристики организационного контекста — как в области объективных результатов, так и в зоне субъективных оценок качества трудовой деятельности.

Представленная динамическая модель стратегического влияния указывает на то, что существенными показателями эффективности этого влияния будут только те,



Динамическая модель стратегического влияния менеджеров среднего звена

которые непосредственно связаны с продвижением конкретной управленческой инициативы (идеи). В процессе этого продвижения меняется роль менеджера-инициатора, что свидетельствует об изменении его организационного контекстного статуса — от авторства идеи до ее институционализированной реализации. Опираясь на современные представления о контекстных компетенциях и на модели проактивного поведения менеджеров, можно выделить пять ролей менеджера как участника стратегического процесса и определить существенные для каждого уровня критерии и показатели, свидетельствующие о реализации менеджером данной роли (табл. 2).

Данная модель указывает пути оценки реальных позиций менеджеров в организационном контексте и позволяет сравнивать эти позиции с формальным статусом менеджера. Применение ее как основы интеграции разнообразных данных, получаемых в организациях при оценке эффективности менеджеров, несомненно, позволит обнаружить новые ракурсы соотношения внешних и внутренних факторов развития стратегического влияния менеджеров, находящихся на разных уровнях управления.

Модель является динамической, так как может показать изменения позиции менеджера в зависимости от условий его работы и от характера включенности в разработку и реализацию организационной стратегии, активности по формулированию и продвижению управленческих инициатив. Она позволяет расширить представления о механизмах и факторах влияния менеджеров на организационную стратегию по сравнению с имеющимися моделями, выстроенными с использованием качественных критериев [6; 13; 21].

Включение в оценочные модели не только оценок компетенций менеджеров, результативности, но и параметров управленческих инициатив и реализованных управленческих проектов позволяет перейти от статического моделирования эффективности менеджера к динамическому за счет оценки изменений параметров влияния в зависимости от характера инициатив менеджера и способов их продви-

Показатели стратегического влияния менеджера

Роль менеджера	Критерий	Показатель	Описание показателя
Менеджер как «узел» управленческой сети	Качество управленческих контактов менеджера, позволяющих обсуждать его инициативы	Качество индивидуальной управленческой сети (КС)	Структура управленческих контактов в сравнении с управленческой структурой организации
Менеджер как источник темы/вопроса	Уровень обсуждения темы, предложенной менеджером в качестве предмета инициативы	Тематическая активность (ТА)	Структура мероприятий, на которых менеджер представляет свою инициативу для обсуждения
Менеджер как лидер проекта	Уровень управленческой поддержки инициативы	Организационное доверие (ОД)	Уровень управления, на котором принято решение о реализации проекта, предложенного менеджером, и осуществляется контроль его реализации
Менеджер как лидер команды	Команда, готовая поддержать/реализовать предложенную инициативу	Лидерский потенциал (ЛП)	Статус и количество сотрудников, готовых поддержать инициативу менеджера (включиться в ее продвижение и реализацию)

жения. Оценка влияния менеджера на организационный контекст и его трансформацию позволяет обнаружить особенности развития организационной стратегии, значимые для каждой организации.

Применение данной модели служит, во-первых, выявлению менеджеров, оказывающих наиболее существенное влияние на реализацию и трансформацию организационной стратегии. Эти менеджеры являются стратегическими сотрудниками организации, зоной ее потенциала и именно они оказываются объектами особого внимания служб управления персоналом. Потеря этих сотрудников выступает как один из ключевых рисков организации. Во-вторых, оценка проактивного поведения менеджеров в рамках данной модели позволит оценить динамику менеджерской инициативности и обнаружить зоны ее поддержки и блокировки. Это даст дополнительный импульс развитию организационного менеджмента.

## Выводы

Представленный выше обзор и сформулированный на его основе подход показывают, что влияние менеджеров среднего звена, наряду с менеджментом иных управленческих уровней, на развитие организационной стратегии нарастает. Оценка факторов и механизмов этого влияния позволяет организациям находить новые стратегические ресурсы, максимально использовать и развивать управленческий потенциал персонала.

## Литература/References

1. *Alexiev A. S., Jansen J. J. P., Van den Bosch F. A. J. & Volberda H. W.* Top management team advice seeking and exploratory innovation: the moderating role of TMT heterogeneity // *Journal of Management Studies*. 2010. Vol. 47. N 7.
2. *Balogun J. & Johnson G.* Organizational restructuring and middle manager sensemaking // *Academy of Management Journal*. 2004. N 47.
3. *Balogun J., Pye A. & Hodgkinson G.* Cognitively skilled organizational decision making: making sense of deciding / In *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making* / Hodgkinson, G. and Starbuck, W. H. (Eds). Oxford: Oxford University Press, 2008.
4. *Buss W. Ch. & Kuyvenhoven R.* Perceptions of European middle managers of their role in strategic change // *Global journal of business research*. 2011. Vol. 5. N 5.
5. *Dean K. L., Beggs J. M. & Keane T. P.* Mid-level Managers, Organizational Context, and (Un) ethical Encounters // *Journal of Business Ethics*. 2010. Vol. 97. P. 1.
6. *Floyd S. W. & Wooldridge B.* Middle management's strategic influence and organizational performance // *Journal of Management Studies*. 1997. P. 34.
7. *Fenton-O'Creevy M.* Middle Management Resistance to Strategic Change Initiatives: Saboteurs or Scapegoats? / Flood P. C., Dromgoole, T., Carroll, S. J., Gorman, L. (Eds.) *Managing Strategy Implementation*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
8. *Gratton L.* The end of the middle manager // *Harvard Business Review*. 2011. N 1.
9. *Hodgkinson G. Ph.* Images of Competitive Space: A study in Managerial and Organizational Strategic Cognition. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2005.
10. *Hrebiniak L. G.* Making Strategy Work. Leading Effective Execution and Change, (9-th ed. ). New Jersey: Pearson Education, Inc., 2008.
11. *Jarzabkowski P., Balogun J. & Seidl D.* Strategizing: the challenge of a practice perspective // *Human Relations*. 2007. Vol. 60.
12. *Johnson G., Scholes K. & Whittington R.* Exploring corporate strategy. (8th ed. ). Essex: Pearson Education Limited. 2008.
13. *Laine P. M. & Vaara E.* Struggling over subjectivity: a discourse analysis of strategic development in an engineering group // *Human Relations*. 2007. Vol. 59.
14. *Llano C.* Humildad y liderazgo: ¿Necesita el Empresario ser Humilde?. México: Ediciones Ruz, 2004.
15. *Maitlis S. & Sonenshein S.* Sensemaking in crisis and change: inspiration and insights from Weick (1988) // *Journal of Management Studies*. 2010. Vol. 47.
16. *Mantere, S. & Vaara E.* On the problem of participation in strategy: A critical discursive perspective // *Organization science*. 2008. Vol. 19. P. 2.
17. *Mayer M. & Smith A.* The practice of change: understanding the role of middle managers, emotions and tools // *European Management Journal*. 2007, Vol. 25. P. 2.
18. *Mollick E. R.* People and Process, Suits and Innovators: The Role of Individuals in Firm Performance // *Strategic Management Journal*. 2012. Vol. 33. Iss. 9.
19. *Osterman P.* Recognizing the value of middle management // *Global Business*. 2009. P. 11–12.
20. *Ren R. & Guo C.* Middle managers' strategic role in the corporate entrepreneurial process: attention-based effects // *Journal of Management*. 2011. Vol. 37. P. 6.
21. *Rouleau L. & Balogun J.* Middle managers, strategic sensemaking, and discursive competence // *Journal of Management Studies*. 2011. Vol. 4. P. 5.
22. *Semeijn J. H., Van Der Heijden B. I. J. M. & Van Der Lee A.* Multisource ratings of managerial competencies and their predictive value for managerial and organizational effectiveness // *Human Resource Management*. 2014. Vol. 53. P. 5.
23. *Shi W., Markoczy L. & Dess G.* The role of middle management in the strategy process: group affiliation, structural holes and tertius lungens // *Journal of management*. 2009. Vol. 35. P. 6.
24. *Wooldridge B., Schmidt T. & Floyd S.* The middle management perspective on strategy process: contributions, synthesis, and future research // *Journal of management*. 2008. Vol. 34. P. 6.

# Управленческое консультирование в разработке стратегии региона

**Лапыгин Денис Юрьевич**

Владимирский филиал РАНХиГС  
Доцент кафедры «Менеджмент»  
Кандидат экономических наук  
lapygjin.d@gmail.com

## *РЕФЕРАТ*

Статья посвящена процедурам управленческого консультирования в процессе разработки стратегии развития региона. Цель — показать этапы управленческого консультирования, в основе которых лежат специфические инструменты организации работы основных групп влияния на процесс разработки стратегии развития региона, что обеспечивает получение согласованных решений по формированию стратегического плана. Используются методы групповой работы с включением инструментов анализа ситуации, формирования иерархии стратегических целей и определения основного содержания стратегии развития региона. Определена структура проведения групповой работы и место системы инструментов разработки стратегии в трехдневном семинаре. Для первого дня показано применение инструментов анализа ситуации в части факторов развития и методов проведения анализа. Второй день представлен сочетанием таких групп инструментов, как таблица построения первой итерации стратегии, синергическая матрица, стратегический конфигуратор и инструменты построения дерева стратегических целей. Отмечено, что третий день работы группы стейкхолдеров обеспечивает формулирование стратегии и определение ее основного содержания. Сделаны выводы о том, что групповая работа стейкхолдеров, организованная консультантами по управлению, позволяет выработать комплексные и согласованные решения, обеспечивающие стратегическое развитие региона.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

управление, консультирование, регион, стратегия, процедура разработки

Lapygin D. Yu.

## **Management Consulting in Strategy Development in the Region**

**Lapygin Denys Yuryevich**

Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Management  
PhD in Economy  
lapygjin.d@gmail.com

## *ABSTRACT*

The article is devoted procedures of management consulting in the process of developing a strategy for the region. Purpose — to show the stages of management consulting, which are based on specific management tools, group work major groups of influence on the process of developing the regional development strategy that provides a coordinated decisions on the formation of a strategic plan. The methods of group work with the inclusion of the situation analysis tools, forming a hierarchy of strategic objectives and determine the main content of the regional development strategy. The structure of the group work and the place of instruments for policy development in the three-day seminar. For the first day shows the use of analysis tools of the situation in terms of development factors and methods of analysis. The second day is represented by a combination of such groups as tools for constructing the table first iteration strategy, synergistic matrix, strategic configurator and tools to build the tree of strategic objectives. Noted that the third day of the stakeholder group provides strategy formulation and determination of its core content. The conclusions that for group work organized stakeholder management consultants allows you to develop a comprehensive and coherent solutions for strategic development of the region.

## *KEYWORDS*

management, counseling, region, strategy, procedure development

Рассмотрим процесс разработки стратегии развития региона с позиций того места, которое занимают консультанты в ее разработке (рисунок). Сама постановка задачи разработки стратегии требует пояснения в части того, кто выступает инициатором этого процесса. С одной стороны, каждый из участников разработки стратегии<sup>1</sup> может стать инициатором, однако, как правило, заказчиком выступает региональная власть<sup>2</sup>. И когда средства на эти цели предусмотрены бюджетом, региональная власть выступает в роли единственного клиента этого процесса. Но когда региональная власть находит спонсоров этого процесса, тогда клиент, как говорят консультанты, «размыт»: задачу ставит один субъект (региональная власть), а платит другой (спонсор) [20, с. 164–184]. В этом случае требовательность к конечному результату со стороны региональной власти снижена (платит спонсор).

В том случае, когда задача разработки стратегии связана с предстоящими выборами на территории региона, клиентом процесса (заказчиком) может выступать и организованное сообщество, как правило, в лице партий или движений<sup>3</sup>. Инициаторами могут быть и такие общественные организации, как фонды в рамках реализации своих проектов и программ [22].

Представители бизнеса, как правило, сами не являются инициаторами этого процесса, как и консультанты по управлению и организационному развитию. Внешние консультанты необходимы для разработки стратегии [8, с. 35–37] в силу специфичности организации самого процесса и невозможности отвлечения на длительный период времени остальных стейкхолдеров [18]. Главная задача консультантов — организовать процесс. Что же касается постановки задачи, то сам по себе этот этап принятия решений носит итеративный характер [20, с. 132]. И задача, поставленная вначале, затем неоднократно вновь формулируется и уточняется [9, с. 313–315].

Зачастую региональные власти поручают консультантам выполнение всей работы [15, с. 69]. И тогда на этапе принятия решения возникает ситуация неприятия разработанной стратегии, и даже если она после косметических корректировок принимается, то не реализуется, поскольку не отражает ожидания стейкхолдеров. Более того, не решается в этом случае одна из главных задач разработки стратегии: сближение позиций стейкхолдеров и корректировка их ментальных моделей [1] в процессе совместной работы над стратегией.

Если говорить об организации групповой работы стейкхолдеров с помощью специальных технологий консультантов, то можно выделить не только те три этапа групповой работы, что отражены на рисунке, но и рекомендовать консультантам использовать такие инструменты сбора и обработки первичной информации, как анализ документов, опросы экспертов (опросные листы и интервью), а также наблюдения [12, с. 184–190]. В преддверии каждой групповой работы необходимо готовить рабочие тетради для участников процесса [7], а самих участников предварительно тестировать как минимум для того, чтобы определить тип личности каждого участника [3] и сформировать равновесные по своей силе и групповой динамике подгруппы<sup>4</sup>.

Сама групповая работа представляет собой сочетание обучающих семинаров, аналитической и разработочной части [16]. При этом, конечно, присутствует весь

<sup>1</sup> Традиционно: власть, бизнес, организованное сообщество, консультанты.

<sup>2</sup> Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю. Ситуация в регионе: оценки стейкхолдеров [Электронный ресурс] // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы : электронный журнал. 2014. № 10. С. 82–113. URL: <http://www.meconomics.org/#10-2014/c1xwy> (дата обращения: 04.10.2014).

<sup>3</sup> Например, избирательная компания партии «Единая Россия» на выборах в Законодательное собрание Владимирской области (2008) или исполнение предвыборных обещаний после победы на выборах мэра г. Владимира (2012).

<sup>4</sup> Как правило, в большой группе разработчиков число участников превышает три десятка и группу необходимо делить на подгруппы.

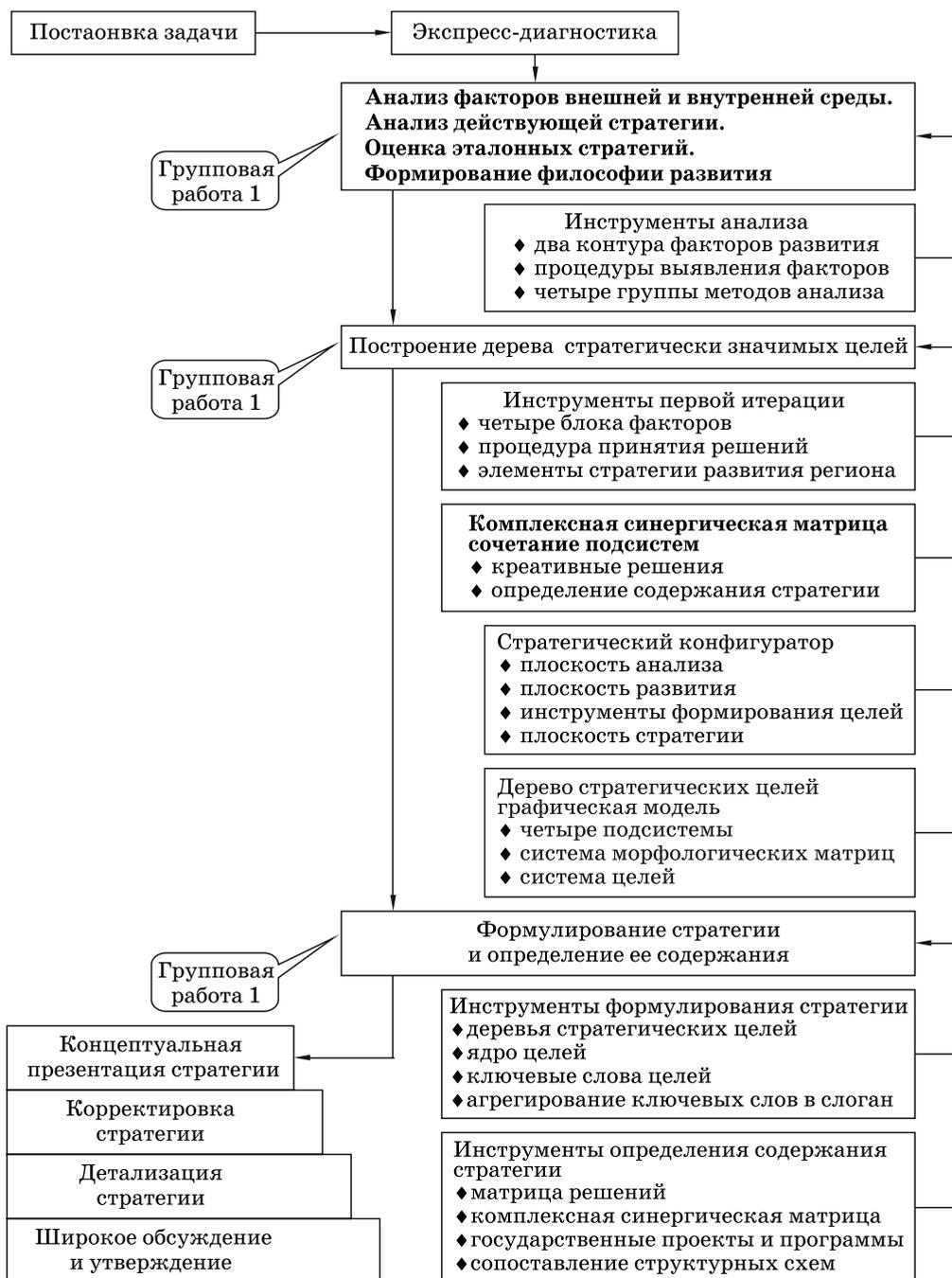


Рис. 1. Схема разработки стратегии

инструментарий консультантов (упражнения, игры, тренинги) [6, с. 93], что не только повышает квалификацию и задействует потенциал экспертов, но и позволяет бесконфликтно сблизить позиции по стратегически важным вопросам, что

в конечном итоге делает стейкхолдеров сторонниками разработанной ими стратегии и защитниками на этапе презентации конечного варианта и принятия решений по стратегии.

После экспресс-диагностики [19, с. 80], выполняемой консультантами для сокращения времени на начальном этапе совместной работы стейкхолдеров, наступает этап первой групповой работы. Консультантам полезно в экспертном режиме выполнить предварительно эту работу самостоятельно, чтобы представить и алгоритм исследования, и возможные сложности групповой работы.

Первая групповая работа специфична тем, что вначале необходимо познакомить стейкхолдеров с содержанием стратегий регионов-лидеров и с так называемыми эталонными стратегиями [10, с. 83], в качестве которых могут выступать и стратегия страны, и стратегия федерального округа<sup>1</sup>. Такой подход позволяет подготовить группу к анализу действующей стратегии региона как в случае наличия формулировки как таковой, так и в случае ее отсутствия. Результаты анализа действующей стратегии определяются в форме сочетания стратегически значимых целей, выделенных при заполнении таблиц проектов, программ и компетенций региона.

Легче всего проходит анализ факторов внешней и внутренней среды [2], однако необходимо учитывать следующие обстоятельства: формулировки характеристик внешней и внутренней среды должны быть конкретными и относящимися к региону, в отношении которого ведется анализ; формулировки проблем необходимо переводить из назывной формы в причинно-следственную [9, с. 45], чтобы была видна суть проблемы, а не только ее следствие; ранжирование проблем проводить методом парных сравнений, а если время не позволяет, то использовать карточную технику, например, метода номинальных групп [5, с. 123–130].

По итогам анализа полезно построить совокупность матриц<sup>2</sup>. Результаты, полученные в виде матриц, необходимо использовать при подготовке ко второй групповой работе и в процессе реализации указанной работы, а также и в третьей групповой работе при построении структурной схемы стратегии [10, с. 113].

Последний (четвертый) элемент первой групповой работы — философия развития [11, с. 131] региона в виде совокупности целей разного уровня абстракции: видение, миссия и цели — требует уже не столько аналитических процедур, сколько абстрактного, креативного мышления стейкхолдеров [5, с. 6–43]. Рекомендуется вначале визуализировать, а затем вербально описать образ идеального состояния региона, который возможен при самом благоприятном сочетании событий. Такой подход облегчит формализацию процедуры заполнения матриц философии развития, результатом которого станут формулировки видения, миссии и стратегических целей.

Для включения творческого воображения при заполнении указанных матриц целесообразно время от времени включать в работу подгрупп разгрузочные упраж-

<sup>1</sup> См.: О Стратегии социально-экономического развития Калужской области до 2030 года : постановление Правительства Калужской области от 29 июня 2009 г. № 250 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru/document/regbase\\_doc\\_RLAW037\\_54588](http://www.consultant.ru/document/regbase_doc_RLAW037_54588) (дата обращения: 10.10.2014); Стратегия кластеризации промышленности Липецкой области (2-я ред. от 16.12.2013) [Электронный ресурс]. URL: [www.raexpert.ru/database/strategy/35.lipeck.rtf](http://www.raexpert.ru/database/strategy/35.lipeck.rtf) (дата обращения: 10.10.2014); Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г. (утв. Постановлением Правительства Белгородской области 25.01.2010 г. № 27-пп) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru/document/regbase\\_doc\\_RLAW404\\_24085/](http://www.consultant.ru/document/regbase_doc_RLAW404_24085/) (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>2</sup> Матрицу проблем, матрицу «проблемы-цели», матрицу решений, матрицу «цели-стратегические действия».

нения и упражнения, стимулирующие креативное мышление [6, с. 108]. Если формулировки подгрупп будут существенно отличаться друг от друга и их не удастся согласованно объединить, тогда каждая подгруппа пойдет своим путем, что позволит на последующих этапах сформировать несколько сценариев стратегического развития [13] региона, из которых в итоге будет выбран оптимальный (базовый) сценарий.

Результаты групповой работы должны быть доведены до лиц, которые будут принимать участие в обсуждении итогов работы в целом, чтобы уже на этом этапе разъяснить отдельные возникающие вопросы.

Перерыв между первой и второй групповой работой не должен быть больше недели, что обеспечит быстрое вхождение в процесс разработки стратегии без потерь времени на восстановление в памяти участников результатов, полученных на предыдущем этапе. Лучше организовать трехдневную групповую работу путем глубокого погружения стейкхолдеров в проблему формирования стратегии с выездом за пределы областного центра.

Вторая групповая работа начинается с первой итерации стратегии, которая реализуется в рамках заполнения таблицы (таблица).

**Алгоритм реализации содержания факторов развития  
на этапах принятия решений (ПР)**

№	Этап ПР	Фактор			
		Анализ лучших практик	SWOT-анализ	Анализ действующей стратегии	Построение философии развития
1	Постановка задачи	Выявление лидера	Определение силы, слабости, возможностей, угроз	Определение разрыва между желаемым и действительным	Формулирование мечты
2	Формулирование цели	Систематизация формулировок целей лидеров	Формулирование значимой цели	Ориентация на ликвидацию разрыва	Формулирование миссии
3	Определение критериев достижения целей	Определение степени желаемого приближения к лидерам и самим лидерам	Ранжирование целей по степени значимости	Выявление ресурсных ограничений	Определение значимости развития для региона и страны
4	Генерирование альтернатив	Комбинирование вариантов лидерства	Построение матрицы решений	Определение потребных ключевых компетенций	Разработка целевых сценариев
5	Выбор варианта по критериям	<b>Определение ориентиров (приоритетов) на перспективу</b>	<b>Построение структурной схемы стратегии</b>	<b>Разработка стратегического плана</b>	<b>Построение базового сценария и определение целей</b>

*Основные результаты реализации алгоритма*

Рекомендуется идти по строкам таблицы для того, чтобы выдержать этап принятия решений для каждого из четырех блоков факторов стратегического развития региона.

На последнем (пятом) этапе заполнения таблицы необходимо выделить описание целей, направлений и перспектив развития, а также ожидаемых результатов в форме базового сценария.

Полученные в первой групповой работе результаты следует использовать при построении дерева стратегических целей [21], учитывая следующие замечания.

По результатам построения комплексной синергической матрицы [4], за счет использования упражнений, активизирующих творческое мышление [17], выделить те креативные решения, которые дополняют первую итерацию стратегии. Отдельно выделить те сегменты матрицы (в виде проектов, программ или стратегически значимых действий), которые необходимо использовать при наполнении содержанием стратегии развития региона.

При построении стратегического конфигуратора<sup>1</sup> необходимо использовать наработки первого дня групповой работы. По завершении построения плоскостей, в плоскости анализа и плоскости развития нужно проверить цели разной природы на совместимость (непротиворечивость), дублирование и стратегичность (выделить и вычеркнуть тактические, а иногда и оперативные цели), а также определить главную вертикаль, для чего следует ранжировать полученную иерархию целей на каждом уровне и сверху донизу [14].

При построении плоскости стратегии следует учесть результаты построения матрицы решений, комплексной синергической матрицы и матрицы «цели-стратегические действия».

Построение дерева стратегических целей специфично тем, что всю совокупность целей, полученных от четырех подсистем факторов<sup>2</sup>, необходимо все также проверить на противоречивость, дублирование и стратегичность, а затем, используя карточные техники (например, метод Кроуфорда) [5, с. 124], выстроить иерархию и провести ранжирование целей, находящихся на одном уровне иерархии, чтобы определить главную целевую ветвь дерева.

С обсуждения построенного дерева целей начинается заключительная (третья) групповая работа. Важно выделить стратегическое ядро, которое составит основу стратегии. Далее контент-анализ [23] обеспечит выделение ключевых слов таких целей, и затем агрегирование позволит образовать из этих слов формулировку стратегии.

Наполнение содержанием сформулированной стратегии осуществляется с помощью карточных техник [9, с. 204], когда каждое стратегически значимое действие (будь то функциональная стратегия, стратегическая программа, стратегический проект или стратегически значимое мероприятие) заносится на отдельную карточку. Затем карточки агрегируются в блоки, в каждом из которых выстраивается своя иерархия. Там, где не удается найти корневую (главную) карточку, на чистой карточке следует выписать формулировку, объединяющую входящие в этот блок формулировки стратегически значимых действий.

Наряду с содержанием матрицы решений в этом процессе участвуют проекты

<sup>1</sup> Стратегический конфигуратор — модель, представляющая собой пересечение трех плоскостей: анализа (внешней и внутренней среды; действующей стратегии; эталонных вариантов развития регионов-лидеров), развития (иерархию: видение, миссия, цели) и стратегии (как сочетание основных подсистем стратегии: политик, проектов, программ и стратегически значимых мероприятий).

<sup>2</sup> Блок факторов эталонных стратегий, действующей стратегии, результатов SWOT-анализа и блок факторов философии развития.

(выбранные из числа реализуемых), программы (проекты и программы действующей стратегии) и содержание комплексной синергической матрицы.

Сопоставление выделенных элементов стратегии не раз перегруппировывается, до тех пор, пока не получится стройная картина стратегически значимых действий, которая впоследствии станет основой стратегического плана развития региона<sup>1</sup>. Ранжирование полученной иерархической конструкции позволяет определить главную ветвь, что является основанием для первоочередного распределения ресурсов при реализации стратегического плана.

Полученные результаты групповой работы составляют основу концептуальной презентации стратегии в кругу расширенной аудитории стейкхолдеров, что позволяет выявить возможные недоработки в самой стратегии или ее презентации. После корректировки стратегии по результатам презентации можно приступить к детализации стратегии уже силами отраслевых департаментов региональных органов власти и подготовке к последующему обсуждению в депутатском корпусе и утверждению стратегии развития региона указом губернатора.

## Литература

1. Баркер Дж. Парадигмы мышления: как увидеть новое и преуспеть в меняющемся мире. М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. 187 с.
2. Дженстер П., Хасси Д. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей. М. : Вильямс, 2003. 368 с.
3. Крегер О. Типы людей: 16 типов личности, определяющих, как мы живем, работаем и любим. М. : АСТ; Астрель, 2005. 348 с.
4. Лапыгин Д. Ю. Методологическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 6. С. 40–52.
5. Лапыгин Ю. Н. Креативные решения. Владимир : ВФ РАНХиГС, 2015. 190 с.
6. Лапыгин Ю. Н. Методы активного обучения. М. : Юрайт, 2015. 234 с.
7. Лапыгин Ю. Н. Определение перспектив региона: рабочая тетрадь семинара. Владимир : ВФ РАНХиГС, 2014. 77 с.
8. Лапыгин Ю. Н. Основы управленческого консультирования. М. : Академический проект, 2006. 350 с.
9. Лапыгин Ю. Н. Системное решение проблем. М. : Эксмо, 2007. 336 с.
10. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. М. : Инфра-М, 2014. 208 с.
11. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю. Стратегический менеджмент: бакалавриат и магистратура. М. : Эксмо, 2010. 432 с.
12. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю. Управленческие решения. М. : Эксмо, 2009. 448 с.
13. Линдгрэн М. Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией. М. : Олимп-Бизнес, 2009. 256 с.
14. Литвак Б. Г. Экспертные технологии в управлении : учеб. пособие. М. : Дело, 2004. 400 с.
15. Магданов П. В., Падей В. Ю. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона // Искусство управления. 2013. № 3. С. 67–71.
16. Маринко Г. И. Управленческий консалтинг : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2005. 381 с.
17. Микалко М. Взламываем стереотипы. 9 стратегий креативного гения. СПб. : Питер, 2009. 352 с.
18. Моргунова Р. В., Марченко Е. М., Моргунова Н. В. Механизм управления отношениями со стейкхолдерами — управленческая инновация. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2009. 187 с.
19. Пригожин А. И. Дезорганизация. Причины, виды, преодоление. М. : Альпина Паблишер, 2007. 408 с.
20. Пригожин А. И. Методы развития организаций. М. : МЦФЭР, 2003. 864 с.

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz3TPckbeF9> (дата обращения: 04.04.2015).

21. Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М. : Дело, 2010. 432 с.
22. Стратегия развития муниципалитета / Г. В. Гутман, А. Е. Илларионов, Ю. Н. Лапыгин [и др.]. М. : Юркнига, 2003. 256 с.
23. Шалак В. И. Современный контент-анализ. Приложения в области: политологии, психологии, культурологии, экономики, рекламы. М. : Омега-Л, 2004. 272 с.

## References

1. Barker J. *Thinking paradigms: How to see new and to succeed in the changing world* [Paradigmy myshleniya: Kak uvidet' novoe i preuspet' v menyayushchemsya mire]. М. : Alpina Business Brooks [Al'pina Biznes Bruks], 2007. 187 p.
2. Jenster P., Hussey D. *Company Analysis. Determining strategic capability* [Analiz sil'nykh i slabykh storon kompanii: opredelenie strategicheskikh vozmozhnostei]. М. : Williams publishing house [Izdatel'skii dom «Vil'yams»], 2003. 368 p.
3. Kreger O. *Types of people: 16 types of persons, defining as we live, we work and we love* [Tipy lyudei: 16 tipov lichnosti, opredelyayushchikh kak my zhivem, rabotaem i lyubim]. М. : AST Astrel, 2005. 348 p.
4. Lapygin D. Yu. *Methodologic ensuring process of development of the plan of strategic development of the region* [Metodologicheskoe obespechenie protsessa razrabotki plana strategicheskogo razvitiya regiona] // Management in Russia and abroad [Menedzhment v Rossii i za rubezhom], 2005. N 6. P. 40–52.
5. Lapygin Yu. N. *Creative decisions* [Kreativnye resheniya]. Vladimir : RANEPА branch [VF RANKhiGS], 2015. 190 p.
6. Lapygin Yu. N. *Methods of active training* [Metody aktivnogo obucheniya]. М. : Uright [Yurait], 2015. 234 p.
7. Lapygin Yu. N. *Definition of prospects of the region* [Opredelenie perspektiv regiona] : seminar workbook. Vladimir : RANEPА branch [VF RANKhiGS], 2014. 77 p.
8. Lapygin Yu. N. *Bases of administrative consultation* [Osnovy upravlencheskogo konsul'tirovaniya]. М. : Academic project [Akademicheskii proekt], 2006. 350 p.
9. Lapygin Yu. N. *System solution of problems* [Sistemnoe reshenie problem]. М. : Eksmo, 2007. 336 p.
10. Lapygin Yu. N. *Strategic management* [Strategicheskii menedzhment]. М.: Infra-M, 2014. 208 p.
11. Lapygin Yu. N., Lapygin D. Yu. *Strategic management: bachelor degree and magistracy* [Strategicheskii menedzhment: bakalavriat i magistratura]. М. : Eksmo, 2010. 432 p.
12. Lapygin Yu. N., Lapygin D. Yu. *Management decisions* [Upravlencheskie resheniya]. М. : Eksmo, 2009. 448 p.
13. Lindgren M. *Scenario planning. Communication between the future and strategy* [Stsenarnoe planirovanie. Svyaz' mezhdru budushchim i strategiei]. М. : JSC Olymp-business [ZAO «Olimp-Biznes»], 2009. 256 p.
14. Litvak B. G. *Expert technologies in management* [Ekspertnye tekhnologii v upravlenii] : Manual. М. : Business, 2004. 400 p.
15. Magdanov P. V., Padey V. Yu. *Problems of strategic planning of social and economic development of the region* [Problemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona] // Management skill [Iskusstvo upravleniya]. 2013. N 3. P. 67–71.
16. Marinko G. I. *Managerial consulting* [Upravlencheskii konsalting] : Manual. М. : INFRA-M, 2005. 381 p.
17. Mikalko M. *Breaking the stereotypes. 9 strategies of the creative genius* [Vzlamyvaya stereotipy. 9 strategii kreativnogo geniya]. SPb. : Piter, 2009. 352 p.
18. Morgunova R. V., Marchenko E. M., Morgunova N. V. *Mekhanizm of management of the relations with stakeholders – an administrative innovation* [Mekhanizm upravleniya otnosheniyami so steikholderami — upravlencheskaya innovatsiya] : monograph. Vladimir : Publishing house of VISU [Izd-vo VIGU], 2009. 187 p.
19. Prigozhin A. I. *Disorganization. Reasons, types, overcoming* [Dezorganizatsiya. Prichiny, vidy, preodolenie]. М. : Alpina Pablsher [Al'pina Pablsher], 2007. 408 p.

20. Prigozhin A. I. *Methods of development of the organizations* [Metody razvitiya organizatsii]. M. : ICFED [MTsFER], 2003. 864 p.
21. Prigozhin A. I. *Purposes and values. New methods of work with the future* [Tseli i tsennosti. Novye metody raboty s budushchim]. M. : Delo [Izdatel'stvo «Delo»], 2010. 432 p.
22. *Municipality Development strategy* [Strategiya razvitiya munitsipaliteta] / Guttman G. V., Illarionov A. E., Lapygin Yu. N., Kretin V. A., Muratov A. I. M. : Juridical Book [YuRKNIGA], 2003. 256 p.
23. Shalak V. I. *Modern content analysis. Appendices in area: political science, psychology, cultural science, economics, advertising* [Sovremennyi kontent-analiz. Prilozheniya v oblasti: politologii, psikhologii, kul'turologii, ekonomiki, reklamy]. M. : Omega-L, 2004. 272 p.

## Подход к разработке мероприятий политики регионального развития на основе использования нейросетевых методов кластеризации\*

### Забоев Михаил Валерьевич

Санкт-Петербургский государственный университет  
Доцент кафедры информационных систем в экономике  
Кандидат экономических наук  
miklezab@gmail.com

### Мазяркина Мария Петровна

Санкт-Петербургский государственный университет  
Аспирант  
mazyarkina@gmail.com

#### РЕФЕРАТ

В статье рассмотрена текущая ситуация по поддержке социально-экономического развития отстающих регионов Российской Федерации за счет ассигнований федерального бюджета с целью сокращения различий между субъектами РФ. Показана недостаточная эффективность целевых программ финансирования, разработанных исходя из показателей деятельности федеральных округов, которые объединяют субъекты России согласно территориальному принципу. Авторами предложен подход, позволяющий уточнить параметры государственных программ регионального развития, который предполагает использование моделей на основе искусственных нейронных сетей для анализа социально-экономической ситуации в регионах. Приведен пример использования самоорганизующихся карт Кохонена для исследования качества высшего профессионального образования в субъектах РФ, которое может быть использовано для корректировки соответствующих целевых программ.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджет, высшее профессиональное образование, регион, кластер, искусственные нейронные сети, самоорганизующиеся карты Кохонена

Zaboev M. V., Mazyarkina M. P.

## Analysis of the Development of Russian Regions to Refine the Regional Policy Using Neural Clustering Techniques

### Zaboev Mikhail Valeryevich

Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Information Systems in Economy  
PhD in Economy  
miklezab@gmail.com

### Mazyarkina Maria Petrovna

Graduate Student Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
mazyarkina@gmail.com

#### ABSTRACT

The article describes the current situation about support of the socio-economic development of backward Russian regions to reduce the differences between the regions. The authors show a lack of effectiveness of targeted funding programs developed on the basis of federal districts that combine regions according to the territorial principle. An approach proposes to specify the parameters

\* Работа выполнена при поддержке гранта СПбГУ 13.39.329.2014.

of the state programs of regional development using artificial neural networks to analyze the socio-economic situation in the regions. In the article there is an example of using self-organizing maps for the study of the quality of higher education in Russian regions for adjusting programs of the development of regions.

#### KEYWORDS

budget, higher education, region, artificial neural network, cluster, self-organizing Kohonen maps

Для достижения высоких темпов экономического роста страны целесообразно делать ставку, прежде всего, на те субъекты Российской Федерации, которые обладают конкурентными преимуществами. Однако, в то же время, государство должно заботиться о развитии всей территории, поэтому необходимо поддерживать отстающие регионы. Принимая во внимание экономико-географические характеристики нашей страны, которые оказывают сильное влияние на процесс развития регионов, особенно острой нам представляется проблема оптимального распределения ограниченных финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета государства, что должно снизить сильную разнородность регионов с точки зрения их социально-экономических показателей [4].

Актуальность данной проблематики подтверждается большим количеством официальных документов. Один из них — Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». В настоящее время действует также Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения». Данная программа направлена на формирование единых подходов к вопросам реализации региональной политики, направленных на устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, дальнейшее укрепление федеративных отношений и стимулирование раскрытия потенциала развития каждого из регионов России.

Основная цель программы — это обеспечение сбалансированного развития субъектов РФ и, в конечном итоге, сокращение дифференциации по различным показателям. Так, например, в 2013 г. официальный уровень безработицы в Москве был меньше уровня безработицы в Иркутской области почти в 5 раз (1,7 против 8,3%). Самый же высокий уровень безработицы в том году зарегистрирован в Республике Ингушетия, он составил 47,7%.<sup>1</sup>

Необходимость изучения проблемы сокращения различий между субъектами связана с тем, что сильные социально-экономические отличия между регионами страны могут оказывать влияние на эффективность всей экономики, а также создавать опасность возникновения региональных кризисов. Сильная дифференциация в социально-экономическом развитии регионов может привести и к межрегиональным конфликтам, основанным на том, что различия воспринимаются обществом как нарушение принципов равенства и справедливости.

Выравнивание уровней социального и экономического развития регионов — одно из направлений государственной политики, которое реализуется с помощью различных инструментов, один из которых — финансирование [1]. Согласно программе «Региональная политика и федеративные отношения», объем бюджетных ассигнований федерального бюджета составит 149 161 604 тыс. руб<sup>2</sup>. Важную роль

<sup>1</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307.

в распределении средств, предусмотренных программой, играют региональные бюджеты, что ведет к регионализации экономических и социальных процессов, а также к росту роли региональных бюджетов.

Основное назначение выделяемых денежных средств — ускорение решения социально-экономических проблем, которые не устраняются естественным путем и могут иметь тенденцию к обострению. При этом стоит учитывать, что данные программы регионального развития служат основой при формировании бюджетных заявок для формирования Фонда регионального развития, трансферты из которого являются одним из источников доходов бюджетов субъектов. Еще один из источников дохода региональных бюджетов — это трансферты из федерального бюджета. Таким образом, одной из приоритетных задач становится эффективное распределение и использование бюджетных средств.

Для того чтобы выделить основные факторы, которые препятствуют динамичному развитию субъекта РФ, а также определить направления, концентрация на которых будет способствовать снижению различий между регионами, в настоящий момент используется система оценок эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Данная система оценок была утверждена Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142<sup>1</sup>. После оценки каждого региона рассчитывается отклонение базовых показателей социально-экономического развития субъекта от среднероссийского показателя. Объем финансирования определяется пропорционально этому отклонению. При этом на государственную поддержку могут претендовать не все регионы РФ.

Одно из необходимых условий для получения государственной поддержки — попадание региона в группу с низким или крайне низким уровнем развитием. Таких групп предусмотрено всего пять. Кроме уже перечисленных это еще группы регионов с уровнем развития выше среднего, средним и ниже среднего. Деление на группы происходит на основе оценок, методика расчета которых описывается в Постановлении № 1142, о котором говорилось ранее. Однако как именно регионы соотносятся с этими пятью группами, в методике не указывается.

Еще одно условие — наличие проекта программы развития региона. Проекты разрабатываются региональными администрациями и предоставляются для проведения конкурсного отбора. В проектах должны быть обоснованы причины, по которым регион нуждается в дополнительном финансировании, должен быть указан перечень мер для сокращения отставаний от других регионов страны, подсчитан необходимый объем финансовых ресурсов [8]. Далее на федеральном уровне происходит отбор наиболее нуждающихся в поддержке субъектов, у которых имеются эффективные проекты.

В Постановлении Правительства от 11 октября 2001 г. № 717<sup>2</sup> также делается акцент и на существующих проблемах составления программ сокращения различий, которые остаются актуальными и сейчас. Это размытость целей программ, недостаточная ответственность за исполнение запланированных мероприятий, необходимость разработок альтернативных методик отбора регионов и уточнение критериев распределения бюджетных средств, которые смогли бы обеспечить большую прозрачность и объективность реализации программ. Однако основная проблема разработки проектов программ заключается в том, что многие субъекты РФ не имеют собственных ресур-

<sup>1</sup> О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 (ред. от 26.12.2014).

<sup>2</sup> О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)»: постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717. Утверждено Распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2006 г. № 1454-р. Реализация целевой программы завершена в 2006 г.

сов (как финансовых, так и кадровых) для проведения анализа состояния социально-экономического развития региона и составления такого проекта программы [7].

Другой недостаток описанной процедуры распределения дополнительного финансирования заключается в том, что существующая система оценок в большей степени показывает наличие или отсутствие изменений в развитии регионов, чем обосновывает предоставление межбюджетных трансфертов и помогает выделить основные проблемы в субъектах. Поэтому для уточнения существующей оценки уровня развития регионов предлагается использовать большее количество различных социально-экономических показателей. При этом в силу того, что Российская Федерация состоит из 85 субъектов<sup>1</sup>, предполагается нецелесообразным исследовать такое большое количество объектов по отдельности. Один из вариантов — исследование федеральных округов, что и происходит сейчас на практике, так как большинство целевых программ разрабатываются именно для округов. Но федеральные округа группируют субъекты РФ по территориальному принципу, что приводит к объединению регионов с сильно различающимся уровнем социально-экономических показателей, и вследствие этого распределение бюджетных средств не оптимально соотносится с уровнем и динамикой развития регионов [Там же]. Нередко отмечается, что выделяемые дотации и субсидии, направленные на сокращение социально-экономических различий между регионами страны, не дают ожидаемого результата и не способствуют решению проблем. Это может быть связано как раз с тем, что зачастую поддержка регионов оказывается в «ручном режиме» и не всегда по прозрачным критериям [5].

В качестве примера можно привести Стратегию социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г., которая утверждена Распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р. Данная стратегия определяет направления развития федерального округа, а также может быть взята за основу для разработки федеральной целевой программы. Северо-Западный ФО включает в себя 11 регионов РФ. Несмотря на то, что в стратегии отмечается низкий уровень социально-экономического развития в некоторых субъектах, например, в Псковской области, в целом ситуация по федеральному округу описывается положительно. Однако основной вклад в положительную динамику развития округа — это вклад Санкт-Петербурга, который является одним из главных центров развития экономики России. Именно Санкт-Петербург является наиболее привлекательным для населения, в том числе и приезжего, а не весь Северо-Западный ФО, как указано в стратегии. Сравнивая социально-экономические показатели регионов в Северо-Западном ФО, можно отметить, что ВРП на душу населения Санкт-Петербурга в 2012 г. превышал ВРП Псковской области почти в 3 раза — 459 261,2 руб. против 162 885,8 руб.<sup>2</sup>. Такие различия можно увидеть при сравнении и других социально-экономических показателей.

Унифицированный подход к определению стратегий развития регионов, которые входят в один и тот же федеральный округ, но сильно отличаются друг от друга по многим показателям, может привести к увеличению различий между ними, что скажется на развитии всего округа в целом. Развитие в субъектах с высоким уровнем социально-экономических показателей будет тормозиться, а отставание регионов с низким уровнем социально-экономического развития усилится, например, из-за неправильно выбранных ориентиров развития еще на начальном этапе.

<sup>1</sup> Республика Крым и город федерального значения Севастополь, принятые в состав Российской Федерации согласно Федеральному конституционному закону от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ, не учитывались в проведенном исследовании из-за отсутствия данных за предыдущие годы.

<sup>2</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики.

Для преодоления проблемы недостаточной эффективности мер финансовой поддержки субъектов РФ, вызванной территориальным принципом формирования федеральных округов, предлагается подход, основанный на выделении и изучении кластеров, которые объединяют в себе субъекты со схожей социально-экономической ситуацией. Предлагаемый подход позволяет выявить наиболее уязвимые сферы социально-экономического развития в кластерах, а значит, и в субъектах, которые входят в него. На основе полученной дополнительной информации о различных аспектах развития регионов могут быть скорректированы программы субсидирования, что должно способствовать развитию отстающих регионов. Для каждого выделенного кластера может быть сформулирован перечень рекомендаций по уточнению целевых программ финансирования, направлений социально-экономической политики, которые в дальнейшем могут при необходимости конкретизироваться и для отдельных субъектов РФ.

Это позволит объединить в одну несколько федеральных целевых программ развития регионов и сократить расходы на их разработку, а также провести анализ социально-экономической ситуации в субъектах на федеральном уровне. Ведь зачастую субъекты не только не имеют возможностей для проведения такого анализа, но и не хотят его проводить. Во-первых, это связано с расходами на подготовку проекта программы, которая в дальнейшем может быть не одобрена, и, во-вторых, с расходами из регионального бюджета на реализацию программы в случае ее принятия, на что многие администрации также не хотят идти. Так как на данный момент инициатива об анализе социально-экономической ситуации и разработке программы исходит только от субъектов РФ, то зачастую регионы сознательно отказываются от этого. Поэтому государство должно не только оказывать финансовую поддержку, но и выступать организатором разработки и реализации региональных программ развития и сокращения различий между регионами страны.

Выявление кластеров, которые будут объединять схожие по социально-экономическому развитию регионы, может происходить с помощью методов, основанных на анализе статистических данных, предоставленных Росстатом, а потом, при необходимости, корректироваться экспертами. Один из таких методов — это кластеризация с помощью построения искусственной нейронной сети, а именно самоорганизующихся карт Кохонена. Несмотря на то что у нейросетевых методов есть противники, которые считают, что данные методы менее эффективны по сравнению с традиционными, преимуществом искусственных нейронных сетей является возможность моделировать с их помощью сложные нелинейные функции, решать задачи при неявных закономерностях или при неполных данных [2].

В проведенном исследовании самоорганизующиеся карты Кохонена используются для анализа качества высшего профессионального образования в регионах — одного из факторов, определяющих уровень развития региона. В процессе разработки стратегического плана развития системы высшего образования должны учитываться потребности отраслей экономики и других сфер деятельности региона [3]. В рамках исследования была рассмотрена ситуация, когда профиль образования в регионе имеет расхождение с реальными потребностями промышленности (на примере подготовки специалистов в сфере лесного дела).

Для входных данных была использована статистика за 2013 г., представленная на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, по следующим показателям: лесистость территории, %; общий запас древесины, млн м<sup>3</sup>; число предприятий по направлению лесозаготовки; производство необработанной древесины, тыс. м<sup>3</sup>. В результате кластеризации было получено 6 кластеров. Регионы, которые попали в первые три кластера, характеризуются высокой долей лесистости и большими запасами древесины. С учетом числа предприятий лесозаготовки и производства необработанной древесины была получена карта, пред-

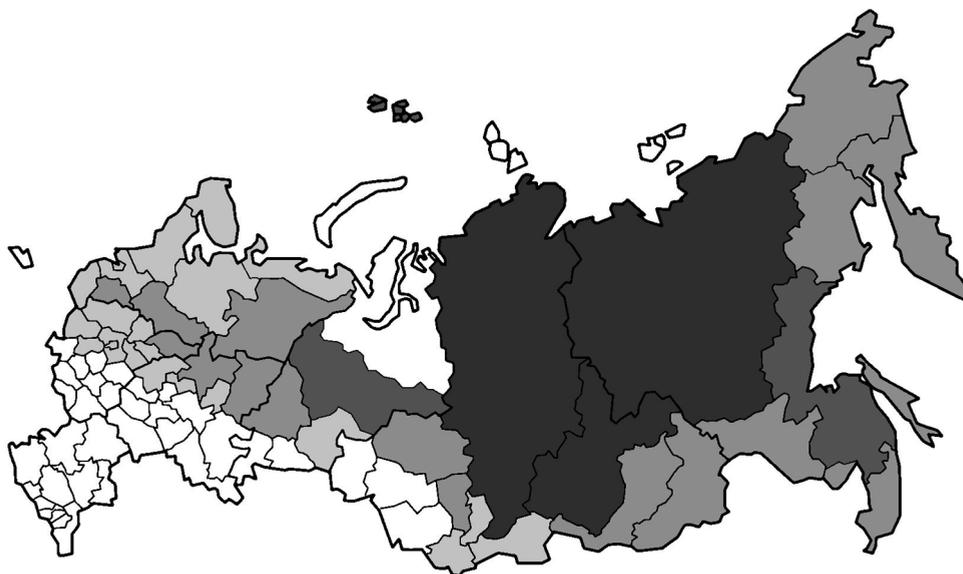


Рис. 1. Результат кластеризации субъектов РФ с использованием самоорганизующихся карт Кохонена

ставленная на рис. 1 (чем интенсивнее цвет, тем выше уровень рассматриваемых показателей в регионе).

Логично предположить, что именно в этих регионах должно развиваться обучение по направлению «Лесное дело». Однако на практике данная специальность хотя и представлена во многих регионах, выделенных на рис. 1, но не во всех (рис. 2). При этом в некоторых регионах, где, скорее всего, есть потребность в специалистах данной профессии, вузы не готовят студентов по данной программе (например, Кировская обл.), а в некоторых регионах данная специальность представлена в большем количестве вузов, чем это может быть необходимо (например, Пензенская обл.).

Самоорганизующиеся карты Кохонена предоставляют возможность выявить и наглядно продемонстрировать скрытые взаимосвязи или различия между многомерными объектами и могут использоваться для изучения широкого круга аналогичных проблемных ситуаций [6]. Несмотря на то что региональные органы власти не обладают большими возможностями в управлении высшим образованием, им необходимо разрабатывать и корректировать региональную политику в сотрудничестве с вузами, что будет способствовать как развитию системы высшего образования, так и решению задач социально-экономического развития региона в целом.

Устранение сильной дифференциации между регионами — одна из задач государства. Для этого необходимо проводить исследования, которые позволят выявить сильные и слабые стороны субъектов, скорректировать региональную политику. В настоящее время существует система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, однако она позволяет лишь разбить все субъекты Российской Федерации на группы на основе отклонения некоторых показателей от средних по стране. В свою очередь результаты анализа с использованием самоорганизующихся карт Кохонена получают более наглядными, легче интерпретируются и не требуют дополнительной обработки.

Это должно позволить более объективно выделить отстающие регионы и сферы, в которых наблюдается спад, а также скорректировать план расходования бюджет-

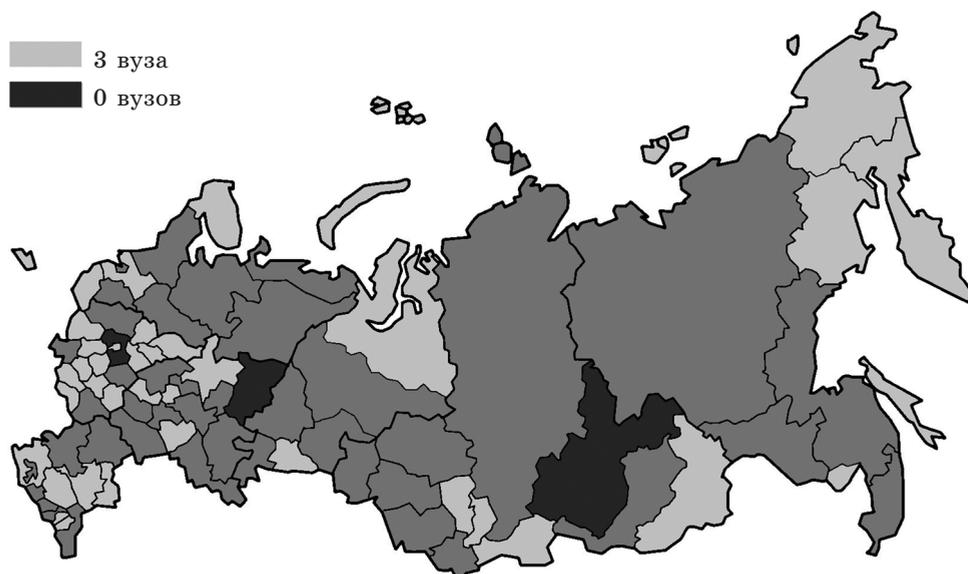


Рис. 2. Наличие вузов, в которых ведется подготовка по лесному делу в регионах РФ в 2014 г.<sup>1</sup>

ных средств. Использование указанных методов кластеризации позволяет изучать ситуацию как внутри самого региона, так и общую ситуацию в целом по стране. На основе полученной информации можно выделять направления, которые имеют потенциал стать ключевыми в развитии региона.

## Литература

1. Алексеева Н. Об оценке эффективности межбюджетных отношений // Экономист. 2007. № 8. 84–88 с.
2. Ботвин Г. А., Забоев М. В. Кластеризация стран по макроэкономическим показателям с использованием аппарата искусственных нейронных сетей // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция, 2011. № 4. С. 552–556.
3. Ковцева И. П. Региональный аспект модернизации высшего профессионального образования как фактор развития экономического потенциала региона // Вестник АГТУ. 2011. № 1. С. 138–141. Сер. Экономика.
4. Костяная О. М. Механизм распределения финансовых средств между федеральным и региональным бюджетами [Электронный ресурс]. URL: [http://www.pglu.ru/lib/publications/University\\_Reading/2009/X/uch\\_2009\\_X\\_00021.pdf](http://www.pglu.ru/lib/publications/University_Reading/2009/X/uch_2009_X_00021.pdf)
5. Любовный В. Я., Зайцев И. Ф., Воякина А. Б. [и др.]. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М. : МОНФ, 2000. 180 с
6. Мелешкин М. И., Забоев М. В. Использование карт Кохонена для оценки конкурентоспособности ведущих российских университетов среди мировых научно-образовательных центров // Управленческое консультирование, 2014. № 10. С. 102–114.
7. Николаев И. А., Точилкина О. С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) : аналитический доклад. ФБК, 2006. 29 с.
8. Сахарова В. С. Федеральные целевые программы: объем, порядок, источники финансирования / В. С. Сахарова // Молодой ученый. 2012. № 10. С. 225–227.

<sup>1</sup> По данным портала «Мое образование» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.moeobrazovanie.ru/specialities\\_vuz/lesnoe\\_delo.html](http://www.moeobrazovanie.ru/specialities_vuz/lesnoe_delo.html)

## References

1. Alekseeva N. *About an assessment of efficiency of the inter budgetary relations* [Ob otsenke effektivnosti mezhbyudzhetsykh otnoshenii] // *Economist*. 2007. N 8. 84–88 p.
2. Botvin G. A., Zaboev M. V. *Clusterisation of the countries on macroeconomic indicators with use of the device of artificial neural networks* [Klasterizatsiya stran po makroekonomicheskim pokazatelyam s ispol'zovaniem apparata iskusstvennykh neuronnykh sete] // *RISK: resources, information, supply, competition* [RISK: resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsya], 2011. N 4. P. 552–556.
3. Kovtseva I. P. *Regional aspect of modernization of higher education as factor of development of economic capacity of the region* [Regional'nyi aspekt modernizatsii vysshego professional'nogo obrazovaniya kak faktor razvitiya ekonomicheskogo potentsiala regiona] // *ASTU Bulletin. Series: Economy* [Vestnik AGTU. Seriya: Ekonomika], 2011. N 1. P. 138–141.
4. Kostyanaya O. M. *Mechanism of distribution of financial means between federal and regional budgets* [Mekhanizm raspredeleniya finansovykh sredstv mezhdru federal'nym i regional'nym byudzheta] [Electronic resource]. URL: [http://www.pglu.ru/lib/publications/University\\_Reading/2009/X/uch\\_2009\\_X\\_00021.pdf](http://www.pglu.ru/lib/publications/University_Reading/2009/X/uch_2009_X_00021.pdf)
5. Lubovniy V. Ya., Zaytsev I. F., Voyakina A. B., Pchelintsev O. S., Gertsberg L. Ya., Shim G. A. *Target programs of development of regions: recommendations about improvement of development, financing and realization* [Tselevye programmy razvitiya regionov: rekomendatsii po sovershenstvovaniyu razrabotki, finansirovaniya i realizatsii]. M. : MSSF, 2000. 180 p.
6. Meleshkin M. I., Zaboev M. V. *Use of cards of Kokhonon for an assessment of competitiveness of the leading Russian universities among the world scientific and educational centers* [Ispol'zovanie kart Kokhonona dlya otsenki konkurentosposobnosti vedushchikh rossiiskikh universitetov sredi mirovykh nauchno-obrazovatel'nykh tsentrov] // *Administrative consulting* [Upravlencheskoe konsul'tirovanie], 2014. N 10. P. 102–114.
7. Nikolaev I. A., Tochilkina O. S. *Strategy and programs of development of regions (comparative analysis)* [Strategii i programmy razvitiya regionov (sravnitel'nyi analiz)] : analytical report. FBC, 2006. 29 p.
8. Sakharova V. S. *Federal target programs: volume, order, sources of financing* [Federal'nye tselevye programmy: ob'em, poryadok, istochniki finansirovaniya] / V. S. Sakharova // *Young scientist* [Molodoi uchenyi]. 2012. N 10. P. 225–227.

## Особенности передела собственности на современном этапе развития экономики России

### Шик Ксения Петровна

Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России (Москва)  
Старший инспектор  
ksyu\_shik@mail.ru

### Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры финансового менеджмента  
Доктор экономических наук, профессор  
Labudin59@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье описаны тенденции развития отношений собственности современного этапа развития экономики страны. Сформулированы основные направления осуществления передела собственности, выделены основные черты данного процесса. Рассмотрены основные этапы передела собственности в России. Проведен анализ наиболее распространенных способов передела собственности.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

собственность, передел собственности, приватизация, поглощение, захват

Shik K. P., Labudin A. V.

## Features of Redistribution of Property in a Modern Stage of Russian Economic Development

### Shik Kseniya Petrovna

Department of Information Technologies, Communications and Information Protection of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Moscow)  
Chief inspector  
ksyu\_shik@mail.ru

### Labudin Alexander Vasilyevich

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 Financial Management  
Doctor of Science (Economy), Professor  
Labudin59@mail.ru

#### ABSTRACT

The article deal with a main trends of development of relations with the property in a modern stage of economic development. In article are specified the main directions of the use of the term “redistribution of property”, determined the main features of this process. It is considered periods of redistribution of property in Russia. The commonest method of redistribution of property are analyzed.

#### KEYWORDS

property, redistribution of property, privatization, absorption, attack

---

Собственность, являясь одной из основных категорий общественнознания, характеризует то, как, в целом, развиваются общественные отношения в государстве. Отношения собственности являются своеобразным комплексным показателем процессов, происходящих в обществе. Поэтому неудивительно, что любая концепция

развития системы государственного управления основывается на перераспределении собственности и повышении эффективности управления ею.

В условиях перехода к рыночной системе хозяйствования в нашей стране происходило становление различных форм собственности, и получила свое признание частная собственность. Все эти процессы сопровождались достаточно существенными перераспределительными эффектами, особенно если речь шла о крупных предприятиях или больших участках земли. Причем перераспределение собственности крупных предприятий зачастую осуществлялось не рыночными мерами, а непосредственно переделом. Этот вопрос в последние годы приобретает все большую актуальность.

События, происходящие в отечественной экономике последние 20 лет, можно охарактеризовать термином «передел собственности». Однако, с теоретической точки зрения, данный термин не употребляется ни в одном современном учебнике. Некоторые авторы в своих научных работах, используя термин «передел», сути его не раскрывают. Несмотря на выросший интерес именно к проблеме передела собственности, не существует единой точки зрения при использовании данного термина. Каждый автор трактует его по-своему. В некоторых публикациях передел отождествляется с приватизацией, иногда с реприватизацией (увеличением государственного сектора), вооруженным захватом собственности. В отдельных источниках переделом собственности называют слияния и поглощения предприятий, недружественный захват. Также много работ, в которых переделом собственности называют рейдерские захваты, иногда вооруженные силовые захваты.

В толковом словаре русского языка под редакцией Т. Ф. Ефремовой под переделом понимается действие по значению глаголов «переделывать», «переделить», что говорит о перераспределительном характере вышеназванного термина. Что же касается данного понятия по отношению к собственности, то в словаре Д. Н. Ушакова<sup>1</sup> глагол «переделить» имеет следующие значения: разделить заново, по-новому, что позволяет сделать вывод также о перераспределительном характере данного процесса.

Передел собственности в любом случае представляет собой определенное перераспределение собственности, прав на собственность, причем способ данного перераспределения в современном понимании данного термина не является ожидаемым для данной формы собственности или объекта с точки зрения исторически сложившихся тенденций, практики и обычаев делового оборота. К отличительным особенностям передела можно отнести следующие признаки: массовый характер данного явления; стихийность процессов переделов собственника и их неподконтрольность государству; в результате проведенного передела происходит смена собственника, укрупнение или дробление определенных объектов экономической деятельности.

Одной из функций передела собственности может являться приведение юридических прав собственности в соответствие фактически сложившимся экономическим отношениям собственности, что чаще всего имеет характер формального закрепления перехода прав собственности от номинальных собственников к фактическим обладателям.

В России можно насчитать несколько переделов собственности, каждый из которых сопровождался всплеском напряженности в обществе. Из наиболее ярких, исторически заметных переделов, инициированных существующей в обществе властью, можно выделить следующие: передел собственности в пользу помещиков в эпоху Ивана Грозного, перераспределение собственности во времена правления Петра Первого, передел собственности в пользу пролетариата после Революции 1917 г. [2]. Передел собственности может существовать в разных формах в за-

<sup>1</sup> Словарь Ушакова // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=ushakov>

висимости от складывающейся в стране ситуации и иметь различное название. На наш взгляд, наиболее сложный этап передела собственности наблюдается с 1990-х гг., причем его сложность состоит в том, что государство, инициировав процесс передела собственности, практически не регулировало его, в результате наблюдается множество доступных и незапрещенных способов передела собственности.

На протяжении последних двух десятилетий в России произошло несколько переделов собственности. Ключевое место в радикальном преобразовании отношений собственности отводилось приватизации государственной собственности, которая явилась инициирующим этапом передела [4, с. 55]. Государство не было готово к проведению приватизации, так как отсутствовал механизм ее проведения, переход государственной собственности в частную осуществлялся практически безвозмездно, причем присвоение огромных имущественных комплексов осуществлялось в полном соответствии с действовавшим (точнее — отсутствовавшим) законодательством. Как отмечает В. П. Камышанский [3], «ученые выдвигают обширный список действий, которые могут быть квалифицированы как приватизация». Однако многие из них стали началом процесса передела собственности.

Передел собственности может начать государство также с помощью национализации. Отдельным инструментом передела собственности является монополизация отдельных сфер и отраслей экономики. Еще одним инструментом в руках государства, на наш взгляд, являются такие способы, как конфискация (в соответствии со ст. 243 ГК РФ) и обращение взыскания на имущество (ст. 237 ГК РФ). Отметим, что данные способы используются нечасто, но в случае необходимости государство может воспользоваться ими.

Передел собственности может носить скрытый, латентный характер, так как зачастую в тени остаются незаконные средства, которыми пользуются собственники предприятий для перераспределения в их пользу той собственности, в которой они нуждаются. Еще одним инструментом для передела собственности является банкротство — явление в российской экономике достаточно естественное, необходимое для повышения эффективности использования собственности или для очищения рынка от нерентабельных предприятий. Однако данный институт не всегда используется в тех целях и теми способами, для которых он был создан, он часто становится инструментом передела собственности.

Достаточно часто используемым способом обращения чужой собственности в свою является рейдерство. При совершении рейдерского захвата набор средств и способов крайне разнообразен, включая банкротство, скупку акций, подкуп государственных служащих, корпоративный шантаж. Однако некоторые авторы последний относят к самостоятельному способу передела собственности, что, на наш взгляд, не совсем логично и обосновано, так как он является разновидностью рейдерского захвата.

В последние годы в России значительно обострилась необходимость борьбы с рейдерством как с основным способом передела собственности. В условиях не всегда честной конкурентной борьбы количество рейдерских захватов до наступления кризиса 2008 г. росло. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, рейдеры значительно снизили свою активность после 2008 г. По заявлению руководства Следственного комитета (СК) при МВД, в 2008 г. было зафиксировано 353 случая рейдерского захвата предприятий. В 2007 г. этот показатель составлял 512, в 2006 — 367, в 2005 — 346. Снижение числа захватов, по информации МВД, отмечено и в 2009 г.<sup>1</sup> По данным Следственного комитета России в 2010 г. было получено лишь 69 сообщений о рейдерских захватах, а в 2011 г. их количество стремительно возросло до 400<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Субботина М. Анатомия рейдерства // Финансовый контроль. Москва, 2010. 1 апр.

<sup>2</sup> Гридасов А., Евстифеев Д. Рейдерских захватов становится все больше [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР : сайт информационного ресурсного центра Известия. URL: [izvestia.ru/news/521674](http://izvestia.ru/news/521674)

Представители силового ведомства, связывая это явление с финансовым кризисом, отмечают, что у рейдеров стало в наличии меньше финансовых средств. В целом по России в первом квартале 2010 г. в производстве органов предварительного следствия находилось 186 дел о рейдерских захватах имущества, из них 59 дел расследовано, 26 — окончено, 16 направлено в суд, 10 прекращено и 33 — приостановлено<sup>1</sup>. Количество уголовных дел в 2011 г. значительно увеличилось по сравнению с 2010 г.: с 82 до 251<sup>2</sup>. Количество оконченных уголовных дел о рейдерских захватах в 2013 г. — 104, что составляет 12% от общего количества сообщений о преступлениях<sup>3</sup>. По аналогичным данным за период с января по июнь 2014 г. данный показатель составляет менее 1% (количество оконченных уголовных дел о рейдерских захватах — 45; общее количество сообщений о преступлениях — 452 820).

Значительные затруднения вызывает у практических работников расследование уголовных дел по фактам криминального присвоения прав на управление и владение предприятиями и организациями ввиду того, что рейдерство является латентным теневым процессом в экономике страны. Факт захвата активов предприятия доказать при расследовании проблематично, о чем свидетельствует тот факт, что, по самым скромным подсчетам, в год происходит около 10 тыс. рейдерских атак, а обвинительные приговоры выносятся лишь по отдельным единичным захватам.

Несмотря на статистику снижения количества зарегистрированных рейдерских захватов, в современных условиях отмечена тенденция к изменению способов захвата предприятий. В настоящее время латентность совершаемых захватов, по мнению специалистов, крайне высока [1]. Рейдерские захваты осуществляются информационно и материально подготовленными сформированными устойчивыми властно-хозяйственными структурами, зачастую имеющими покровительство в виде того или иного государственного властного органа. Рейдерские группы, распоряжаясь крупными суммами накопленного финансового капитала, ставят своей целью захват активов предприятия и получение возможности управлять предприятием с последующей сменой собственника.

Еще одним способом передела собственности является формирование крупных интегрированных структур [5, с. 5]. Тенденцией рынка корпоративной собственности становится консолидация объектов собственности, реже добровольное, а зачастую административное вовлечение в холдинги или финансово-промышленные группы новых субъектов, что является еще одним механизмом передела собственности, так как более сильный собственник, обладающий достаточно обширной материальной и финансовой базой, способен поглотить или разорить более мелкого противника с помощью различных приемов конкурентной борьбы. Необходимо отметить, что целенаправленные и согласованные действия данных групп могут привести к существенным изменениям в экономическом пространстве.

Кроме того, существенное влияние на рынок собственности оказывают мощные неформальные конгломераты, межгосударственные структуры, национальные и транснациональные корпорации, занимая достаточно большой сегмент рынка и оказывая существенное влияние на развитие рыночных отношений. При наличии политической или государственной поддержки ими производится лоббирование своих интересов по перераспределению прав собственности путем законодательного закрепления отдельных «полезных» норм. Таким образом, можно выделить еще один способ передела собственности, имеющий достаточно сложный механизм реализации и опасный для всей отечественной экономики с точки зрения последствий. Этот спо-

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mvd.ru>

<sup>2</sup> Гридасов А., Евстифеев Д. Там же.

<sup>3</sup> Официальный сайт СК РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru>

соб заключается в лоббистском изменении действующего законодательства (в том числе и экономического).

Проблема передела собственности имеет и очень важный социальный аспект. Чтобы общество, включая и ту его часть, которая служит в правоохранительных органах, защищало право собственности, нужно, чтобы оно не просто формально признавало, но и осознавало его легитимность. А с этим имеется очень много проблем. Решать их путем простой и грубой национализации — мало реально. И не потому, что за таким государственным решением последует серьезное сопротивление собственников, в одночасье ставших «бывшими». Государство, опираясь на подавляющее большинство населения, запросто сломит такое сопротивление. Дело в том, что объекты собственности мало отобрать. Ими надо научиться управлять. А пока новые государственные менеджеры будут этому учиться, экономика будет падать вниз. Опыт первых послереволюционных лет нашей истории четко это показал. Поэтому надо искать другие пути. И, на наш взгляд, такими путями могут быть следующие:

- жесткое государственное стимулирование новых собственников, ставших таковыми в результате приватизации, и предпринимателей в целом, к инвестированию практически всей прибыли в свои предприятия; здесь очень эффективными могут быть налоговые рычаги, в первую очередь предельно высокое налогообложение потребляемой части прибыли и практически «обнуление» налоговой ставки по прибыли, инвестируемой в развитие своих предприятий;
- поощрение со стороны государства участия работников организаций в их капитале, что позволит сформировать у них чувство хозяина на своем рабочем месте и в организации в целом; законодательное установление минимальной доли уставного капитала, принадлежащего работникам, и максимальной доли, находящейся в руках одного участника хозяйственного общества;
- законодательное установление полномочий трудовых коллективов во всех организациях, включая в первую очередь частные;
- введение государственного валютного контроля за вывозом капиталов за рубеж, усиление уголовной ответственности за фиктивные внешнеэкономические сделки, являющиеся прикрытием вывоза капитала, установление строго целевого характера операций по вывозу капитала за рубеж с необходимым обоснованием его соответствующим государственным органам, например Федеральной службе финансового мониторинга;
- государственное поощрение предпринимательской деятельности, направленной на всемерное развитие своих предприятий, награждение успешных предпринимателей, реально воплощающих в жизнь принципы социальной и государственной ответственности, государственными наградами, в этой связи целесообразно использовать опыт, накопленный в Китае, Вьетнаме, Лаосе;
- установление общенационального культа скромного образа жизни, напряженного каждодневного труда, насаждение, в том числе совместными усилиями государственных органов и религиозных организаций, российского варианта «протестантской этики»: Не в себя, но в Бога богатеете; кстати, неплохо вспомнить, что в дореволюционный период такая этика сложилась не только у протестантов, но и у русских старообрядцев;
- обложение объектов недвижимого имущества по прогрессивной шкале, позволяющее ориентировать предпринимателей на вложения не в личное потребление, а в то дело, за которое они взялись, в том числе и получив далеко не по реальной стоимости соответствующие объекты от государства в процессе приватизации государственной собственности.

Конечно, предлагаемые меры не смогут полностью разрешить проблему передела собственности и рейдерских захватов. Однако они могут стать тем рычагом,

который позволит сдвинуть «лежащий камень» с мертвой точки, сформировать необходимое для плодотворной работы правоохранительных органов народное мнение.

### Литература

1. Алексеев Ю. Ф. О результатах работы органов предварительного следствия МВД России по противодействию рейдерским захватам // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2009, апрель. № 1(38),
2. Борисов Ю. Д. Рейдерство — это купить на грош пятаков // Известия. 2006. 20 июля.
3. Камышанский В. П. Приватизация предприятий. Право собственности. М. : А-Приор, 2009.
4. Радыгин А. Д. Перераспределение прав собственности в постприватизационной России // Вопросы экономики. 1999. № 6.
5. Фаенсон М. И., Пиманова А. А. Рейдерство (недружественный захват предприятий): практика современной России. М. : Альфа-Пресс, 2007. 120 с.

### References

1. Alekseev Yu. F. *About results of work of bodies of preliminary investigation of the Ministry of Internal Affairs of Russia on counteraction to raider seizure* [O rezul'tatakh raboty organov predvaritel'nogo sledstviya MVD Rossii po protivodeistviyu reiderskim zakhvatam] // Real estate and investments. Legal regulation [Nedvizhimost' i investitsii. Pravovoe regulirovanie]. N 1(38), April, 2009.
2. Borisov Yu. D. *Raiding — is to buy a penny's worth dimes* [Reiderstvo — eto kupit' na grosh pyatakov] // Izvestiya Newspaper [Gazeta «Izvestiya»]. July 20, 2006.
3. Kamyshansky V. P. *Privatization of the enterprises. Property right* [Privatizatsiya predpriyatii. Pravo sobstvennosti]. M. : A-Prior, 2009.
4. Radygin A. D. *Redistribution of the property rights in post-privatization Russia* [Pereraspredelenie prav sobstvennosti v postprivatizatsionnoi Rossii] // Questions of Economy [Voprosy ekonomiki]. 1999. N 6.
5. Fayenson M. I., Pimanova A. A. *Raiding (unfriendly seizure of the enterprises): practice of modern Russia* [Reiderstvo (nedruzhestvennyi zakhvat predpriyatii): praktika sovremennoi Rossii]. M. : Alpha Press, 2007. 120 p.

## Подходы к определению сущности системы энергообеспечения региона

### Белов Валерий Игоревич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры макроэкономического регулирования  
 Кандидат экономических наук, доцент  
 belov@szipa.ru

### Ловыгина Анастасия Борисовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Соискатель кафедры макроэкономического регулирования  
 lovyginaab@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье на основе семантического анализа различных определений термина «энергообеспечение» выявляются его существенные характеристики, которые посредством использования четырех подходов (отраслевого, кластерного, территориального и системного) позволяют сформулировать определение понятия «система энергообеспечения региона».

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

энергообеспечение, энергоснабжение, энергетический комплекс, региональная экономическая система, система энергообеспечения региона

Belov V. I., Lovygina A. B.

## Approaches to Defining the Essence Energy Supply System in the Region

### Belov Valery Igorevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Associate Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation  
 PhD in Economy, Associate Professor  
 belov@szipa.ru

### Lovygina Anastasiya Borisovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Competitor of the Chair of Macroeconomic Regulation  
 lovyginaab@mail.ru

#### ABSTRACT

In this paper, based on the semantic analysis of different definitions of the term “energy supply” revealed its essential characteristics that by using four approaches (industry, cluster, and the territorial system) allow us to formulate a definition of “energy supply system in the region”.

#### KEYWORDS

power supply, energy sector, regional economic system, the power supply in the region

Понятийно-категориальный аппарат имеет принципиально важное значение в научной среде, поскольку позволяет не только вести диалог со своими коллегами и оппонентами на одном профессиональном языке, но и использовать слова и выражения в соответствии с их значением и принятым научным сообществом толкованием. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть имеющиеся в научной и

специальной литературе различные определения понятия «энергообеспечение» для выявления его сущностных характеристик.

Поскольку данное понятие представляет собой составное слово, то сначала следует определить значение термина «обеспечение» (как главного слова), а затем обратиться к первой составной части сложного слова — «энерго».

При рассмотрении понятия «обеспечение» в первом случае предполагается действие по глаголу «обеспечить», «обеспечивать». Глагол «обеспечить» толкуется как «снабдить чем-нибудь в нужном количестве»<sup>1</sup>. В другом источнике говорится, что «обеспечение» есть «факторы, создающие возможность чего-либо»<sup>2</sup>. Наиболее полное и емкое определение «обеспечения» дается в современном экономическом словаре [8]. Так, в первом значении под ним понимается «совокупность мер и средств, создание условий, способствующих нормальному протеканию экономических процессов... поддержанию стабильного функционирования экономической системы...». Во втором значении выделяют различные виды обеспечения (например, информационное или техническое), представляющие собой подсистемы системы более высокого порядка.

Резюмируя толкования значений термина «обеспечение», можно выделить несколько характеристик, раскрывающих его сущность: 1) обеспечение понимается как снабжение; 2) обеспечение есть создание достаточности (условия и факторы); 3) обеспечение есть подсистема.

Термин «энерго» в новых сложных словах является сокращением от слова «энергетический». «Энергетический», в свою очередь, теснейшим образом связан с энергетикой. Под энергетикой понимается «наука... связанная с получением, преобразованием, передачей, распределением и использованием различных видов энергии»<sup>3</sup>. Первоначальный этап — получение энергии — как известно, осуществляется посредством трансформации природных ресурсов в электрическую и тепловую энергию. В этой связи энергетика как самостоятельная наука в большей степени рассматривает вопросы технико-технологического плана, которые предполагают изучение разных этапов и стадий в преобразовании энергии с момента добычи природного сырья до получения конечного продукта (специфичного товара — энергии).

Более глубокое понимание сущности понятия «энергообеспечение» видится через раскрытие содержания понятия «снабжение» (первая характеристика), а с учетом составной части сложного слова — через «энергоснабжение». Так, в литературе под энергоснабжением понимается «обеспечение предприятия всеми видами энергии и топлива»<sup>4</sup>. В официальных документах органов государственной власти энергоснабжением называется «процесс обеспечения потребителей энергией и/или энергоносителями»<sup>5</sup>. В Энциклопедическом словаре по металлургии говорится, что энергоснабжение есть «совокупность установок, служащих для преобразования, передачи энергии, и соответственно служб, обеспечивающих бесперебой-

<sup>1</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российской академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 стр. С. 427.

<sup>2</sup> Русский идеографический словарь: электронная версия издания. URL: <http://www.slovari.ru/default.aspx?s=0&p=5485>

<sup>3</sup> Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Е. С. Зенович. М.: Астрель: АСТ, 2004. 778 с. С. 747.

<sup>4</sup> Большой энциклопедический словарь: электронная версия издания. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/336598>

<sup>5</sup> «Энергосбережение. Порядок установления показателей энергопотребления и энергосбережения в документации на продукцию и процессы. Р 50-605-89-94» (утв. Приказом ВНИИстандарта от 10.06.2004 № 29) Электронный ресурс // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>

ное снабжение предприятия всеми видами энергии и энергоносителей (топливом, паром, газом и т. д.) установленных параметров при минимальных затратах»<sup>1</sup>.

Анализируя приведенные выше определения понятия «энергоснабжение», можно выделить несколько основных характеристик, которые не только раскрывают сущность данного термина, но и соотносят его с понятием «энергообеспечение»:

- 1) в представленных определениях речь идет об *обеспечении* различными видами ресурсов и энергии;
- 2) энергоснабжение представляет собой некий процесс, *обеспечивающий* конечных потребителей необходимыми ресурсами и энергией;
- 3) конечными потребителями ресурсов и энергии являются как непосредственные потребители, т. е. домашние хозяйства и физические лица, так и сами предприятия и организации (юридические лица), осуществляющие производственно-хозяйственную деятельность.

Понятия «энергообеспечение» и «энергоснабжение» можно рассматривать как родовидовые, где родом является первый термин (более широкое понятие), а видом — второй (более узкое понятие), поскольку объем одного понятия входит в объем другого. Видовым отличием, как правило, выступает некий признак, с помощью которого из данного рода выделяется его вид. Таким видовым признаком можно считать третью характеристику «энергоснабжения», имеющую явно прикладной характер и связанную с конкретными конечными потребителями.

Рассматривая ее, обратим внимание на тот факт, что именно предприятия и организации разных форм собственности (как ключевое звено в экономике), занимающиеся производством различных видов продукции, являются основными потребителями большинства ресурсов и энергии. Кроме того, специфика функционирования конечных потребителей (юридических лиц) состоит в том, что некоторые предприятия и организации одновременно выступают и в роли потребителя как такового, нуждающегося в готовом продукте — ресурсах и энергии, и в роли производителя тех самых ресурсов, осуществляя полный цикл производственного процесса по превращению сырья в готовую продукцию. Об этом свидетельствует стрелка с обратной связью на рис. 1.

В конечном счете, речь идет о снабжении хозяйствующих субъектов разными ресурсами и энергией на заключительном этапе. Такое снабжение обеспечивается совокупностью выполняемых операций, входящих в состав энергетического комплекса. Назначением энергетического комплекса является создание электрической и тепловой энергии. В состав такого комплекса, как правило, входят различные ресурсы, производственный процесс, потребление (рис. 2).

Используемый в определениях понятия «энергоснабжение» термин «топливо» теснейшим образом связан с понятием «ресурсы». Под топливом, как известно, понимают вещество, способное выделять энергию в ходе определенных процессов. При этом топлива подразделяются: 1) по агрегатному состоянию вещества на твердые, жидкие и газообразные; 2) по способу получения на естественные (природные) и искусственные. В свою очередь, естественные (природные) ресурсы, используемые в производственно-хозяйственной деятельности предприятий, служат основным источником существования современного общества, выступают неременным условием и действенным фактором в стабильном функционировании экономических систем (вторая сущностная характеристика энергообеспечения). Следовательно, логическая схема взаимосвязи между данными понятиями имеет вид, представленный на рис. 3.

Примечательно, что конечным результатом функционирования некоторых элементов энергообеспечения становится специфичный продукт — энергия. В условиях рыночной экономики производством подобной продукции на рынке занима-

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь по металлургии / гл. ред. Н. П. Лякишев. 2000. М. : Интермет Инжиниринг : электронная версия издания. URL: <http://metallurgicheskiy.academic.ru/>



Рис. 1. Сущностная характеристика понятия «энергоснабжение»

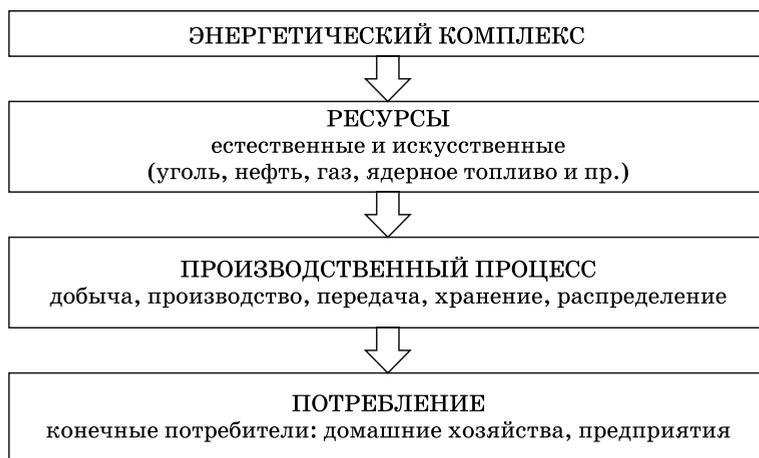


Рис. 2. Основные составляющие энергетического комплекса



Рис. 3. Взаимосвязь между понятиями «ресурсы», «топливо», «энергия»

ются, как правило, несколько предприятий, обладающих определенной общностью и использующих однотипную технологию. Совокупность таких хозяйствующих субъектов образует отдельную отрасль экономики (например, топливную промышленность, электроэнергетику). Таким образом, основные элементы системы энергообеспечения (разные отрасли экономики), непосредственно связанные с энерго-

снабжением конечных потребителей необходимыми ресурсами и энергией, можно рассматривать с позиции отраслевого подхода.

По мнению некоторых специалистов [4], в современных условиях хозяйствования отраслевой подход утрачивает свое значение как доминанта экономической парадигмы и традиционных представлений об организации и управлении производством. Альтернативой отраслевому подходу часто называют кластерный подход, связанный с повышением конкурентоспособности компаний, входящих в кластер. Действительно, в последние два десятилетия в России активно пропагандируется кластерная теория М. Портера [7], в основе которой лежит анализ сотни отраслей хозяйства в десятках стран мира. По его мнению, наиболее конкурентоспособными оказываются те предприятия, которые имеют территориальную концентрацию в одном регионе страны, а не рассредоточены по различным территориям бессистемно. В дополнение к этому добавляют еще один признак, повышающий конкурентоспособность предприятий: фирмы должны не только быть совокупностью взаимосвязанных групп, но и успешно конкурировать [6]. Подобная ситуация, когда между участниками одной группы имеются одновременно и устойчивые связи друг с другом (положительный эффект), и определенные взаимозависимости друг от друга (отрицательный эффект), становится основой формирования кластера.

В научном понимании соотношение конкуренции и кооперации (сотрудничества) как основных видов взаимодействия между фирмами — членами кластера видится оригинальным и нестандартным. В этом смысле симбиоз двух процессов, направленных на повышение конкурентоспособности отечественных предприятий и национальной экономики в целом на основе кластерной идеологии, представляется актуальным и практически значимым.

Однако при всех имеющихся в практике хозяйствования и описанных в литературе преимуществах реализации кластерного подхода относить к анахронизму отраслевой подход, наверное, преждевременно. Доказательством можно считать то обстоятельство, которое в настоящий момент у специалистов не вызывает сомнений, а именно: отраслевой подход к развитию экономических систем за счет выделения и поддержки со стороны государства приоритетных отраслей хозяйства — «локомотивов роста» — вызывает мультипликативный эффект в российской экономике. Более того, в разработанных научным сообществом стратегических программных документах [9; 10] российским правительством также продолжает использоваться отраслевой принцип в управлении экономическим развитием территорий.

Безусловно, переход к более современным и совершенным формам организации производства приводит к пониманию того, что необходимо разумное сочетание самого лучшего из отраслевого и кластерного подходов. Дело в том, что практика последнего времени демонстрирует устойчивую тенденцию, связанную с конкуренцией не между различными товарами и их свойствами, а между разными производителями одних и тех же товаров. Поэтому конкурентное преимущество на рынке, как правило, получает тот производитель, который стремится снижать свои постоянные издержки. В связи с этим в вопросах повышения эффективности функционирования экономических систем более значимым может оказаться организационный фактор, сочетающий в себе не только совокупность взаимосвязанных отраслей в рамках отраслевого подхода, но и территориальное объединение (концентрацию) отраслевых производителей в один кластер в рамках кластерного подхода.

Последнее обстоятельство определяет в пространственно-безграничных территориях вполне конкретные границы функционирования системы энергообеспечения. Каждая территориальная единица имеет определенные границы, которые могут быть как административными (например, в пределах одного муниципального образования на территории РФ), так и условно-принятыми (например, в пределах

одного экономического района, включающего в свой состав территории нескольких субъектов РФ).

С точки зрения региональной экономики принято считать, что границы региона совпадают с административно-территориальным образованием — с границами субъекта РФ. В подтверждение этого можно привести имеющиеся в литературе различные трактовки понятия «регион», основанные на территориальном, географическом его понимании: под регионом понимается субъект РФ, административно-территориальное образование и даже город [5]; регион — субъект Федерации (в третьем значении) [8]; территория (акватория), часто очень значительная по своим размерам, не обязательно являющаяся таксономической единицей в какой-либо системе территориального членения<sup>1</sup>; регион в РФ — часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ<sup>2</sup>. То есть территориальный подход, предполагающий комплексный анализ территории — региона, позволяет рассматривать энергообеспечение региона в рамках одноименного субъекта РФ.

Раскрывая сущность третьей характеристики понятия «обеспечение» (обеспечение есть подсистема), а также руководствуясь принципами системного анализа, энергообеспечение региона представляет собой один из множества взаимосвязанных между собой компонентов системы (региональной экономической системы более высокого порядка), вместе образующих относительную целостность региона. Регион, понимаемый как совокупность различных подсистем, состоит из множества элементов, которые, с одной стороны, представляют определенные проблемы в региональном развитии конкретной территории, а с другой стороны, представляют собой фактические статьи расходов регионального бюджета, связанные с решением этих проблем. К числу основных элементов региональной экономической системы можно отнести следующие основные подсистемы: материальное и нематериальное производство; инфраструктура региона; собственность региона; государственное предпринимательство и госзаказ региона; занятость населения региона; инвестиционная привлекательность региона; энергообеспечение региона и др.

В рамках системного подхода признак системности энергообеспечения региона раскрывается не только в представлении его как подсистемы региональной экономической системы, но и в понимании того, что само энергообеспечение региона является системой более высокого порядка, которая включает в себя различные составные элементы. Системная методология, разработанная отечественными и зарубежными учеными [1; 2; 3; 11; 12], позволяет выделить из единого целостного образования — системы энергообеспечения региона — совокупность множества элементов. К числу подсистемных составляющих, также являющихся, с одной стороны, проблемами в региональном развитии (в рамках стабильного и надежного энергообеспечения региона), а с другой — условиями и факторами сбалансированного функционирования и оптимального развития самой системы энергообеспечения региона, можно отнести следующие: основные фонды (проблема износа), тарифную политику (проблема регулирования), инфраструктуру энергетического комплекса (проблема функционирования), нормативно-правовую базу (проблема адекватности), технико-технологические решения (проблема внедрения), стратегию развития (проблема энергоэффективности и энергосбережения). Наглядная иллюстрация энергообеспечения региона, выступающего как подсистема региональной экономической

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь : электронная версия издания. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/252750>

<sup>2</sup> Финансовый словарь : электронная версия издания. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin\\_enc/28373](http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/28373)

системы и одновременно как самостоятельная система, представлена на рис. 4.

Использование разных точек зрения и способов познания объекта исследования позволяет определить наиболее значимые и существенные его характеристики, что становится особенно важным в динамично развивающихся и сложноорганизованных



Рис. 4. Энергообеспечение региона как система и подсистема с позиций системного подхода

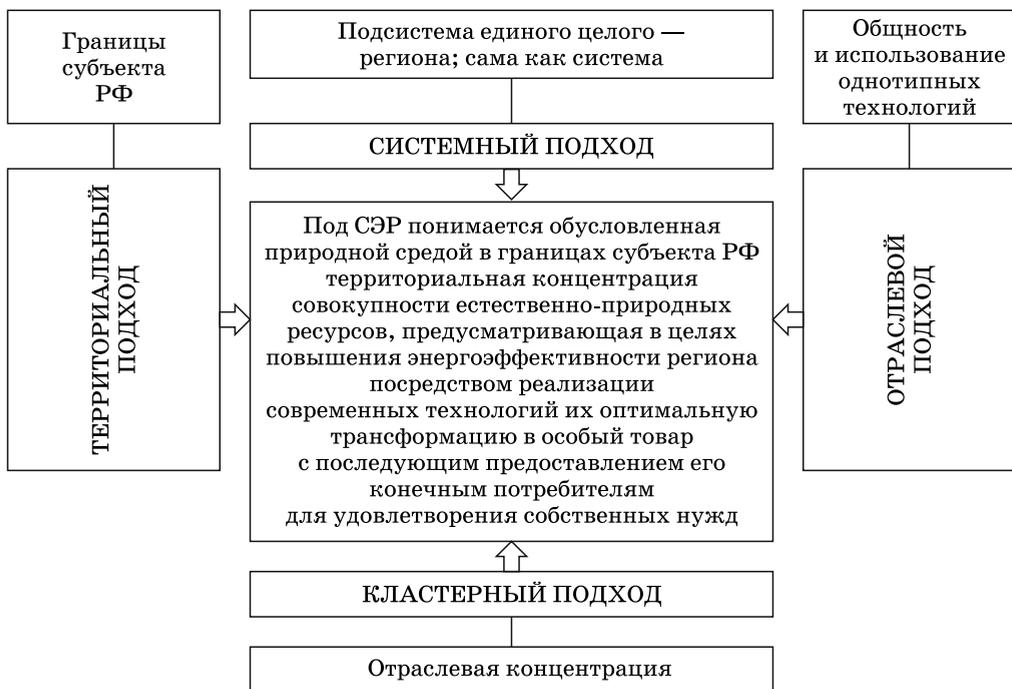


Рис. 5. Система энергообеспечения региона как объекта исследования

экономических системах. Таким образом, на основе использования системной методологии, кластерной идеологии, территориальной концентрации и отраслевой группировки можно дать следующее определение объекту нашего исследования. Под системой энергообеспечения региона понимается обусловленная природной средой в границах субъекта РФ территориальная концентрация совокупности естественно-природных ресурсов, предусматривающая в целях повышения энергоэффективности региона посредством реализации современных технологий их оптимальную трансформацию в особый товар с последующим предоставлением его конечным потребителям для удовлетворения собственных нужд (рис. 5).

## Литература

1. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем : сборник переводов / общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М. : Прогресс, 1969. С. 23–82.
2. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем: обзор проблем и результатов // Системные исследования : ежегодник. М. : Наука, 1969. С. 30–54.
3. Богданов А. А. Очерки организационной науки // коллекция «Электронные издания произведений и биографических и критических материалов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.magister.msk.ru/library>
4. Коновалова М. Е. Кластерный подход и его роль в структурной сбалансированности общественного воспроизводства // Успехи современного естествознания. 2011. № 12. С. 93–96.
5. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Методические рекомендации по подготовке региональных программ социально-экономического развития малых и средних городов субъекта Федерации. М. : Московский общественный научный фонд, 2000. 119 с.
6. Мигранян А. А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой // Вестник КРСУ. 2002. № 3.
7. Портер М. Конкуренция. М. : Вильямс, 2002.
8. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2010. 480 с.
9. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика : итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн.1 / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М. : Дело : РАНХиГС, 2013. 430 с.
10. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика : итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 2 / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М. : Дело : РАНХиГС, 2013. 408 с.
11. Таратута В. П., Шорохов И. М. Проблема методологии критики «общей теории систем» Л. Берталанфи // Системные исследования в современной науке. Новосибирск, 1982.
12. Юшманов В. В. Теория равновесия Богданова и Бухарина, системный подход и теория самоорганизации систем // Альманах «Восток». Новый исторический материализм. 2005. № 100 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_artp\\_1053.htm](http://www.situation.ru/app/j_artp_1053.htm)

## References

1. Bertalanffy Ludwig von. *General theory of systems: critical review* [Obshchaya teoriya sistem: kriticheskii obzor] // Researches on the general theory of systems: Collection of translations [Issledovaniya po obshchei teorii sistem: Sbornik perevodov] / General edition of V. N. Sadovsky and E.G. Yudin. M. : Progress, 1969. P. 23–82.
2. Bertalanffy Ludwig von. *General theory of systems: review of problems and results* [Obshchaya teoriya sistem: obzor problem i rezul'tatov] // System researches [Sistemnye issledovaniya] : Year-book. M. : Science, 1969. P. 30–54.
3. Bogdanov A. A. *Sketches of organizational science* [Ocherki organizatsionnoi nauki]. It is taken from the “Electronic Editions of Works and Biographic and Critical Materials” [Elektronnye izdaniya proizvedenii i biograficheskikh i kriticheskikh materialov]. URL: <http://www.magister.msk.ru/library>

4. Konovalova M. E. *Cluster approach and its role in structural balance of public reproduction* [Klasternyi podkhod i ego rol' v strukturnoi sbalansirovannosti obshchestvennogo vosproizvodstva] // *Achievements of modern natural sciences* [Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya]. 2011. N 12. P. 93–96.
5. Laksin V. N., Shvetsov A. N. *Methodical recommendations on preparation of regional programs of social and economic development of the small and average cities of the subject of Federation* [Metodicheskie rekomendatsii po podgotovke regional'nykh programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya malyykh i srednikh gorodov sub"ekta Federatsii]. M. : Moscow Public Scientific Fund [Moskovskii obshchestvennyi nauchnyi fond], 2000. 119 p.
6. Migranyan A. A. *Theoretical aspects of formation of competitive clusters in countries with economies in transition* [Teoreticheskie aspekty formirovaniya konkurentosposobnykh klasterov v stranakh s perekhodnoi ekonomikoi ] // the KRSU Bulletin [Vestnik KRSU]. 2002. N 3.
7. Porter M. *Competition* [Konkurentsia]. M. : Williams [Izd. dom «Vil'yams»], 2002.
8. Rayzberg B. A., Lozovsky L. Sh., Starodubtseva E. B. *Modern economic dictionary* [Sovremennyy ekonomicheskii slovar']. 4 ed. M. : INFRA-M, 2010. 480 p.
9. *Strategy-2020: New model of growth — new social policy. The final report on results of expert work on actual problems of social and economic strategy of Russia for the period till 2020. Book 1* [Strategiya-2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda. Kniga 1] ; under scientific edition of V. A. Mau, Ya. I. Kuzminov. M. : Publishing house "Delo" of a RANEPa, 2013. 430 p.
10. *Strategy-2020: New model of growth — new social policy. The final report on results of expert work on actual problems of social and economic strategy of Russia for the period till 2020. Book 2* [Strategiya-2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda. Kniga 2]; under scientific edition of V. A. Mau, Ya. I. Kuzminov. M.: Publishing house "Delo" of a RANEPa, 2013. 408 p.
11. Taratuta V. P., Shorokhov I. M. *Problem of criticism methodology of «the general theory of systems» of L. Bertalanffy* [Problema metodologii kritiki «obshchei teorii sistem» L. Bertalanfi] // *System researches in modern science* [Sistemnye issledovaniya v sovremennoi nauke]. Novosibirsk, 1982.
12. Yushmanov V. V. *Theory of balance of Bogdanov and Bukharin, system approach and theory of self-organization of systems* [Teoriya ravnovesiya Bogdanova i Bukharina, sistemnyi podkhod i teoriya samoorganizatsii system] // Almanac "Vostok". *New historical materialism* [Al'manakh «Vostok». *Novyy istoricheskii materialism*]. 2005. No 100. URL: [http://www.situation.ru/app/j\\_arp\\_1053.htm](http://www.situation.ru/app/j_arp_1053.htm)

# Анализ торгово-экономических отношений Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств

**Воловик Надежда Петровна**

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

Старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований  
volovik@iep.ru

## РЕФЕРАТ

Страны Содружества Независимых Государств являются нашими ближайшими соседями и традиционно были важнейшими торговыми партнерами Российской Федерации. В ходе политических и экономических преобразований возникают новые явления и тенденции в развитии торговых связей этих стран, проблемы и трудности восстановления традиционных и поиск новых форм торговых отношений. Происходящие изменения требуют постоянного изучения происходящих событий в целях определения перспектив торгово-экономического сотрудничества, выработки рекомендаций по его совершенствованию, поиска путей решения возникающих проблем. Все это определяет актуальность исследования.

Объектом исследования является торгово-экономическое сотрудничество Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств.

Цель работы — разработка предложений по мерам и направлениям углубления интеграционных процессов в СНГ.

В соответствии с намеченной целью в процессе работы проводился анализ современного состояния торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ. Для оценки интеграционных процессов на макроуровне были рассчитаны следующие показатели интеграции товарного рынка: значимости взаимных товаропотоков, открытости экономик стран Содружества по отношению к РФ, индекс Грубеля—Ллойда, позволяющий оценить уровень внутриотраслевой торговли России со странами СНГ.

Проведенный анализ показал, что государства Содружества не имеют развитых внутриотраслевых кооперационных связей, являющихся основой интеграционного процесса. Страны СНГ дополняют друг друга на межотраслевом уровне, что отражается в структуре взаимной торговли. Преобладание топливно-сырьевых товаров, сильно зависящих от конъюнктуры мировых рынков, в товарообороте России со странами СНГ не ведет к тесной увязке национальных хозяйственных комплексов.

В результате исследования методом комплексного анализа современного состояния торгово-экономического сотрудничества РФ со странами СНГ определены основные направления совершенствования межгосударственного экономического сотрудничества.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Содружество Независимых Государств, интеграция, торгово-экономическое сотрудничество, зона свободной торговли, внешнеторговый оборот, экспорт, импорт, сравнительные преимущества, внутриотраслевая торговля, цепочки добавленной стоимости

Volovik Nadezhda Petrovna

## Analysis of Trade and Economic Relations of the Russian Federation with the Countries of the Commonwealth of Independent States

**Volovik Nadezhda Petrovna**

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

Senior Research Associate of Institute of Applied Economic Researches

volovik@iep.ru

**ABSTRACT**

The CIS member states are our nearest neighbors and traditionally have been principal trade partners of the Russian Federation. In the course of political and economic changes developing in the CIS member states new features and trends appear in the development of trade relations of these countries, problems and challenges of restoration of traditional and search for new forms of trade links. Developing changes require constant investigation of current event with the aim of defining the prospects of trade and economic cooperation, development of proposals for its upgrading, search for way to solve the issues. All this determines the thematic justification.

The research focuses on trade and economic cooperation of the Russian Federation with CIS member states.

The objective of the research is to develop proposals on measures and directions for deepening integration processes in the CIS.

In accordance with the intended objective analysis of current state of trade and economic cooperation of the Russian Federation with the CIS member states was carried out. In order to assess integration processes on the micro level, integration indices of merchandise trade were measured: importance factors of mutual trade flows, level of openness of the CIS economies regarding the Russian Federation, Grubel – Lloyd Index which allows to measure the level of intra-industry trade of Russia with the CIS member states.

Conducted analyses demonstrated that the CIS member states are lacking developed intra-industry cooperation links which are the basis of integration process. The CIS member states complement each other on the intra-industry level which reflects in the structure of mutual trade. Dominance of fuel and resource goods, which strongly depend on the global market conditions, in the Russian trade turnover with the CIS member states does not lead to close links between national economies.

By applying complex analyses method of the current state of trade and economic cooperation between the RF and the CIS member states principal directions of improvement of interstate economic cooperation were determined.

**KEYWORDS**

the commonwealth of independent states, integration, trade and economic cooperation, free trade zone, foreign trade turnover, exports, imports, comparative advantage, intra-industry trade, value chain

В силу географических, исторических, социально-экономических причин страны, входящие в состав Содружества Независимых Государств, остаются стратегически важными торговыми партнерами Российской Федерации. Поддержание взаимовыгодных, устойчивых торговых связей с ними является важным фактором стабилизации и развития российской экономики, необходимым условием перехода к устойчивому экономическому росту. Еще актуальнее развитие отношений России со странами СНГ стало в связи с событиями на Украине и реакцией на них стран Запада.

Многие страны рассматривают технологии и капиталы своих компаний как инструмент углубления сотрудничества с постсоветскими странами, усиления через него своих глобальных и региональных экономических позиций. Растущее воздействие на развитие постсоветских стран с точки зрения новых производств и технологического перевооружения традиционных отраслей оказывают США, страны ЕС, Япония, Южная Корея, Китай, Турция, Иран [6].

В этом контексте Россия испытывает жесткую конкуренцию со стороны перечисленных стран. От того, как наша страна будет участвовать в этой конкуренции, в конечном итоге зависит ее политическое влияние в постсоветском регионе и обусловленные этим проблемы безопасности. Таким образом, в настоящее время весь комплекс экономических отношений Российской Федерации со странами Содружества требует переосмысления и серьезной корректировки, четкого обоснования системы национальных интересов и их последовательного продвижения в процессе торгово-экономического взаимодействия на постсоветском пространстве [7].

В государственной программе Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 378-р в подпрограмме 1 «Реализация приоритетных направлений внешнеэкономической деятельности в процессе международного экономического сотрудничества» вторым основным мероприятием является «развитие многостороннего экономического сотрудничества и интеграционных процессов на пространстве Содружества Независимых Государств»<sup>1</sup>. Ожидаются следующие результаты:

- создание и развитие полноценной зоны свободной торговли в Содружестве Независимых Государств;
- реализация системы соглашений, программ и проектов в рамках многостороннего экономического сотрудничества стран Содружества Независимых Государств;
- повышение уровня и качества торгово-экономического сотрудничества России со странами Содружества Независимых Государств.

После распада единой экономической системы динамика развития в регионе была неоднородной. В 1990-е гг. все страны СНГ прошли через глубокий экономический спад: в то время как мировой ВВП в 2000 г. вырос по сравнению с 1992 г. на 34%, ни в одной стране Содружества (кроме Армении и Узбекистана) в этом году не был достигнут уровень реального ВВП 1992 г. В 2000-е г. в большинстве стран СНГ начался опережающий экономический рост по сравнению с показателями мировой экономики, который в ряде стран СНГ был прерван последствиями мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Изменение ВВП в 2000 и 2013 гг. по отношению к 1992 г.  
(в постоянных ценах)**

Страна (ед. изм.)	1992	2000	Отношение 2000 г. к 1992 г., %	2013	Отношение 2013 г. к 1992 г., %
Армения (млн AMD)	1005,09	1241,24	123,5	3136,65	312,1
Азербайджан (млн AZN)	7,47	5,62	75,2	23,02	308,3
Беларусь (млн BYR)	73 806,29	72 562,71	98,3	160 427,50	217,4
Казахстан (млн KZT)	7899,79	6508,563	82,4	17 237,80	218,2
Кыргызстан (млн KGS)	24,55	21,204	86,3	36,52	148,7
Молдова (млн MDL)	9,63	5,716	59,4	10,88	113,0
Россия (млн RUB)	30 000,48	24 825,05	82,7	43 441,04	144,8
Таджикистан (млн TGS)	0,11	0,08	70,8	0,20	187,7
Туркменистан (млн TMT)	10,02	8,44	84,3	41,09	410,1
Украина (млн UAN)	818,77	428,87	52,4	688,62	84,1
Узбекистан (млн UZS)	330,04	365,83	110,8	904,10	273,9

Источники: данные Всемирного банка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weoselgr.aspx>

<sup>1</sup> Паспорт Государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности». С. 20.

Сопоставляя динамику реального ВВП в 1992–2013 гг., можно условно разделить страны СНГ на три группы:

- 1) страны, за 23 года добившиеся роста ВВП в 2–4 раза и к 2013 г. превысившие среднемировую тренд, — Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан;
- 2) страны, в которых прирост ВВП был умеренным и отставал от среднемирового тренда, — Россия, Таджикистан и Кыргызстан;
- 3) страны, практически не увеличившие свой ВВП, — Молдова и даже не достигшая уровня 1992 г. Украина.

По итогам 2013 г. совокупный ВВП стран СНГ замедлил рост, увеличившись за год на 2,1%. Аналогичный показатель за 2012 г. составил 3,4%. Ухудшение совокупного показателя роста для региона объясняется, прежде всего, замедлением экономического развития России, вызванного сокращением инвестиций в основной капитал и запасов готовой продукции по итогам года, а также кризисными явлениями в Беларуси и на Украине, вызванными неустойчивостью платежных балансов этих стран (по итогам 2013 г. дефициты счета текущих операций в обеих странах превысили 10% от ВВП). Страны Центральной Азии, напротив, сохранили или ускорили рост ВВП, поддерживаемый ростом доходов и потребления домохозяйств, а также инвестиций, в первую очередь государственных.

Торговые потоки в большинстве стран СНГ (кроме Беларуси, Кыргызстана, Таджикистана) ориентируются преимущественно на рынки вне Содружества (табл. 2). Промежуточное положение в этом контексте занимают Узбекистан и Украина.

При этом доля взаимной торговли в СНГ сокращалась до 2005 г. и затем стабилизировалась на уровне 22–23%. В последние 5 лет кардинальных изменений в географической структуре торговли СНГ не происходило. Около половины экспортной продукции стран Содружества поставляется в государства Европейского союза, примерно 19% — в другие государства — члены СНГ и около 10% — в страны Азиатского континента. В структуре импорта государств СНГ доля взаимной торговли выше (в 2013 г. — 25%), а доля ЕС ниже (35,5%), чем в структуре экспорта.

К переориентации внешнеэкономических связей на страны дальнего зарубежья привело стремление включиться в глобальные торговые и инвестиционные потоки, заимствовать передовые технологии из развитых центров мировой экономики, что и является причиной падения доли взаимной торговли в совокупном товарообороте.

Развитие внешнеторгового оборота России со странами СНГ в 1994–2013 гг. происходило неравномерно. Устойчиво высокие темпы торгового обмена характерны только для периода 2003–2008 гг., когда среднегодовой темп прироста составил 26,5% (по сравнению с 6% в 1994–1997 гг.) (рис. 1).

Факторами, оказавшими влияние на увеличение стоимостных объемов взаимной торговли в эти годы, явились: рост мировых цен на основные сырьевые товары российского экспорта (особенно нефть), а также импорта; предпринятые российским правительством шаги по переходу в торговле со странами СНГ на рыночные партнерские отношения; расширение потребительского и инвестиционного спроса в регионе в связи с выходом всех постсоветских стран на траекторию устойчивого развития (с 1999 г.).

Рост взаимного внешнеторгового оборота в 1994–2014 гг. трижды сменялся спадом. В 1999 г. стоимостной объем торговли уменьшился (на 38% по сравнению с 1998 г.) в связи с дефолтом в августе 1998 г. и последовавшим ухудшением финансового положения России и партнеров по СНГ.

Распространение глобальных кризисных явлений на рынки стран постсоветского пространства в конце прошлого десятилетия, сопровождавшееся снижением импортного спроса и существенным падением контрактных товарных цен, привело

Таблица 2

**Удельный вес взаимной торговли в общем объеме внешней торговли государств — членов СНГ, % к общему итогу**

Государства — члены СНГ	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Азербайджан	7	14	14	15	11	—
Армения	30	29	28	27	31,2	33,3
Беларусь	56	55	57	56	57,7	59,3
Казахстан	26	26	26	25	25,5	25,3
Кыргызстан	54	52	50	49	54	—
Молдова	36	36	35	36	34,9	33,3
Россия	14	15	15	15	12,5	13,7
Таджикистан	44	47	45	45	45	—
Украина	38	39	41	42	39,4	36,2

Источник: сайт Статкомитета СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cisstat.com/>

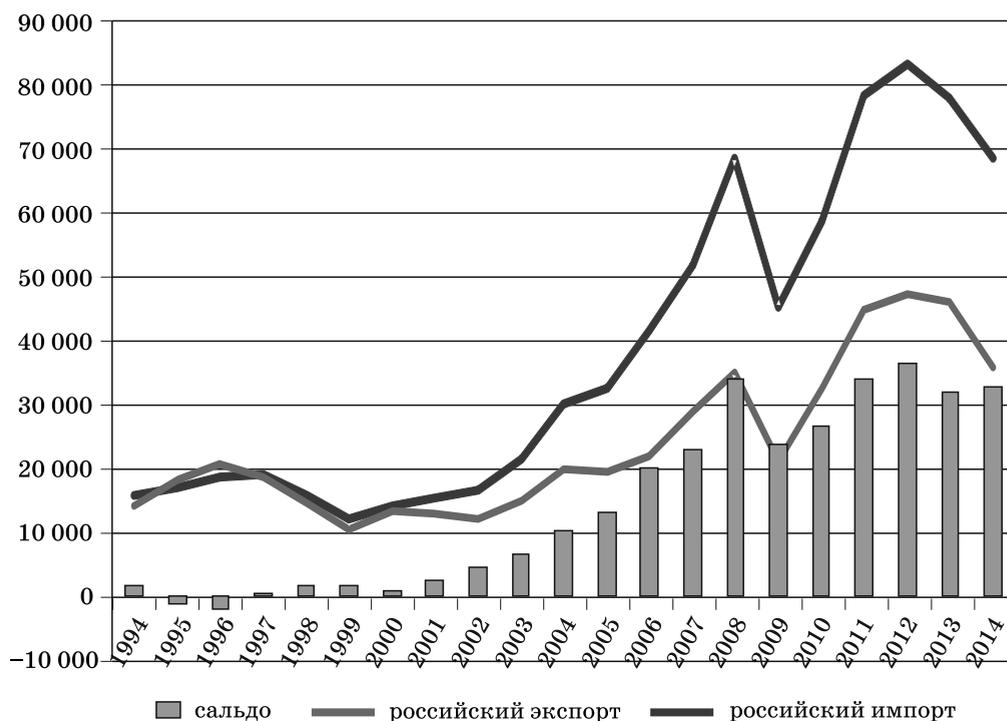


Рис. 1. Основные показатели внешней торговли РФ со странами СНГ, млн долл.

Источник: Центральный банк Российской Федерации.

в 2009 г. к уменьшению взаимной торговли на 35,8% (по сравнению с 2008 г.); наиболее значительно сократилась стоимость российского импорта из Содружества — на 40% по сравнению с экспортом — на 33%.

Введение санкций западными странами в связи с конфликтом на Украине и ответные контрсанкции правительства Российской Федерации, падение цен на нефть в конце года, резкая девальвация национальной валюты затормозили развитие российской внешней торговли. Стагнация основных внешнеторговых показателей, наблюдавшаяся в I полугодии, сменилась их резким снижением в конце года. В результате российский внешнеторговый оборот в 2014 г. впервые с 2009 г. сократился по сравнению с 2013 г. на 6,9%. При этом оборот внешней торговли со странами СНГ сократился на 15,7%.

Сдерживающее влияние на развитие взаимной торговли оказывают невысокая конкурентоспособность взаимопоставляемых изделий, платежные трудности партнеров по Содружеству, слабая дисциплина выполнения контрактов, периодически вводимые ограничения на поставки товаров с целью защиты национальных производителей, высокие предпринимательские риски сотрудничества (особенно с Киргизией, Таджикистаном), большие транспортные издержки (в том числе из-за необходимости осуществлять транзит через территорию третьих стран). В последние годы политическая напряженность отношений с отдельными странами привела к срыву перспективных кооперационных проектов (например, с Украиной), свертыванию взаимодействия в сфере ОПК, а также в авиационной промышленности и других наукоемких отраслях [1].

Одной из особенностей взаимной торговли является ее несбалансированность. За последние годы основные торговые партнеры сильно сдали свои позиции на российском рынке, но сохранили высокую степень зависимости от поставок российских энергоносителей. Около 90% активного сальдо обеспечивает профицит баланса торговли топливно-энергетическими товарами.

Начиная с 2001 г. положительное сальдо торгового баланса России как в целом с СНГ, так и с каждой страной региона имело тенденцию к росту; максимальных значений превышение экспорта по сравнению с импортом достигло в 2008 г., составив 33 млрд долл. (против 3,8 млрд долл. в 1994 г.). В 2009 г. Россия осталась крупным нетто-экспортером, хотя положительное сальдо торговли уменьшилось (на 8 млрд долл.). Большое активное сальдо торгового баланса является неблагоприятным для российской стороны, так как зачастую приводит к задержкам платежей стран-партнеров, вынужденному предоставлению кредитов, закупке товаров не первой необходимости.

За последние годы роль стран СНГ во внешней торговле России заметно снизилась: если в 1994 г. на них приходилось 25,2% товарооборота, то в 2013 г. — только 14,8% (табл. 3). Указанное снижение обусловлено главным образом переориентированием поставок минеральных продуктов на рынки дальнего зарубежья: если в 1992–1994 гг. на СНГ приходилось 40% суммарного российского экспорта энергоресурсов (в натуральном выражении), в 2007–2008 гг. — 14,7%, то в 2013 г. всего 10%.

Страны Содружества являются для России крупным рынком сбыта машиностроительной продукции: в 2013 г. там было реализовано 95,5% общего объема экспортированных легковых автомобилей, 83,3% — грузовых автомобилей. Однако расширение экспорта машиностроительной продукции базировалось в основном на старых моделях техники, производимых на основе советских стандартов и технических условий.

Важной характеристикой российского экспорта в СНГ является существенно более широкая номенклатура поставляемых изделий по сравнению с дальним зарубежьем. Так, в 2013 г. Россия экспортировала в Казахстан 225 позиций (по четырехзначным кодам ТН ВЭД с объемом поставок свыше 10 млн долл.), Беларусь — 181 позицию, Украину — 168 позиций по сравнению с крупнейшими партнерами из дальнего зарубежья — Германией (81), КНР (73), Турцией (64), США (48), Италией (45), Нидерландами (41), Польшей (36).

## Изменение доли стран СНГ в объеме внешней торговли России, %

Показатель	1994	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Оборот	25,2	22,7	18,5	18,2	14,4	13,8	14,2	13,7	13,8	14,3	14,8	15,2	14,8
Экспорт	23,3	21,2	13,6	15,0	13,6	14,0	14,9	14,7	15,2	15,0	15,3	15,8	15,0
Импорт	27,7	24,7	29,9	24,3	15,8	13,4	13,0	12,1	11,6	13,2	14,0	14,1	14,4

Источник: сайт Центрального банка РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par\\_27472#CheckedItem](http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_27472#CheckedItem)

Что касается удельного веса региона в совокупном объеме импорта РФ, то он снизился в 1994–2013 гг. более значительно (на 13,3 п.п.) по сравнению с экспортом (на 8,3 п.п.). Это обусловлено тем, что Россия в последнее десятилетие активно импортировала высококачественные товары инвестиционного и потребительского назначения из стран дальнего зарубежья, которые партнеры из СНГ чаще всего не в состоянии предложить.

В то же время по ряду групп товаров роль импорта из стран Содружества для развития российской экономики значительна. Это прежде всего минеральное сырье и полуфабрикаты, дефицитные в России или использование которых в отдельных российских регионах более рационально по сравнению с отечественной продукцией. В 2013 г. на долю стран СНГ пришлось более 64% стоимости российского импорта минеральных продуктов, около 29% металлов и изделий из них, 23% древесины и целлюлозно-бумажных изделий.

Страны, обладающие богатыми природными ресурсами (прежде всего Казахстан, Туркмения, Узбекистан), обеспечивают основную часть потребностей России в импорте руд и концентратов железных, марганцевых, медных и хромовых, глиноземе, каменном угле, черных металлах, уране. Продолжение сотрудничества со странами СНГ позволит России укрепить собственную ресурсную базу, сохранить позиции крупнейшего игрока на мировом энергетическом рынке. Уже в ближайшие годы в связи со снижением темпов прироста газодобычи в России значительно возрастет доля среднеазиатского газа в обеспечении долгосрочных зарубежных контрактов «Газпрома».

Высока также доля государств Содружества в импорте отдельных видов сельскохозяйственного сырья (хлопок) и продовольствия (подсолнечное масло, сахар, молоко, др.), необходимых для развития легкой и пищевой промышленности, обеспечения снабжения внутреннего рынка.

Импортируемая из СНГ готовая промышленная продукция как дополняет внутренний рынок (например, прокат черных металлов, стальные трубы, железнодорожная техника), так и жестко конкурирует с отечественными товарами. По ряду видов промышленной продукции (например, прокатное оборудование, тракторы) страны СНГ занимают на российском рынке более прочные позиции, чем отечественные производители.

Структура торговли России со странами СНГ в 1994–2013 гг. оставалась достаточно стабильной. Значительные колебания удельного веса (свыше 10%) в отдельные годы рассматриваемого периода были характерны для экспорта группы «минеральные продукты» и импорта товарной группы «металлы и изделия из них».

В экспорте России в страны СНГ лидирующие позиции традиционно принадлежат группе «минеральные продукты», максимум был достигнут в 2010 г. — 54,4%

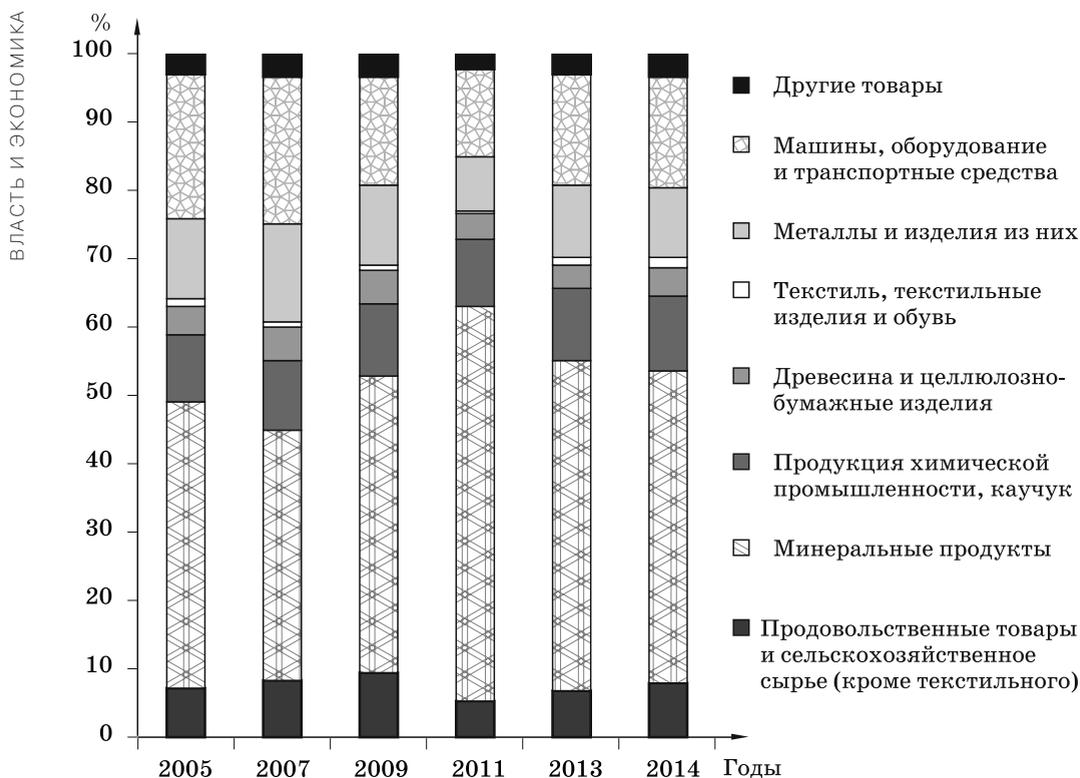


Рис. 2. Структура российского экспорта в страны СНГ

Источник: сайт ФТС Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/>

от общего экспорта в страны Содружества; далее следуют: машины, оборудование и транспортные средства (13–21%), металлы и изделия из них (8–14%), продукты химической промышленности (9,0–10%), продовольственные товары и сырье для их производства» (4–7%), древесина и целлюлозно-бумажные изделия (2–4%) (рис. 2).

Основными товарными группами российского импорта из стран Содружества традиционно выступают изделия машиностроения, на которые в 1994–2013 гг. приходилось 22–29%, продовольственные товары (17–22%), а также металлы и изделия из них (11–21%) по сравнению с химическими продуктами (7–14%), текстилем, текстильными изделиями и обувью (5–10%). Несмотря на относительно высокую долю изделий машиностроения, страны СНГ играют скромную роль в модернизации российской экономики. Об этом свидетельствует составляющая Содружества в совокупном объеме импортируемых Россией изделий машиностроения (около 8%) и высокий удельный вес потребительских товаров (грузовых и легковых автомобилей) в данной товарной группе (рис. 3).

Для оценки интеграционных процессов на макроуровне в соответствии с Методическими подходами к анализу интеграционных процессов<sup>1</sup>, разработанных Ев-

<sup>1</sup> Методические подходы к анализу интеграционных процессов [Электронный ресурс]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_makroec\\_pol/investigations/Documents/integr\\_meths.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/integr_meths.pdf)



Рис. 3. Структура импорта в Российскую Федерацию из стран СНГ

Источник: сайт ФТС Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/>

разийской экономической комиссией, используются следующие блоки показателей, характеризующих масштабы и динамику объемов потоков, запасов, трансграничной деятельности экономических субъектов и степени взаимопроникновения экономик:

- показатели интеграции рынка товаров;
- показатели интеграции рынка услуг;
- показатели интеграции рынка труда;
- показатели интеграции рынка капитала.

В своей работе мы остановимся на исследовании интеграции рынка товаров.

Классическим показателем интеграции товарного рынка является показатель значимости взаимных потоков ( $TI$ ) (табл. 4). Показатель значимости взаимной торговли товарами определяет долю оборота взаимной торговли в общем обороте торговли:

$$TI = (X_{int} + M_{int}) / (X_{all} + M_{all}),$$

где  $X_{int}$  — экспорт в страну интеграционного объединения, долл. США;  $M_{int}$  — импорт из страны интеграционного объединения, долл. США;  $X_{all}$  — экспорт из страны, долл. США всего;  $M_{all}$  — импорт в страну, долл. США всего.

Рост данного показателя означает увеличение доли взаимного потока, что в принятом определении интеграции означает улучшение интеграционных связей по данному направлению.

Из стран СНГ самый высокий показатель значимости взаимной торговли с Российской Федерацией имеет Республика Беларусь, но следует отметить его неуклонное снижение до 2011 г., после чего наметился рост.

Показатель значимости взаимной торговли товарами стран СНГ с РФ

Страна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Армения	0,191	0,167	0,151	0,120	0,139	0,130	0,163	0,204	0,232	0,206	0,204	0,234	0,251
Азербайджан	0,057	0,095	0,096	0,107	0,124	0,141	0,144	0,044	0,085	0,067	0,076	0,102	0,080
Беларусь	0,597	0,578	0,580	0,585	0,484	0,474	0,492	0,473	0,470	0,466	0,449	0,470	0,487
Казахстан	0,304	0,249	0,246	0,233	0,210	0,207	0,202	0,183	0,174	0,104	0,189	0,174	0,179
Киргизия	0,158	0,188	0,210	0,260	0,288	0,321	0,342	0,317	0,307	0,285	0,275	0,284	—
Молдова	0,269	0,233	0,224	0,205	0,182	0,160	0,145	0,151	0,145	0,184	0,196	0,200	0,180
Таджикистан	0,295	0,164	0,167	0,179	0,181	0,211	0,244	0,225	0,227	0,205	0,153	0,151	0,158
Туркменистан	0,053	0,047	0,061	0,050	0,043	0,043	0,051	0,069	0,138	0,118	0,090	0,075	0,082
Украина	0,294	0,271	0,281	0,283	0,289	0,269	0,268	0,231	0,255	0,318	0,324	0,294	0,273
Узбекистан	0,236	0,188	0,202	0,212	0,244	0,246	0,247	0,197	0,189	0,215	0,224	0,237	0,223

Источник: рассчитано по данным UN COMTRADE statistics. URL: <http://comtrade.un.org/>

Самые низкие показатели значимости взаимной торговли с РФ у Азербайджана и Туркменистана.

С точки зрения анализа перспектив интеграционных процессов и развития производственной кооперации большее значение имеет анализ вертикальной внутриотраслевой торговли [4]. Экспорт и импорт в этом случае представляют собой продукцию разных стадий технологического процесса — обмен частями и компонентами или исходными материалами в пределах одной отрасли либо обмен частей, компонентов или сырья на готовую продукцию той же отрасли.

В основе вертикальной внутриотраслевой торговли лежит поддетальная, а иногда и технологическая специализация, которая дает возможность в полной мере использовать экономию от масштаба производства. Интеграционные процессы создают дополнительные стимулы для углубления межстранового разделения труда внутри группы: сокращение или снятие таможенных барьеров и, как следствие, снижение цен внутри интеграционной группы приводит к специализации отрасли на производстве отдельных видов продукции и к росту набора товаров, который отрасль потребляет на рынках стран-партнеров. Необходимым условием развития внутриотраслевой торговли является емкий рынок сбыта, наличие которого обеспечивает

экономическая интеграция. Таким образом, доля внутриотраслевой торговли часто используется как одна из характеристик интенсивности интеграционных процессов на территории региона [5].

Индекс внутриотраслевой торговли начал рассчитываться с конца 50-х гг. Первые расчеты были проведены для стран Западной Европы, начавших процесс интеграции. В первые годы интеграции взаимная торговля в этих странах росла темпами, почти в 2 раза превышавшими темпы роста международной торговли, в основном за счет внутриотраслевой торговли. Одно из самых крупных исследований этого феномена было опубликовано в 1975 г. американскими экономистами Х. Грубелом и П. Ллойдом. Сделав расчеты для разных отраслей на базе данных за 1967 г., они установили, что в 10 развитых странах средневзвешенный индекс внутриотраслевой торговли составил 0,48. Это означало, что почти половина торговли этих стран была внутриотраслевой. При этом тенденция роста внутриотраслевой торговли по сравнению с межотраслевой оказалась преобладающей, так как в 1959 г. средневзвешенный индекс внутриотраслевой торговли составлял всего 0,36.

Аналогичные расчеты применительно к США провел в 1987 г. американский экономист П. Кругман, выяснив, что в торговле офисным оборудованием индекс составляет 0,99 (почти вся торговля является внутриотраслевой), в торговле медикаментами — 0,85, а в торговле обувью — 0,05 (США практически всю обувь импортируют).

Таким образом, основным инструментом анализа внутриотраслевой торговли является индекс Грубеля—Ллойда [8]. Формула расчета индекса внутриотраслевой торговли для случая двух стран и одной отрасли следующая:

$$GL = 1 - (|X - M| / (X + M));$$

где  $X$  — экспорт товара,  $M$  — импорт товара.

Чем ближе значение индекса к единице, тем больше пересечение отраслевых торговых потоков, что означает рост качества внутриотраслевой торговли. Формула обобщается как на группы отраслей, так и группы стран.

В рамках данного исследования расчет показателя Грубеля—Ллойда производился на основе баз данных UN COMTRADE и Международного центра торговли ЮНКТАД/ВТО на четырехзначном уровне детализации по Гармонизированной системе (ГС) описания и кодирования товаров.

Для страны в целом уровень внутриотраслевой торговли (страны с со страной  $d$ ) агрегируется по секторам:

$$GL_{cd} = 1 - (\sum_i |X_{cd, i} - M_{cd, i}| / \sum_i X_{cd, i} + M_{cd, i}) = \sum_i \alpha_i \cdot GL_{cd, i},$$

где  $\alpha_i$  — доля  $i$ -й отрасли в общем объеме торговли между странами.

Самое высокое значение индекса Грубеля—Ллойда в 2013 г. наблюдалось при торговле России с Республикой Беларусь. Расчеты индекса показывают, что внутриотраслевая торговля между странами резко сократилась в 2005 г. Затем снижение продолжилось, но не было таким резким. Минимального уровня индекс достиг в 2011 г., после чего начался его рост. Наиболее высокое значение индекса в 2013 г. (0,376) было достигнуто по позиции 84 — «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части».

В настоящее время сотрудничество между промышленными предприятиями Республики Беларусь и государств — участников СНГ на основе производственной кооперации осуществляется преимущественно путем создания совместных сборочных производств. Совместные сборочные производства создаются с целью закрепления на рынке, нацелены на локализацию и удешевление производства техники, обеспечение качественной, своевременной технической поддержки и ремонта производимой продукции.

Наибольший удельный вес на рынке Российской Федерации приходится на сборочные производства комбайнов РУП «Гомсельмаш» и техники ГП «Гомельский завод литья и нормалей» (25% общего количества сборочных производств), тракторов РУП «МТЗ» и РУП «Бобруйский завод тракторных деталей и агрегатов» (26%), сельскохозяйственной техники ОАО «Бобруйскагромаш» (16%), ОАО «Лидагропромаш» (7%), лифтового оборудования ОАО «Могилевлифтмаш» (13%).

Тесная экономическая интеграция в прошлом способствовала развитию производственной кооперации между российскими и украинскими предприятиями. Индекс Грубеля — Ллойда рос с 2002 до 2008 г. Однако, достигнув в 2008 г. максимального значения, индекс начал постепенно снижаться. К сожалению, действия современных украинских властей во многом строятся не с позиции экономической целесообразности, а в зависимости от политической конъюнктуры. Поэтому в ущерб обоим странам происходит разрыв производственных связей.

Расчеты индекса Грубеля — Ллойда для оценки уровня внутриотраслевой торговли Российской Федерации с Республикой Казахстан показали снижение с максимального значения 0,2543 в 2004 г. до минимального 0,0906 в 2011 г., после чего начался рост: в 2012 г. — до 0,105, в 2013 г. — до 0,119, что обусловлено началом формирования Таможенного союза. Количество российско-казахстанских предприятий стабильно растет и уже превысило 5 тыс. Среди наиболее перспективных проектов — создание в Казахстане сборочного производства и сервисного обслуживания российских вертолетов. На базе Карагандинского фармацевтического комбината налаживается совместное производство лекарственных препаратов. «Уралвагонзавод» планирует создать в Казахстане новое предприятие по выпуску двигателей для подвижного состава. Продолжается работа и по проектам строительства в Казахстане автосборочных предприятий и сервисных центров с участием российских автопроизводителей: АвтоВАЗ, «Соллерс», КамАЗ и ГАЗ.

Расчет индекса Грубеля—Ллойда для оценки уровня внутриотраслевой торговли Российской Федерации с Республикой Армения при сохраняющихся невысоких значениях показал снижение в последние годы. Трудности внешней торговли Армении обусловлены ограниченным количеством конкурентоспособных на мировом рынке товаров, ее географическим положением и проблемами транспортной инфраструктуры, являющиеся результатом блокады со стороны Турции и Азербайджана.

Более 80% экспорта машиностроительной продукции страны приходится на государства — члены СНГ. Очевидна поэтому целесообразность развития и укрепления кооперационных связей с этими государствами. В протоколы межправительственных комиссий по вопросам экономического сотрудничества с государствами СНГ правительством Республики Армения внесены конкретные предложения по развитию и углублению кооперационных связей. Армении также следует развивать производственную кооперацию и акцентироваться на отраслях, которые имеют широкие возможности экспорта в условиях неразвитости транспортно-коммуникационной системы, таких как ювелирное дело, обработка драгоценных камней и т. д.

Уровень внутриотраслевой торговли Российской Федерации с Республикой Азербайджан значительно вырос в 2013 г. Для России оптимальна кооперация с Азербайджаном в сфере нефтетранспортировки и нефтепереработки. Еще одна новая сфера потенциального сотрудничества — ядерная энергетика: страна намерена ввести в строй первый ядерный реактор. Стоит также отметить, что ведущие российские оборонные предприятия уже задействованы в поставках новейшего оружия Азербайджану в рамках программы перевооружения азербайджанской армии. Не исключено налаживание совместного производства некоторых видов оружия, комплектующих и боеприпасов. Целесообразно также активизировать сотрудничество в сфере IT-технологий, в области космических исследований, нано- и биотехнологий.

Уровень внутриотраслевой торговли Российской Федерации с Киргизией снизился до минимального уровня в 2009 г., после чего наметился незначительный рост.

В Киргизии успешно работают такие российские бизнес-структуры, как «Газпром» и группа компаний «Ренова», открываются представительства ведущих российских банков. У России с Киргизией есть несколько крупных взаимовыгодных проектов, реализация которых возможна на основе долгосрочных кредитов. Это проекты в области электроэнергетики (строительство Камбаратинских ГЭС-1 и ГЭС-2), совместная геолого-разведывательная деятельность на нефте- и газоперспективных площадях, участие ОАО «Газпром» в модернизации и развитии нефтегазового комплекса Киргизии. Возможно и перспективное сотрудничество двух стран и в горнорудной промышленности Киргизской республики.

Уровень внутриотраслевой торговли Российской Федерации с остальными странами СНГ остается незначительным.

Проведенный анализ показал, что значимость внутриотраслевой торговли между Российской Федерацией и странами СНГ находится на низком уровне. При этом происходило сокращение значимости внутриотраслевой торговли как в СНГ в целом, так и в товарообороте отдельных стран. Это является свидетельством того, что после распада старых кооперационных связей не были созданы новые производственные цепочки. Низкая значимость внутриотраслевой торговли подтверждает, что торговля в рамках СНГ не способствует обмену технологиями, улучшению структуры экспорта и повышению конкурентоспособности.

Несмотря на существующие проблемы в отношениях стран Содружества, главным достижением в торгово-экономической области следует считать создание в основной зоне свободой торговли. Взаимовыгодная торговля и инвестиции — это основной связующий фактор на постсоветском пространстве [2].

С учетом тенденции к сокращению уровня внутриотраслевой торговли в обрабатывающих отраслях уже недостаточным является формирование отдельных совместных проектов. Требуется переход к согласованной промышленной и инвестиционной политике, направленной на максимальное использование действующих производств и рациональное распределение имеющихся инвестиционных ресурсов.

Следует особо отметить, что даже при отсутствии четкой концепции развития Содружества Независимых Государств и региональных интеграционных процессов большинству постсоветских стран удалось сохранить потенциал торгово-экономического сотрудничества, а трем странам прийти к разработке стратегии формирования единой экономической политики в рамках Таможенного союза (ТС), пяти странам — в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Это позволяет говорить о перспективах евразийской интеграции, а также о новых возможностях, которые она предоставляет странам-участницам [3].

Интеграция не является целью сама по себе, это инструмент достижения целей, таких как обретение странами ЕАЭС и всего региона СНГ более весомого места в международном разделении труда, уход от сырьевой зависимости, наращивание индустриальной мощности на основе экономически выгодной кооперации.

В Договоре о Евразийском экономическом союзе впервые в истории интеграции постсоветских стран закреплены договоренности государств-членов в области промышленной политики и сотрудничества (ст. 92). Целями осуществления промышленной политики в рамках Союза являются ускорение и повышение устойчивости промышленного развития, повышение конкурентоспособности промышленных комплексов государств-членов, осуществление эффективного сотрудничества, направленного на повышение инновационной активности, устранение барьеров в промышленной сфере, в том числе на пути движения промышленных товаров государств-членов.

**Оценка внутриотраслевой торговли России со странами СНГ  
(индекс Грубея—Ллойда)**

Страна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Беларусь	0,2899	0,3063	0,3054	0,2925	0,2075	0,2087	0,2122	0,1977	0,1779	0,2126	0,1655	0,2045	0,2290
Украина	0,1922	0,1678	0,1691	0,1830	0,2316	0,2604	0,2776	0,3282	0,2247	0,2233	0,2602	0,2254	0,2097
Казахстан	0,1995	0,2482	0,2390	0,2543	0,1941	0,2022	0,1828	0,1957	0,1380	0,1636	0,0906	0,1048	0,1185
Азербайджан	0,0773	0,0341	0,0463	0,0388	0,0431	0,0526	0,0819	0,0640	0,0400	0,0682	0,0665	0,0504	0,1130
Молдова	0,0536	0,0329	0,0423	0,0550	0,0556	0,0707	0,0899	0,0775	0,0779	0,0703	0,0979	0,0832	0,0935
Армения	0,0459	0,0430	0,0508	0,0837	0,1240	0,1101	0,1013	0,0932	0,0636	0,1007	0,1385	0,0782	0,0688
Киргизия	0,2172	0,1968	0,1447	0,0881	0,0973	0,0700	0,0704	0,0900	0,0455	0,0621	0,0695	0,0671	—
Узбекистан	0,0539	0,0532	0,0544	0,0528	0,0474	0,0461	0,0583	0,0857	0,0500	0,0533	0,0460	0,0584	0,0306
Туркменистан	0,0420	0,0071	0,0015	0,0056	0,0161	0,0061	0,0179	0,0186	0,0014	0,0389	0,0109	0,0171	0,0085
Таджикистан	0,0133	0,0150	0,0129	0,0125	0,0129	0,0103	0,0099	0,0108	0,0144	0,0079	0,0041	0,0036	0,0061

Источник: рассчитано по базе данных UN Comtrade.

Для обеспечения системной работы по реализации этих задач Договором о ЕАЭС предусмотрена разработка государствами — членами Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза.

В настоящее время проект Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), подготовленный Евразийской экономической комиссией (ЕЭК), представлен для общественного обсуждения. Как отмечается в сообщении на сайте ЕЭК, подобный документ впервые разработан в рамках интеграционного объединения на постсоветском пространстве. Теперь основным двигателем евразийской интеграции должны стать единые кооперационные цепочки между предприятиями и общие крупные проекты. Так, на первом заседании Евразийского межправительственного совета, проходившем 6 февраля 2015 г. в Москве, было принято распоряжение «О разработке концепции создания Евразийского инжинирингового центра по станкостроению». Планируется, что Евразийский инжиниринговый центр будет обеспечивать подготовку комплексных технологических решений в станкостроении, содействовать их реализации и внедрению, а также предоставлять промышленным предприятиям ТС и ЕЭП иные инженерно-консультационные услуги. В компетенцию создаваемой структуры также войдут вопросы экспортного продвижения конкурентоспособной продукции станкостроения, произведенной в рамках совместных проектов государств — членов ТС и ЕЭП. Подобные структуры широко используются в европейской практике

для расширения доступа к передовым технологическим решениям, обеспечения обслуживания полного жизненного цикла оборудования. Создание инжинирингового центра расширит возможности взаимодействия между предприятиями отрасли в государствах — членах ТС и ЕЭП и будет способствовать модернизации промышленных производств, в том числе за счет применения инновационного станкостроительного оборудования, выпускаемого на территории ТС и ЕЭП.

При успешном развитии промышленного сотрудничества стран — участниц интеграционного проекта ЕАЭС получит достаточный потенциал, чтобы стать центром притяжения других постсоветских стран.

## Литература

1. Андреев А. В. Особенности взаимной торговли России со странами Содружества Независимых Государств // Российский внешнеэкономический бюллетень. 2010. № 7.
2. Басаргин С. Л. Новый этап интеграции. М., 2009.
3. Винокуров Е. От постсоветской к евразийской интеграции // Евразийская экономическая интеграция. 2010. № 3.
4. Гурова И. П., Ефремова М. В. Внутриотраслевая и межотраслевая торговля СНГ // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 3.
5. Гурова И. П., Ефремова М. В. Потенциал региональной торговли СНГ. Вопросы экономики 2010. № 7.
6. Кулик С. А., Спартак А. Н., Юргенс И. Ю. Экономические интересы и задачи России в СНГ. М., 2010.
7. Спартак А. Н. Евразийская перспектива постсоветской интеграции // Журнал новой экономической ассоциации. 2011. № 11.
8. Grubel Herbert G., Peter J. Lloyd. 1975. Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. London : Macmillan.

## References

1. Andreev A. V. *Features of mutual trade of Russia with countries of the Commonwealth of Independent States* [Osobennosti vzaimnoi trgovli Rossii so stranami Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv] // Russian international economy bulletin [Rossiiskii vneshneekonomicheskii byulleten']. 2010. N 7 (rus).
2. Basargin S. L. *New stage of integration* [Novyi etap integratsii]. M., 2009 (rus).
3. Vinokurov E. *From Post-Soviet to the Eurasian integration* [Ot postsovetskoi k evraziiskoi integratsii] // Eurasian Economic Integration [Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya]. 2010. N 3 (rus).
4. Gurova I. P., Efremova M. V. *Intra-branch and interindustry trade of the CIS* [Vnutriotraslevaya i mezhotraslevaya trgovlya SNG] // Eurasian Economic Integration [Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya]. 2012. N 3. (rus)
5. Gurova I. P., Efremova M. V. *Potential of regional trade of the CIS* [Potentsial regional'noi trgovli SNG] // Questions of Economy [Voprosy ekonomiki]. 2010. N 7. (rus)
6. Kulik S. A., Spartak A. N., I. Yu. *Economic interests and problems of Russia in the CIS* [Ekonomicheskie interesy i zadachi Rossii v SNG]. M., 2010. (rus)
7. Spartak A. N. *Eurasian prospect of Post-Soviet integration* [Evraziiskaya perspektiva postsovetskoi integratsii] // Journal of new economic association [Zhurnal novoi ekonomicheskoi assotsiatsii]. 2011. N 11. (rus)
8. Grubel Herbert G., Peter J. Lloyd. 1975. Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. London : Macmillan.

Шамахов В. А., Ключев А. В., Григорьева К. С.

## Духовно-патриотические ценности и приоритеты студентов Северо-Западного института управления РАНХиГС

### Шамахов Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Директор  
 Доктор экономических наук  
 director@sziu.ru

### Ключев Анатолий Владимирович

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

### Григорьева Ксения Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры социологии и социальной работы  
 Кандидат социологических наук  
 ssr@szags.ru

#### РЕФЕРАТ

Российский патриотизм, имея исторические корни, обладает своей спецификой. Особое значение в современных условиях приобретает воспитание патриотических качеств у студенческой молодежи. Опросные методики позволили выявить состояние духовно-патриотических ценностей, гражданской идентичности у студентов СЗИУ. Проведенные социологические исследования дали возможность сформулировать рекомендации, касающиеся совершенствования духовно-патриотического воспитания.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

духовно-патриотические ценности, структура идентичностей, гражданская активность, политические предпочтения, национальная идентификация, патриотическое воспитание

Shamakhov V. A., Kluev A. V., Grigorieva K. S.

## Spiritual and Patriotic Values and Priorities of Students of the North-West Institute of Management — branch of the RANEPA

### Shamakhov Vladimir Alexandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Director  
 Doctor of Science (Economy)  
 director@sziu.ru

### Kluev 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 Department of Sociology and Social Work  
 Doctor of Philosophy, Professor  
 ssr@szags.ru

### Grigorieva Kseniya Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Associate professor of the Chair of Sociology and Social work  
 PhD in sociology  
 ssr@szags.ru

**ABSTRACT**

The Russian patriotism, having historical roots, possesses the specifics. In modern conditions education of patriotic qualities at student's youth is of particular importance. Polling techniques allowed to reveal a condition of spiritual and patriotic values, civil identity at students of NWIM. The conducted sociological researches allowed to formulate the recommendations concerning improvement of spiritual and patriotic education.

**KEYWORDS**

spiritual and patriotic values, structure of identity, civil activity, political preferences, national identification, patriotic education

---

---

**1. Цели, актуальность и задачи исследования**

Одним из важнейших условий жизнедеятельности общества является государственно-патриотическая идея, побуждающая граждан отстаивать и защищать интересы своей страны.

Вся история России показывает, что из сложнейших ситуаций и проблем страна выходила благодаря высоким патриотическим и гражданским качествам русского народа.

Патриотизм представляет собой сложное духовно-нравственное и социально-культурное явление, которое формируется под влиянием многих факторов (социально-экономических, мировоззренческих, воспитательных, исторических и т. д.).

В современных условиях под воздействием процессов глобализации, сложной экономической ситуации, а также девальвации традиционных социально-духовных ценностей и снижения воспитательного воздействия происходят серьезные трансформации ценностных ориентиров, и особенно у молодых людей. Тем более что в средствах массовой информации существует неоднозначное толкование патриотизма. Так, например, сохраняются идеолого-догматические и декларативные его трактовки, имеет место недооценка роли национального самосознания.

Но российский патриотизм имеет глубокие исторические корни и традиции и представляет собой одну из наиболее значимых ценностей, характеризующих высокое духовно-нравственное развитие личности и проявляющееся в деятельности на благо России. Однако его формирование и проявление не происходят автоматически, а зависят от общей социально-экономической обстановки, наличия объединяющей идеи, геополитических угроз и т. д. К примеру, подлинный патриотический энтузиазм может вызвать конструктивные действия государства в отношении отстаивания национальных интересов и достижения безопасности страны.

Существенным фактором формирования патриотизма для молодых людей является усвоение культурно-исторических ценностей и традиций, осознание причастности к своему Отечеству, которое достигается в результате изучения русского языка, литературы, отечественной истории и т. д.

Патриотизм формируется не декларативными призывами, а в результате патриотического воспитания, которое определяется как систематическая, целенаправленная деятельность органов государственной власти, общественных организаций, социальных институтов (семьи, школы, высших учебных заведений и т. д.), направленных на формирование патриотического сознания, чувства долга, ответственности и гражданственности.

Особая роль патриотического воспитания возлагается на систему вузовского образования, где может формироваться система взглядов, убеждений, ценностей, приоритета интересов общества и государства, позволяющих осознать себя в качестве гражданина, патриота, способного отстаивать государственные

цели. Но процесс формирования этих качеств весьма сложен и не терпит формальных подходов, а также копирования западных технологий социализации молодых людей.

Для выработки инновационных и адекватных форм воспитательного воздействия, а также необходимости измерения ценностных установок и ориентаций студенческой молодежи по инициативе и под руководством В. А. Шамахова кафедрой социологии и социальной работы СЗИУ (проф., д-р филос. наук А. В. Ключев; доцент, канд. социол. наук К. С. Григорьева) было проведено социологическое исследование по вопросам патриотического воспитания в вузе, о морали и нормах поведения (согласно протоколу совещания директората от 24.06.14 № 16/Т «О работе по духовно-патриотическому воспитанию студентов института»).

Активное участие в сборе и обработке информации в рамках социологического исследования приняли студенты факультета социальных технологий: А. Ефимов, В. Панина (гр. 3307), А. Оганнисян (гр. 3308), М. Матвеева (гр. 1307).

Целью исследования явилось изучение состояния духовно-патриотических ценностей и социальных предпочтений студентов СЗИУ РАНХиГС.

Задачи исследования: анализ отношения студентов к патриотизму как социально-ценностному явлению, а также определение их гражданской позиции, политических ориентации и моральных установок.

### Методология и профили выборки

Методология исследования включала массовый опрос студентов Северо-Западного института управления РАНХиГС. Анкетирование проводилось в ноябре 2014 г. на всех факультетах СЗИУ РАНХиГС. В ходе исследования опрашивались студенты 2-го, 3-го, 4-го и 5-го курсов очной формы обучения, в возрасте от 18 до 25 лет, всего — 342 чел.

Наиболее широко в выборке представлены учащиеся факультетов государственного и муниципального управления, и социальных технологий (25,1 и 22,5% респондентов соответственно). Наименьшая доля — у студентов факультета сравнительных политических исследований (8,5%).

Среди опрошенных преобладают девушки (66,1% респондентов).

Примерно равные доли в выборке составляют иногородние студенты и студентки, родившиеся в Санкт-Петербурге (42,2 и 41,3% соответственно). Еще 10,3% опрошенных родились в Ленинградской области.

Большая часть опрошенных (58,7%) принадлежит к среднему классу. Лишь 3% респондентов можно отнести к категории бедных (студенты из этой группы отметили, что их семье с трудом хватает денег на еду и одежду).

Большинство респондентов (64,5%) обучаются на платной основе.

### Структура идентичностей

В структуре идентичностей опрошенных студентов преобладают возрастная, этническая и гендерная самоидентификации. С людьми своего возраста, национальности и пола часто ощущают близость 71,5, 70,7 и 70,1% респондентов соответственно.

Гражданская идентичность выражена несколько слабее: 69,4% студентов отметили, что часто ощущают близость с гражданами России.

Религиозная и стратификационная самоидентификации занимают промежуточные позиции в структуре идентичностей респондентов: чуть менее 55% опрошенных указали на то, что часто ощущают близость с людьми своей веры и того же уровня дохода, что и у них (табл. 1).

Таблица 1

**Как часто Вы ощущаете единство, близость со следующими группами людей? (%)**

Группы людей	Часто, очень часто	Иногда	Редко	Не ощущаю близости	Затрудняюсь ответить
С такими же доходами, как и у Вас	54,6	25,8	6,5	5,3	7,7
Одного с Вами возраста, поколения	71,5	2,0	4,5	0,6	1,5
Одного с Вами пола	70,1	19,5	5,9	2,1	2,4
Вашей национальности	70,7	19,8	5,3	0,9	3,3
Вашей веры	54,9	22,6	7,7	4,2	10,7
Жители Вашего района в городе/области	50,0	30,9	9,7	4,1	5,3
Жители Вашего города/области	58,3	25,7	7 7	4,1	4,1
Граждане России	69,4	15,3	7,6	3,5	4,1

Наименее выраженной оказалась территориальная самоидентификация: лишь 50% студентов часто ощущают близость с жителями своего района в городе, области.

### **Акцентуализация гражданской идентичности и патриотизм**

Гражданская идентичность акцентуализирована у 43,4% опрошенных: именно такая доля студентов заявила о том, что никогда не забывает или часто задумывается о своей принадлежности к гражданам России.

Еще 28,7% респондентов время от времени размышляют о том, что являются россиянами, 17,9% опрошенных редко об этом задумываются. И лишь 3,5% — никогда не вспоминают о своей гражданской принадлежности (рис. 1).

Подавляющее большинство опрошенных студентов (83,5%) гордятся тем, что они россияне, 13,2% — не очень гордятся своей гражданской принадлежностью. И только 3,2% респондентов совсем не испытывают гордости за то, что являются гражданами России (рис. 2).

По вопросу о том, какую часть россиян можно назвать патриотами, мнения студентов разделились. 31,3% респондентов убеждены, что патриотами являются около половины российских граждан, 27,5% уверены, что патриотично настроено меньшинство населения России. 26,9% студентов, напротив, полагают, что патриотами можно считать большинство граждан России.

Своих знакомых респонденты считают немного более патриотичными, чем россиян в целом. 31,9% опрошенных студентов заявили о том, что патриотами является большинство их знакомых, 28,7% — что половина, 20,5% — что меньшинство.

Самих себя назвали патриотами чуть более половины опрошенных (53,5%), 14,3% — не считают себя патриотами. Еще 31,9% респондентов затруднились ответить (рис. 3).

Любопытно, что иногородние студенты оказались более патриотично настроены, нежели респонденты, родившиеся в Санкт-Петербурге: 59% учащихся, приехавших из других городов, назвали себя патриотами, тогда как среди выходцев из Петербурга таких оказалось 46,1%.

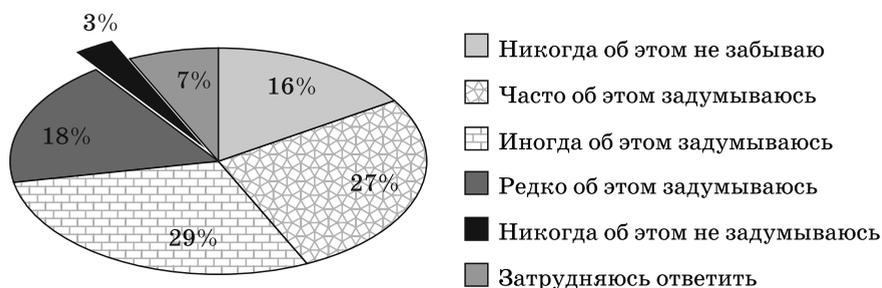


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Как часто Вы задумываетесь о том, что Вы являетесь гражданином России?»

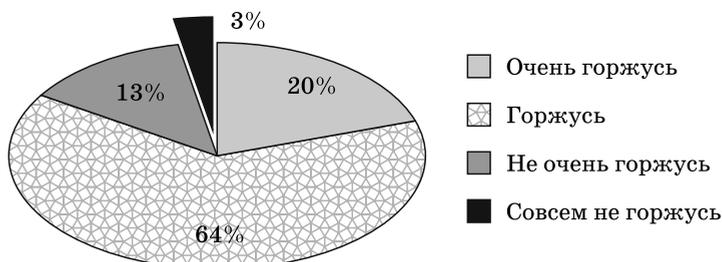


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Насколько Вы гордитесь тем, что Вы гражданин России?»

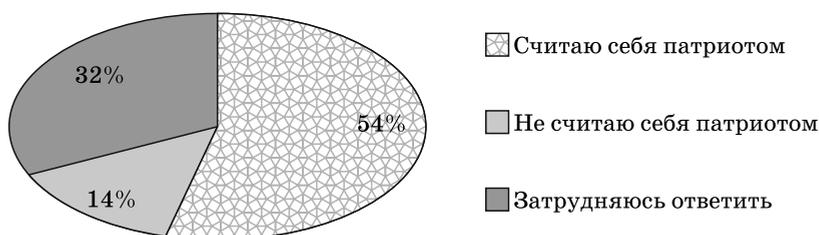


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «А себя Вы считаете или не считаете патриотом?»

Различия обнаруживаются и среди учащихся разных факультетов. Наиболее высока доля респондентов, считающих себя патриотами, среди студентов юридического факультета (71,1%), а наименее — среди студентов факультета экономики и финансов (43,5%) (рис. 4).

На вопрос о том, в какой стране они предпочли бы родиться, если бы могли выбирать, более половины респондентов (58,3%) ответили «в России». Однако 41,7% опрошенных студентов указали другие страны.

Чаще всего в качестве наиболее привлекательных стран респонденты называли Германию (6,8%), Великобританию (6,2%), США (5,2%) и Испанию (4,2%). Вместе с тем в списке указанных государств фигурировали и такие неожиданные варианты, как Мексика, Объединенные Арабские Эмираты, Корея и др.

По мнению подавляющего большинства опрошенных студентов, патриотизм не исключает возможности критиковать власти своей страны, а также оказывать предпочтение иностранной, а не отечественной литературе и искусству.

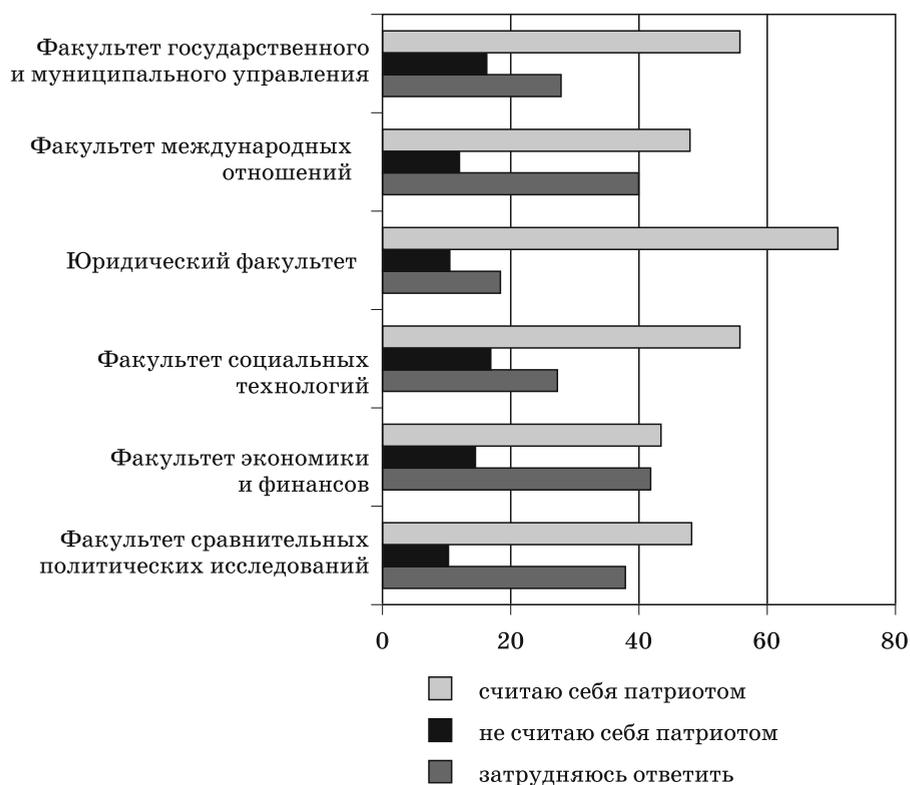


Рис. 4. Распределение ответов студентов разных факультетов на вопрос «А себя Вы считаете или не считаете патриотом?»

Несколько меньшая доля респондентов полагает, что патриотизму не противоречит и отказ от участия в выборах, нежелание служить в армии и отъезд в другую страну (табл. 2).

Следует отметить, что мнения опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС довольно сильно разнятся со среднероссийскими представлениями молодых людей о патриотизме (рис. 5).

Таблица 2

**С Вашей точки зрения, может или не может быть патриотом человек, который, %:**

Позиция	Может быть	Не может быть	Затрудняюсь ответить
критикует власти своей страны	80,2	11,5	8,3
старается избежать службы в армии	48,8	38,2	13,0
не ходит на выборы	57,4	28,7	13,9
предпочитает иностранную, а не отечественную литературу и искусство	79,6	11,8	8,6
уезжает жить и работать за границу	50,9	32,5	16,6

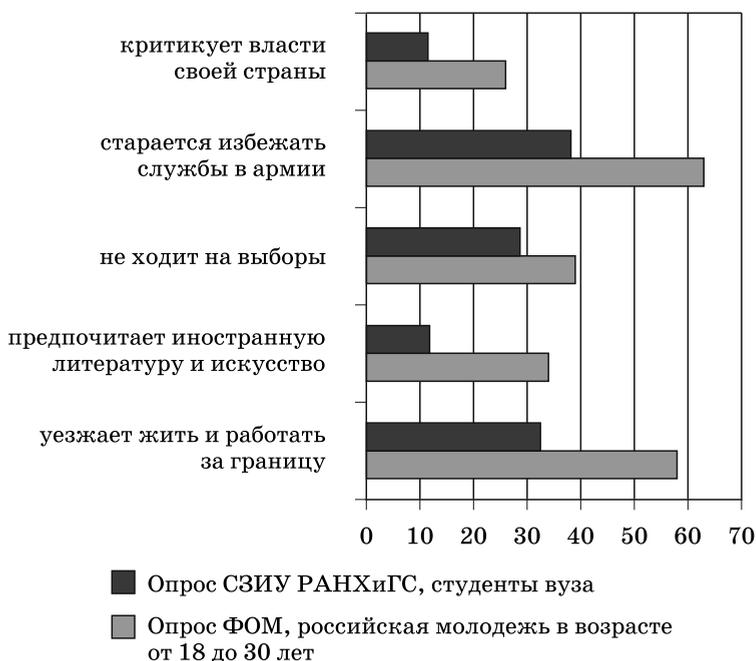


Рис. 5. Распределение отрицательных ответов на вопрос «С Вашей точки зрения, может или не может быть патриотом человек, который?..»

Так, результаты всероссийского опроса, проведенного фондом «Общественное мнение» (ФОМ) 15–16 декабря 2012 г., свидетельствуют о том, что молодежь в возрасте от 18 до 30 лет в среднем гораздо более категорична в своих суждениях относительно того, кто может, а кто не может быть патриотом.

В частности, подавляющее большинство молодых россиян убеждено, что человек, уклоняющийся от службы в армии, а также тот, кто уезжает жить и работать за границу, не может быть патриотом<sup>1</sup>.

По всей видимости, эти расхождения объясняются тем, что опрошенные студенты СЗИУ РАНХиГС в первую очередь склонны трактовать понятие «патриотизм» как глубоко личную привязанность человека к своей стране, в меньшей степени связывая это понятие с лояльностью действующим властям, местом жительства или культурными предпочтениями.

### Гражданская активность и политические ориентации

Около половины опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС (49,7%) на момент проведения исследования еще не имели опыта участия в выборах, однако подавляющее большинство (74,6%) отметили, что собираются принимать участие в выборных процедурах в дальнейшем. Это свидетельствует о достаточно активной гражданской позиции учащихся, а также о том, что большая часть опрошенных молодых людей проявляет интерес к политической жизни страны.

<sup>1</sup> Образ патриота : опрос «ФОМнибус». 15–16 декабря 2012 г.. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов [Электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/TSennosti/10799>

Оценивая функционирование основных российских политических институтов, респонденты демонстрируют наибольшую лояльность Президенту страны (78,1% опрошенных студентов заявили о том, что одобряют его деятельность), а наименьшую — Государственной Думе (лишь 36,2% респондентов одобрительно относятся к работе российского парламента).

Деятельность Правительства и Совета Федерации положительно оценивают чуть более половины опрошенных студентов.

Что касается таких социальных институтов, как полиция, Федеральная служба безопасности, армия, прокуратура, судебная система, СМИ, профсоюзы, церковь, некоммерческие благотворительные и правозащитные организации, то наибольшее одобрение респондентов вызывает деятельность ФСБ и благотворительных организаций, а наименьшее — средств массовой информации, полиции и судов (табл. 3).

Следует также сказать, что в среднем более четверти опрошенных студентов затруднились дать какую-либо оценку работы перечисленных институций.

Интересно отметить, что респонденты, назвавшие себя патриотами, проявляют значительно большую лояльность ко всем указанным институтам по сравнению с опрошенными, не считающими себя патриотами (рис. 6).

подавляющее большинство студентов полагают, что наиболее целесообразной формой управления для России является контролируемая государством демократия (так ответило 47,6% респондентов).

16,4% опрошенных предпочли бы, чтобы в России существовала демократия с минимальным государственным вмешательством.

Таблица 3

**Оценка студентами политических и социальных институтов, %**

Одобрите ли Вы деятельность...	Одобрю	Не одобряю	Затрудняюсь ответить
Президента России	78,1	10,8	11,1
Правительства России	51,2	23,8	25,0
Губернатора Санкт-Петербурга	50,6	21,5	27,9
Государственной Думы России	36,2	33,5	30,3
Совета Федерации	46,5	20,6	32,9
Полиции	32,1	42,6	25,3
Федеральной службы безопасности	64,1	12,8	23,1
Средств массовой информации	33,8	46,2	20,0
Некоммерческих благотворительных организаций	57,6	16,5	25,9
Российской армии	50,3	25,3	24,4
Профсоюзов	41,5	22,9	35,6
Некоммерческих правозащитных организаций	47,4	16,5	36,2
Судебной системы	32,9	35,9	31,2
Прокуратуры	37,9	28,2	33,8
Церкви	46,5	26,3	27,2

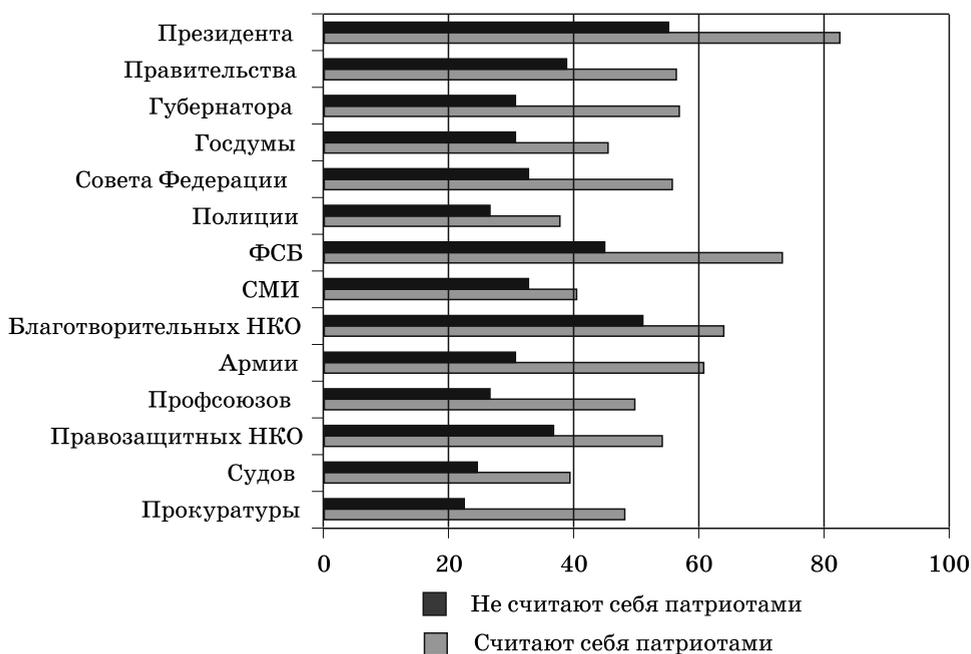


Рис. 6. Одобрение патриотично и непатриотично настроенными студентами политических и социальных институтов (в % от групп)

Авторитаризм и диктатуру считают наиболее подходящими формами управления 12,2 и 6,3% респондентов соответственно.

### Правосознание

Чуть менее трети опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС (27,9%) убеждены, что Россия является правовым государством. Еще 16,1% респондентов придерживаются противоположного мнения. Однако наибольшая часть опрошенных (49,0%) полагает, что Россия это, скорее, «полуправовое» государство.

Такая позиция в целом совпадает со среднероссийскими представлениями молодежи по данному вопросу (рис. 7).

Так, согласно результатам всероссийского обследования, проведенного Институтом социологии РАН в 2009 г., «образ России как однозначно правового государства» в массовом сознании молодежи отсутствует<sup>1</sup>. Чуть более половины молодых людей определяют Россию как «полуправовое» государство.

Подавляющее большинство опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС (73,5%) полагают, что государство лишь частично защищает их права. Полностью защищенными свои права считают только 8,2% респондентов.

Сходные результаты дает и всероссийский опрос, проведенный Институтом социологии РАН: лишь 6,5% молодых людей в возрасте от 18 до 25 лет уверены, что их права в России полностью защищены<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Горшков М. К., Шереги Ф. Э. Молодежь России: социологический портрет. М. : ЦСПИМ, 2010. С. 41.

<sup>2</sup> Там же.

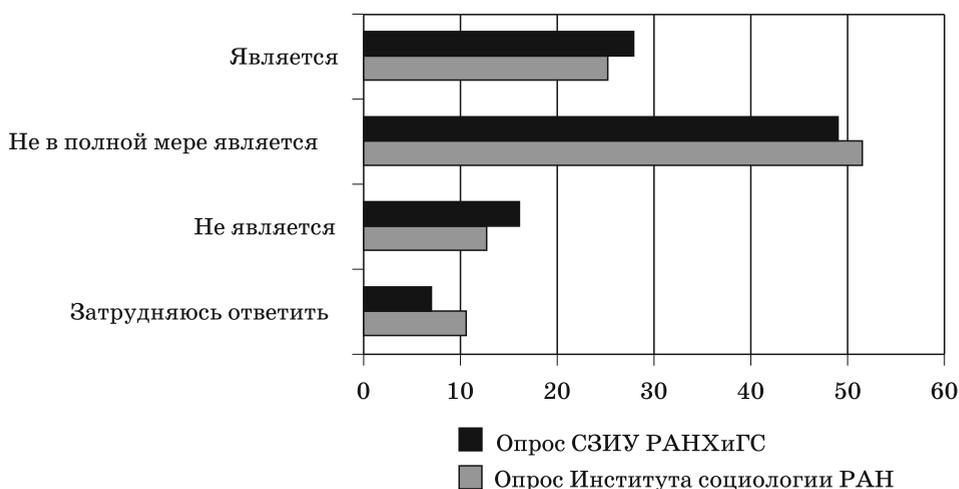


Рис. 7. Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, Россия сегодня является правовым государством?» (в % от групп)

Отношение молодежи к необходимости соблюдения законодательства довольно неоднозначно.

Большая часть опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС (47,4%) на вопрос о том, как следует относиться к закону, ответила, что закон надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти.

По мнению 16,4% респондентов не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет — главное, чтобы эти поступки были справедливыми.



Рис. 8. Распределение ответов на вопрос «Как, по Вашему мнению, следует относиться к закону?» (в % от групп)

2,6% опрошенных готовы соблюдать закон в том случае, если он не мешает реализации личных интересов.

Лишь 19,7% респондентов убеждены, что необходимо всегда и во всем следовать букве закона.

Сходные данные были получены и в ходе всероссийского опроса молодежи, проведенного Институтом социологии РАН (рис. 8).

Интересно, что те студенты СЗИУ РАНХиГС, которые более позитивно оценивают правовую ситуацию, сложившуюся в России, чаще причисляют себя к патриотам.

Так, среди патриотично настроенных респондентов 36,3% готовы признать Россию правовым государством, тогда как среди тех, кто не считает себя патриотом, — лишь 16,3%.

Аналогичным образом, доля патриотов, считающих свои права полностью защищенными, составляет 12,2%, тогда как доля не-патриотов, придерживающихся той же позиции, — лишь 4,1%.

Кроме того, патриотично настроенные респонденты демонстрируют большую законопослушность по сравнению с теми, кто не причисляет себя к патриотам: 22,5% опрошенных из первой категории полагают, что закону необходимо следовать при любых обстоятельствах, тогда как во второй категории таких только 8,3%.

### **Отношение к представителям других национальностей и религий**

Признавая, что Россия является многонациональным и многоконфессиональным государством, студенты СЗИУ РАНХиГС расходятся во мнениях относительно того, приносит это стране больше пользы или вреда.

В качестве преимущества многонациональность склонны расценивать 29% опрошенных, однако противоположного мнения придерживаются 27,9% респондентов.

По мнению 25,3% студентов, многоконфессиональность приносит больше пользы, чем вреда, но 18,2% опрошенных являются приверженцами противоположной точки зрения.

Более половины респондентов полагают, что представители разных национальностей должны обладать равными правами. Вместе с тем около трети опрошенных убеждены, что представители «коренной» национальности должны иметь больше прав, чем остальные.

Подавляющее большинство студентов (65,4%) уверены, что следует ограничить въезд на территорию их региона представителей некоторых национальностей. И лишь 15% придерживаются противоположного мнения.

Несмотря на это, 43,7% респондентов утверждают, что не испытывают раздражения или неприязни по отношению к представителям каких-либо национальностей (утверждение, которое в свете вышеуказанных позиций по вопросам ограничения прав и передвижения представителей отдельных национальностей, по-видимому, нельзя считать вполне искренним).

Еще 25,2% опрошенных студентов открыто заявляют, что представители некоторых национальностей вызывают у них неприязнь. В числе этнических меньшинств, по отношению к которым респонденты наиболее часто испытывают раздражение: кавказцы, таджики, узбеки.

Следует отметить, что ксенофобные настроения, достаточно широко распространенные в студенческой среде, характерны и для российской молодежи в целом. Так, всероссийский опрос на тему межнациональных отношений, проведенный ФОМ в апреле 2012 г., показал, что молодые россияне в возрасте от 18

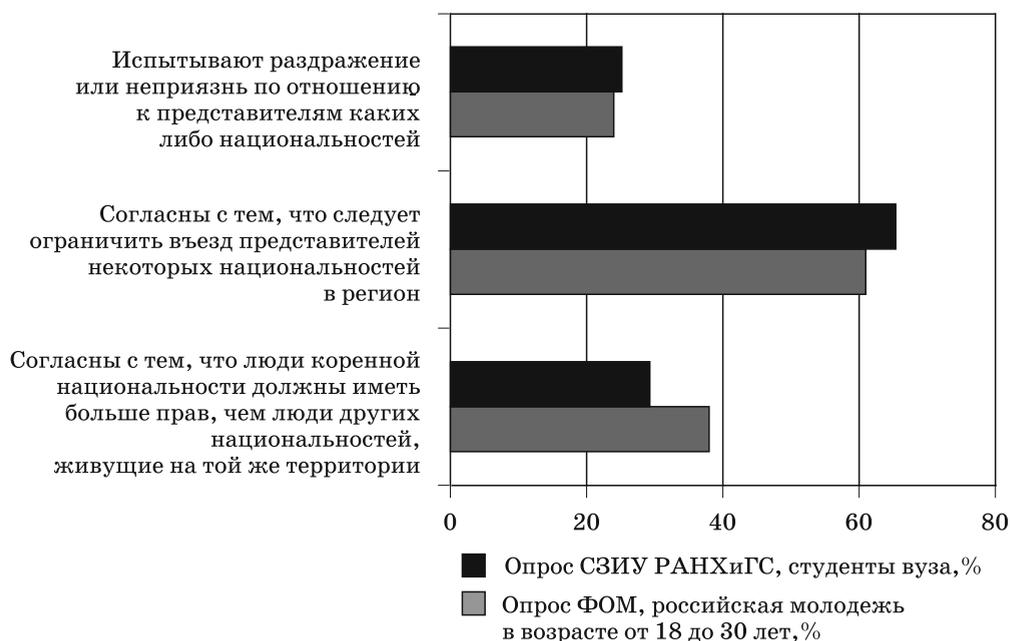


Рис. 9. Распространенность ксенофобных суждений среди студентов СЗИУ РАНХиГС и российской молодежи в целом

до 30 лет демонстрируют аналогичные установки по вышеперечисленным вопросам (рис. 9).<sup>1</sup>

Высокий уровень ксенофобии и национализма фиксируется также и в более старших возрастных группах российского населения.

К приверженцам других религиозных учений опрошенные студенты СЗИУ РАНХиГС демонстрируют несколько большую толерантность, чем к представителям других национальностей.

32,3% респондентов не стали бы ограничивать въезд представителей иных конфессий на территорию своего региона (хотя 31,1% опрошенных все же предпочли бы ввести подобные ограничения).

Более половины опрошенных студентов (56,2%) заявили о том, что не испытывают неприязни к приверженцам каких-либо религиозных учений (однако у 16% респондентов представители некоторых конфессий вызывают раздражение).

### Моральные и ценностные представления

Большинство опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС (61%) убеждено, что для современной молодежи характерны цинизм и равнодушие к идеалам. Только 21,7% респондентов придерживаются противоположной точки зрения, считая, что молодежь тянется к высоким идеалам, позволяющим прожить жизнь осмысленно (рис. 10).

Вероятно, мнение, которое высказывает большая часть опрошенных, подтверждается повседневным опытом молодых людей, который свидетельствует о том, что

<sup>1</sup> Межнациональные отношения в России : опрос «ФОМнибус». 15–16 декабря 2012 г. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов [Электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/TSennosti/10544>

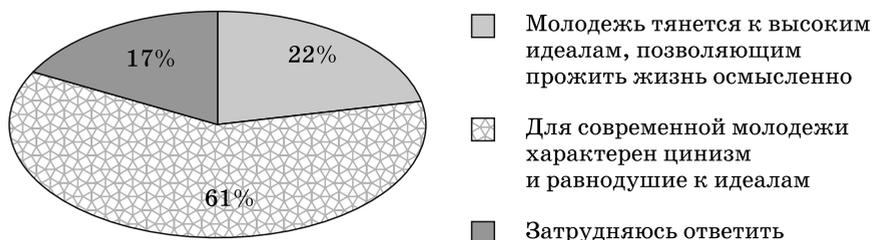


Рис. 10. Суждения студентов о современной российской молодежи



Рис. 11. Суждения студентов об актуальности моральных норм



Рис. 12. Готовность студентов переступить через моральные принципы и нормы для достижения успеха

для современного российского общества характерен моральный релятивизм, и чтобы добиться в нем успеха, нередко приходится переступать через моральные принципы и нормы (рис. 11–12).

Несмотря на известную долю скепсиса и реализма в оценке значимости морально-нравственных устоев в современном мире, молодые люди не задумываясь называют ценности, которые являются для них сегодня наиболее значимыми.

На первом месте в структуре ценностей опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС находятся семья и дети. За ними следуют друзья, работа и карьера. Замыкают список наиболее значимых ценностей богатство и образование.

Следует отметить, что сходные ценностные установки демонстрируют и всероссийские опросы молодежи.

В частности, уже упоминавшееся исследование Института социологии РАН показало, что в структуре ценностей нынешних молодых россиян ведущие позиции занимают наличие крепкой семьи, детей, богатство, интересная работа и надежные друзья.

## Социально неодобряемое поведение

Наиболее распространенной формой социально неодобряемого поведения среди опрошенных студентов СЗИУ РАНХиГС оказалось употребление ненормативной лексики: 22,1% респондентов делают это часто, 45,3 — иногда, 20,9 — редко и лишь 10,3% — никогда.

Безбилетные поездки в транспорте — вторая по распространенности форма социально неодобряемого поведения. 11,2% опрошенных студентов ездят «зайцем» часто, 30,9 — иногда, 29,4 — редко и только 26,5% — никогда.

Употребление крепких спиртных напитков и курение — следующие в списке социально неодобряемых практик, распространенных в студенческой среде. Лишь 20,9% молодых людей никогда не употребляли алкоголь и 45,6% никогда не курили.

26,7% опрошенных имеют опыт дачи взяток, 16,8 — присвоения чужих вещей и денег, 10,6% — употребления наркотиков.

Наименее распространенной социально неодобряемой практикой среди студентов ожидаемо оказалось уклонение от уплаты налогов: 88,2% опрошенных никогда этого не делали (табл. 4).

Таблица 4

### Распространенность социально-неодобряемого поведения среди студентов, %

Приходилось ли Вам...	Да, часто	Да, иногда	Редко (только пробовал)	Нет, никогда	Затрудняюсь
Давать взятки	1,8	15,5	9,4	69,2	4,1
Уклоняться от уплаты налогов	0,9	4,1	2,6	88,2	4,1
Присваивать чужие деньги, вещи	1,2	4,4	11,2	78,5	4,7
Ездить «зайцем» в общественном транспорте	11,2	30,9	29,4	26,5	2,1
Ругаться матом	22,1	45,3	20,9	10,3	1,5
Курить	8,2	18,2	16,5	45,6	1,5
Пить крепкие спиртные напитки	8,8	35,6	32,9	20,9	1,8
Употреблять наркотики	1,8	1,5	7,4	86,8	2,6

## Заключение

Таким образом, в результате проведенного социологического исследования было выявлено, что морально-поведенческие установки и духовно-патриотические ценности студентов СЗИУ во многом совпадают с другими представителями российской молодежи, но вместе с тем имеют ряд специфических проявлений.

Во-первых, достаточно высоко выражается гражданская идентичность. В частности, подавляющее большинство (83,5%) опрошенных студентов гордятся, что они россияне, и почти 70% заявили, что ощущают близость с гражданами России. Лишь 13,2% не испытывают этого чувства. 3,2% респондентов совсем не испытывают гордости за то, что являются гражданами России. Однако гражданская идентификация не коррелируется в полной мере с самооценкой патриотизма.

Только 53,5% студентов назвали себя патриотами, не считают себя таковыми 14,3%. Остальные респонденты, которые затруднились ответить, заняли нейтральную позицию.

Если дифференцировать ответы студентов по факультетам, то более определенно выражают свою позицию студенты юридического факультета, большинство среди них считают себя патриотами.

Во-вторых, самооценка студентов в отношении патриотизма может показаться на первый взгляд весьма субъективной или недостаточно мотивированной. Однако ответы на поставленные вопросы: «может или не может быть патриотом человек, который критикует власти своей страны, не ходит на выборы, избегает службы в армии, предпочел бы родиться в другой стране и т. д.», позволяют понять, с какими установками позиционируют себя студенты и насколько они патриотичны.

Например, почти более половины респондентов считают, что патриотизму не противоречит отказ от участия в выборах, нежелание служить в армии, отъезд в другую страну и предпочтение родиться в другой стране, а не в России. Указанные ответы студентов на поставленные вопросы вряд ли могут соответствовать патриотическим установкам.

Можно сделать вывод, что само толкование патриотизма воспринимается студентами неоднозначно и порой односторонне, особенно это касается практических действий.

Дело в том, что отношение к своей стране преломляется через систему чувств, знаний, ценностных установок и действий, связанных с реальной готовностью к защите Отечества, заботе об интересах Родины, участию в политической жизни.

В этой связи студенты, идентифицируя себя с гражданами России, но в силу недостаточного жизненного опыта и воспитания, не оценивают себя в качестве субъектов социальной деятельности, ответственных за судьбы страны. Не случайно, что 49,7% студентов на момент проведения исследований не имели опыта участия в выборах.

В-третьих, измерение оценки правосознания студентов СЗИУ, основанное на их отношении к правовому государству, состоянию защищенности прав граждан, соблюдению законности в России и законопослушности граждан показало неоднозначное понимание происходящих политических и правовых процессов.

Так, наличие в России правового государства признали 27,9% респондентов, а 16,1% придерживаются противоположного мнения, половина опрошенных полагает, что в России полуправовое государство. Данные результаты совпадают с общероссийскими исследованиями.

Большинство студентов (73,5%) считают, что государство лишь частично защищает их права, а с полной защитой прав в России согласны 8,2% респондентов.

Повышенное внимание молодых людей к защите прав человека вполне объяснимо, и особенно на фоне предшествующей истории, когда их нарушение имело место.

Однако существует своего рода диспропорция соблюдения прав человека и ответственности соблюдения законов со стороны граждан.

В этом отношении со стороны студентов высказывается целый ряд оговорок относительно соблюдения законов. В частности, 47,4% студентов ответили, что закон надо соблюдать в том случае, если его соблюдают представители органов власти. 16,4% респондентов считают, что главное, чтобы поступки людей были справедливыми. Здесь явно смешиваются нравственная и юридическая ответственность. Лишь пятая часть студентов убеждена, что закон необходимо выполнять всегда. Данный процесс отражает очень низкий уровень законопослушности и особенно для студентов СЗИУ.

В-четвертых, более определенно и самокритично респонденты выражают свое мнение в отношении моральных ценностей. Так, большинство студентов (61,0%) утверждают, что для современной молодежи характерны цинизм и равнодушие к идеалам. Но сами респонденты оценивают свои нравственные качества достаточ-

но положительно. Например, больше половины студентов заявляют, что лучше не добьются успеха в жизни, но никогда не переступят через моральные нормы и принципы.

На первом месте в структуре ценностей опрошенных студентов находятся семья и дети. За ними следуют друзья, работа и карьера.

К социально неодобряемому поведению студенты относят: взятки (69,2%), уклонение от налогов (88,2%), употребление наркотиков (86,8%) и т. д.

Следовательно, проведенное социологическое исследование позволяет определить, что по общим критериям студенты весьма патриотично относятся к своей Родине, признают важность формирования правового государства, критично относятся к нарушениям правовых и нравственных норм. Многие оценки студентов социально-политической ситуации совпадают с мнением большинства российской молодежи.

Однако необходимо учитывать специфику обучения в СЗИУ РАНХиГС, подготовку выпускников как будущих государственных служащих и управленцев, которые должны занимать более ответственную гражданскую позицию по отношению к выполнению и соблюдению законов и службе в армии.

Как уже отмечалось, многие студенты считают, что гражданин может быть патриотом, если он избегает службы в армии, не ходит на выборы, уезжает жить и работать за границу и т. д.

Необходимым представляется:

- осуществлять воспитание патриотизма «через предмет», особенно по правовым и политическим дисциплинам, поскольку у ряда студентов весьма неопределенное понимание роли и функций правового государства и порой абстрактное представление о патриотизме;
- фокусировать внимание не только на мотивацию «быть успешным управленцем», но и нести ответственность за свои действия, принимаемые решения, влияющие на судьбы людей;
- в системе воспитательной работы СЗИУ обращать особое внимание на патриотическое воспитание, используя для этого разнообразные формы работы, включая участие в патриотических организациях, волонтерской деятельности и т. д.;
- осуществлять патриотическое воспитание во взаимосвязи с духовно-нравственным воспитанием;
- делать акцент в процессе учебной и воспитательной работы на государственно-политическую составляющую патриотизма, поскольку в результате радикальных реформ происходило своего рода разгосударствление политического сознания граждан;
- более широко вовлекать студентов в воспитательные мероприятия, организуемые СЗИУ.

Если судить по опросам, то 53,7% студентов не принимают участия во внеучебной деятельности, а более половины опрошенных студентов считают, что воспитательную работу в институте необходимо совершенствовать. Еще 29,8% студентов выступают за то, чтобы при планировании мероприятий учитывалось их мнение.

На особую роль воспитательной работы в вузе обратил внимание В. В. Путин, выступая на X съезде ректоров российских вузов: «Если не воспитаем человека самостоятельного, не осознающего себя частью большой, великой, многонациональной и многоконфессиональной общности, у нас с вами не будет страны».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Российская газета. 2014. 31 октября.

## Интеграция поколений в сфере досуга

### Вдовенко Татьяна Викторовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры иностранных языков  
Доктор педагогических наук  
tat.vdov77@yandex.ru

### Цинченко Галина Михайловна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры социологии и социальной работы  
Кандидат социологических наук, доцент  
galina\_ts55@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена интеграции поколений, включенных в культурно-досуговую и социальную деятельность в западных странах. Представленные программы могут быть полезными для создания социальной поддержки людей разных поколений в России.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

межпоколенные практики, досуг, пожилые

Vdovenko T. A., Tsinchenko G. M.

## Integration of Generations in the Sphere of Leisure

### Vdovenko Tatyana Viktorovna

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 Foreign Languages  
Doctor of Science (Pedagogic)  
tat.vdov77@yandex.ru

### Tsinchenko Galina Mihailovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate professor of the Chair of Sociology and social work  
PhD in sociology, Associate Professor  
galina\_ts55@mail.ru

#### ABSTRACT

The article deals with integration of various generations, involved in cultural, leisure and social activity in the Western countries. It can be prerequisites for creations of social and cultural programs in Russia.

#### KEYWORDS

inter-generational practices, leisure, elderly

---

«Межпоколенные отношения» и «межпоколенное взаимодействие» определяются как особый вид социального взаимодействия, основанный на непосредственном или опосредованном воздействии друг на друга представителей разных поколений. Межпоколенные отношения реализуются, объективизируются в межпоколенном взаимодействии, которое одновременно является и результатом, и предпосылкой этих отношений. В традиционных обществах были определены место каждого человека с момента рождения, способы взаимосвязи поколений и передачи опыта. В современном динамичном обществе, которое постоянно ставит перед каждым

новом поколением проблемы и выбор путей своего развития, опыт предыдущих поколений не может полностью отвечать задачам настоящего и будущего. Изменяются механизмы трансляции опыта. В условиях резких социальных перемен резче проявляется острота межпоколенных отношений из-за возрастных особенностей, оказывающих влияние на способность адаптироваться к изменениям. Из-за ломки прежнего традиционалистского механизма социального наследования, который был способен ограждать молодежь от антиобщественных влияний, настроений, поступков, молодежь испытывает серьезные трудности, так как новый еще не сформировался. Главное в межпоколенных отношениях — способность каждого поколения адаптироваться безболезненно в единое социокультурное пространство без жесткой иерархии, без насилия, неуважения со стороны отцов к детям, с обязательным утверждением авторитета пожилых людей и доверия, любви к растущему человеку.

Симбиотичности поколений и стабильности общества способствуют практики межпоколенных взаимодействий. В современном обществе развиваются различные межпоколенные практики, предусматривающие систематическое и преднамеренное взаимодействие между пожилыми и молодыми людьми в обществе. Такие практики предлагают механизм, с помощью которого люди различных поколений сотрудничают для того, чтобы поддерживать и оберегать друг друга. Межпоколенные практики позволяют удовлетворить потребности в контактах между поколениями, разрушая барьеры, которые современное общество установило между возрастными группами. Практики взаимодействия поколений затрагивают множество социальных, экономических и политических факторов, влияющих как на молодых, так и на пожилых людей.

Главное в межпоколенных отношениях — способность каждого поколения адаптироваться в единое социокультурное пространство без жесткой иерархии, без насилия, неуважения со стороны «отцов» к «детям», с обязательным утверждением авторитета пожилых людей и доверия, любви к растущему человеку.

С точки зрения отношений поколений, мир переживает сейчас уникальный исторический период, суть которого заключается в том, что в обществе впервые сложилась четырехзвенная, четырехпоколенная структура. Никогда в истории еще такой ситуации не было, она возникла в XX в. И отсюда ряд неординарных, с точки зрения традиционных процессов социализации, следствий.

Во-первых, раньше было одно работающее поколение — «отцы», а младших, т. е. «детей», воспитывали «старики». Таким образом, «отцы» обеспечивали всю материальную жизнь, а функцию социализации выполняли старики, воспитывая внуков. Теперь производство меняется, востребованы наработанные опыт и знания, пожилые задействованы на производстве, они больше не хотят воспитывать внуков. «Отцы» тоже работают, и «детьми», оказалось, заниматься некому. Поэтому возникла нужда в иных формах социализации.

Во-вторых, появление четырехпоколенной структуры привело к новому структурированию социального пространства и времени. Прежняя, традиционная трехзвенная структура — дед, отец, сын — имела традиционные формы и механизмы трансляции социальности. А когда появилось четвертое поколение, оказалось, что в этих механизмах новые социально-поколенческие роли не прописаны. Как каждое из поколений должно общаться с другими? Каким безусловным авторитетом будет обладать дед, если он сам «сын»?

В-третьих, проблема отцов и детей усложняется тем, что с развитием электронных средств и коммуникационных сетей дети по своим возможностям уподобляются взрослым, и здесь сразу три поколения становятся взрослыми и три — детьми, «молодыми». Соответственно, проблема межпоколенческого конфликта как отношения между двумя поколениями в современных условиях оказывается не-

корректно сформулированной. А если взять за основу нуклеарную семью, раздельное проживание семей разных поколений, то возникает проблема, как, с кем и по отношению к кому идентифицирует себя ребенок? Бабушки и прабабушки оказываются за пределами семьи, становятся чужими людьми. Распространение в современности домов для престарелых — это как раз западное решение вопроса о разрыве поколений, когда молодежь — дети и тем более внуки и правнуки — не принимает стариков как ближних своих и родственников. Да и сами старики тоже даже внуков нянчить не хотят, тем самым усугубляя отчуждение. Из этого возникает и другая проблема — риск распада единства исторического и социального пространства и времени, которые не возможны без содержательного взаимодействия людей разных поколений.

Особого внимания заслуживают программы, реализуемые интеграционно — для людей разных поколений, ориентированных на совместную социально-культурную деятельность людей третьего возраста и представителей подрастающего поколения. Эти программы улучшают взаимопонимание молодых и пожилых, содействуют передаче социального опыта, развитию чувства милосердия, соучастия, симпатии, которых сегодня в нашем обществе не хватает. По мнению социологов, человек становится старым, когда общество отвергает его как старого. В настоящее время предполагается, что пожилые люди будут иметь все возрастающее влияние в социальной, общественной и экономической жизни общества, что даст возможность пожилым проявить себя в новом качестве. Главным для этой категории населения является осознание чувства полезности окружающим, обществу. Хорошо организованный досуг помогает восстановить дееспособность, проверить свои силы. Американский ученый С. Паркер [3] писал, что психологическое старение не может быть обозначено социальными терминами, оно зависит от особенностей и возможностей личности, начиная с раннего возраста и до момента старения. Оно зависит от желания узнать новое, стремления проявить интерес к окружающему миру.

В этом контексте особенно важно обратить внимание на взаимодействие и интерактивность. Люди старшего поколения ощущают себя нужными обществу, когда их опыт и участие становятся востребованными молодыми. Примеры культурно-досуговых интерактивных программных успешно осуществляются в Великобритании и Франции. Так, во Франции получила распространение сеть так называемых «сельских клубов», которые чаще всего расположены недалеко от больших городов, что привлекает как сельских, так и городских жителей [1]. В рамках программ сельских клубов — коллективная взаимопомощь, в том числе забота о молодых: присмотр за детьми, помощь по хозяйству, уроки кулинарии. Регулярно и организованно проявляется забота о больных членах клуба. Следует отметить заботу о разных поколениях, в том числе помощь молодым мамам, оказавшимся в трудной ситуации. Важным видом деятельности клуба является организация развлекательно-познавательной деятельности. Регулярно проводятся сельские праздники с песнями, танцами, рассказами об истории ремесел и промыслах родного края. Во Франции на базе сельских клубов действуют передвижные библиотеки, организуются экскурсии. Девиз таких клубов — взаимопомощь и взаимная любовь. Смысл этого девиза в том, что задачи клубов выходят за рамки рекреативных и нацелены также на решение социальных проблем. Рассматривая деятельность сельских клубов и анализируя ее, надо выделить главную их заслугу, которая состоит в изменении морали и психологии молодежи и старшего поколения [2].

В развитии социальной работы в Великобритании большую роль играют дневные центры, наиболее известный из них — Бартон-Хилл. Он входит в состав комьюнити при Бристольском университете. Бартон-Хилл открыт для удовлетворения потребности разных поколений в общении, их желания культурно провести время,

отдохнуть. Членами центра могут быть также инвалиды и пожилые люди независимо от того, проживают они одни или с родственниками.

В центре действует «Клуб женщин». Центр сотрудничает с Организацией женщин Азии (пожилых и инвалидов). Женщины-европейки помогают женщинам из Азии приспособиться к жизни в Англии, Европе.

В центре работает клуб для людей разного возраста «Мы вместе», в котором выступают приглашенные артисты: певцы, пианисты, ансамбли. Члены клуба слушают лекции по различным темам. Слушателей интересуют проблемы здоровья, новости политики, искусств. Регулярно центр проводит программу «Потанцуем и споем» с приглашением членов дневных центров, расположенных поблизости.

По вторникам в центре собирается группа любителей истории. Как правило, среди членов этой группы есть люди, которые профессионально занимались историей. Эти профессионалы являются, как правило, ведущими встреч группы. Подготовка к этим встречам занимает немало времени, побуждает к чтению книг, просмотру видеофильмов, связанных с тематикой предстоящей встречи. В создании презентаций с удовольствием помогают школьники и студенты.

В Бартон-Хилле одно из основных направлений деятельности — это широкое распространение образования и знаний в области культуры среди представителей разных поколений, а также обеспечение наилучших условий для жизни людей, их занятий в часы досуга.

Программа новых инициатив на базе Бартон-Хилл комьюнити включает в себя образовательную, досуговую, художественную и оздоровительную деятельность для разных групп населения Бристолья и его пригородов.

В рамках этой программы был открыт компьютерный класс, где обучались как совсем юные, так и немолодые люди, что дало возможность общаться с друзьями по электронной почте, расширить контакты через социальные сети.

Душой и сердцем центра стал клуб для детей «Встретимся после школы», где работают различные кружки, в которых участвуют представители разных поколений; популярностью пользуется молодежная дискотека и клуб юных умельцев. Особое место в сообществе занимает клуб решения социальных проблем. Прежде всего, туда приходят те, кто потерял работу или стал нетрудоспособным. Молодые мамы отправляют детей в игровой центр, а сами с помощью социальных работников ищут работу. Наряду с социальными работниками такую группу консультирует опытный психолог. В некоторых случаях безработные могут пройти профессиональную подготовку непосредственно в центре.

В последние годы дети из малообеспеченных семей получили возможность отдохнуть в летнем лагере на побережье. Весной и осенью функционируют семейные лагеря отдыха выходного дня. Социальные работники центра открыли долгосрочную программу борьбы против использования наркотиков «Нет наркотикам в нашей жизни», благодаря которой число наркоманов в Бристолье и его окрестностях сократилось на 15%. В рамках этой программы проводится разъяснительная работа среди молодежи, причем лекции умело сочетаются с организацией отдыха молодежи.

Мастерские Бартон-Хилла обеспечивают развитие художественного творчества. Межпоколенная творческая деятельность в сообществе включает в себя такие виды, как драма, живопись и рисунок, видео, музыка, танцы, графика, литературное творчество. Так как среди молодых людей большим успехом пользуется фотография и активный отдых, была организована драматическая группа с видео и музыкой, а также технический монтаж, включая компьютерные технологии.

Группа азиатских женщин создала свой консультационный центр, мастерские для женщин, керамическое производство, а также класс здоровья. Фактически сейчас в центре имеются три группы здоровья и йоги на регулярной основе. Функ-

ционируют классы английского языка и математики для работы, английского языка как второго с двумя тьюторами и добровольным помощником [4].

Практики межпоколенного взаимодействия в сфере досуга положительно влияют как на молодых, так и на пожилых людей. Межпоколенные контакты улучшают физическое и эмоциональное самочувствие пожилых людей, повышают их жизненную активность. Дети и подростки, взаимодействующие с пожилыми людьми, приобретают способность видеть в них значимые личности, могут получать сведения из истории жизни старшего поколения, которое представляет культуру и образ жизни прошлых лет. В сегодняшней ситуации разобщения и непримиримости возобновление межпоколенных контактов через различные межпоколенные практики, в том числе и в сфере досуга, могло бы стать стабилизирующим фактором в современном обществе. Межпоколенные отношения, трансмиссия культуры всегда включают в себя встречные информационно-деятельные потоки от родителей к детям и от детей к родителям. Встреча поколений может быть более или менее радостной. На сегодня в условиях информатизации общества молодежная интерпретация культурного наследия приобретает большое значение.

В результате исторической и культурной преемственности каждое новое поколение людей для осуществления своей деятельности овладевает достижениями предшествующих поколений, теми условиями, в рамках которых ему предстоит жить и действовать, делает своим внутренним достоянием культурные ценности, которые создали его предшественники. Каждое новое поколение вносит и свой собственный вклад: если прошлое — это уже реализованные возможности, а настоящее — момент перехода возможностей в действительность, то будущее — это то, чего нет в форме актуальной действительности.

Глубинные слои культуры, традиции, формы быта, семьи, складывающиеся тысячелетиями, устаревают медленнее, чем инновации в сфере техники, науки, информатики. Сутью межпоколенных отношений не может быть ни «абсолютное обновление», ни «абсолютный разрыв» — то и другое означало бы социальную катастрофу. Задачей является гармонизация отношений поколений в их преемственности. Отказ от наследия, неблагодарность, эгоцентризм, неспособность к диалогу — эти крайние проявления обособленности нового поколения могут нанести удар по самим основам цивилизации.

## Литература/References

1. *Chan M.* Multimodal Connectedness And Quality of Life: Examine The Influences of Technology Adaptation And Interpersonal Communication on Well-Being Across the Life Span (pages 3–18) ([/doi/10.1111/jcc4.12089/abstract](https://doi.org/10.1111/jcc4.12089/abstract)) // *Journal of Computer-Meditated Communication*, January 2015.
2. *Grolier C.* Clubs du troisieme age // *Le Monde*, 27 Oct.
3. *Parker S.* *Leisure And Work*. London, 1995.
4. *Arking A.* *The Biology of Aging of Observations of Principals*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Иваненков С. П., Кусжанова А. Ж.

## Социальное самочувствие и жизненные планы современной молодежи\*

### Иваненков Сергей Петрович

Государственный институт психологии и социальной работы (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры теории и технологии социальной работы  
Доктор философских наук, профессор  
credonew@yandex.ru

### Кусжанова Ажар Жалелевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры философии и культурологии  
Доктор философских наук, профессор  
pola2@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье приведены результаты социологического исследования динамики позиций молодежи за период 2012–14 гг. по ряду значимых проблем, таких как степень ее удовлетворенности различными сторонами жизни, оценка социальных возможностей в реализации ее интересов, ее взгляды на перспективы учебы, работы, выбора профессии и места жительства, а также оценка местных органов власти и их помощи в решении молодежных проблем.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

молодежь, государственная молодежная политика, ценностные ориентации молодежи, социальная активность молодежи, самоорганизация и самореализация молодежи, социальные возможности молодежи, права молодежи, прагматизм молодежи, патриотизм

Ivanenkov S. P., Kuszhanova A. Zh.

## Social Health and Life Plans of Modern Youth

### Ivanenkov Sergey Petrovich

State University of Psychology and Social Work (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of Theory and Technology of Social work  
Doctor of Science (Philosophy), Professor  
credonew@yandex.ru

### Kuszhanova Azhar Zhalelevna

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 Philosophy and Cultural Science  
Doctor of Science (Philosophy), Professor  
pola2@mail.ru

#### ABSTRACT

The article presents the results of sociological research of the dynamics of the positions of youth for the period 2012–14 on a number of significant issues such as the degree of satisfaction with various aspects of life, assessment of social opportunities in the realization of its interests, its views on the prospects for study, work, profession and place of residence, as well as assessment of local authorities and their help in solving youth problems.

#### KEYWORDS

youth, state youth policy, value orientations of youth, social activity of youth, self-organization and youth self-realization, social opportunities for youth, rights of youth, pragmatism of youth, patriotism

\* Продолжение. Начало в № 4. 2015. С. 114–122.

Исследовав, как молодежь осознает и оценивает возможности для своей жизнедеятельности, логично посмотреть, куда же устремлены ее намерения. И в силу специфики этой социальной группы, в первую очередь ее планы связаны с выбором дальнейшего жизненного пути и будущей профессии. При этом, поскольку молодежь, как известно, — достаточно большая группа, и дифференциация по возрасту даже внутри нее влияет на оценки, анализ начинается со специального вопроса, адресованного тем, кто сегодня заканчивает школу (табл. 1). Напомним, исследование проводится среди учащихся Оренбурга.

Подавляющая часть молодежи хочет поступать в высшие учебные заведения Оренбурга и других городов. Желающих пойти на работу, в техникум, профессиональный лицей всех вместе набирается в 2012 г. чуть более 12%. Однако в 2014 г. таковых уже 20,53%, и, что самое интересное, рост произошел за счет желающих учиться в колледже, техникуме. Это означает, что в ответ на призывы верхних этажей власти уйти от избыточности образования и необходимости переориентации части молодежи на учебные заведения среднего профессионального образования такие варианты продолжения жизни после школы в общественном сознании молодежи уже частично закрепляются. *Но это до сих пор еще реальная проблема!*

В этом направлении есть еще поле деятельности, в первую очередь, системе образования. Как переломить сформированную за последние два десятилетия направленность молодежи и ее близкого окружения только на вуз? За этим выбором стоят десятилетиями формировавшиеся еще в советское время авторитет и престиж высшего образования, которые не отменишь в одночасье. Этот клин вышибается только клином. А именно — *только посредством широкой демонстрации успешности других моделей профессионального выбора*, если, конечно, таковые в Оренбуржье имеются. Но они должны быть, их надо искать и тиражировать. Счастье ведь не в вузовском дипломе с последующей безработицей или работой не по специальности, а в правильном и своевременном самоопределении с учетом как личных интересов, так и запросов и возможностей общества и экономики страны.

Поэтому важно знать, где желает трудиться современная молодежь, с какими видами деятельности и производства она связывает свое будущее (табл. 2).

Тройка лидеров выглядит почти традиционно для всех опросов молодежи последних лет: предпринимательство, экономика, финансы и все более и более привлекательная государственная служба.

Однако довольно неожиданно в 2012 г. на 4-е место вырвалось желание работать в сфере культуры и искусства, а в 2014 г. на 5-е место — военная служба. Что касается культуры, то за нее высказалась, по-видимому, та часть молодежи, которая слабо представляет себе, какую реальную зарплату получают честные рядовые труженики, много лет и сил отдавшие этому достойному занятию. Видимо, молодые головы кружат заоблачные гонорары «звезд» шоу-бизнеса, представления о котором они черпают в лучшем случае с телеэкрана, крайне мало зная о его малорадостных реалиях. А вот рост рейтинга военной службы не может не радовать, это свидетельствует о значительном росте престижа военной службы.

Далее следуют информационные технологии, здравоохранение и образование с наукой. Если эти позиции рассматривать именно как сферы, где молодежь желает работать независимо от уровня зарплаты, а только по интересу, тогда картина логичная — работа в них в недалеком прошлом была престижна, всегда интересна, чего не скажешь о зарплате. В ином варианте только программирование — и то при известных условиях — действительно может обеспечить определенный уровень жизни и удовлетворения жизненных интересов и потребностей людей.

Мало молодежи желает идти в реальные сектора материального производства, эти сферы востребованы меньше сферы торговли. И совсем никак молодежь не видит себя в сфере социального обеспечения и ЖКХ.

**Что Вы собираетесь делать после окончания 11-го класса?**

Ответы	2012 г.		2014 г.	
	%	Ранг	%	Ранг
Поступить в вуз в другом регионе	20,78	1	16,15	2
Поступить в вуз в своем регионе	20,40	2	19,32	1
Устроиться на работу в другом регионе	5,62	3	3,02	6
Устроиться на работу в своем регионе	3,72	4	5,51	4
Поступить в колледж, техникум	2,57	5	12,00	3
Затрудняюсь ответить	2,48	6	4,39	5

Таблица 2

**В какой отрасли народного хозяйства Вы хотели бы работать в будущем?**

Ответы	2012 г.		2014 г.	
	%	Ранг	%	Ранг
Предпринимательство	21,93	1	14,83	1
Экономика и финансы	17,16	2	14,00	3
Государственная служба	16,87	3	14,73	2
Культура, искусство	13,92	4	12,20	4
Информационные технологии	11,73	5	9,22	8
Здравоохранение	10,30	6	9,80	7
Образование, наука	10,01	7	10,29	6
Безопасность и правопорядок	9,15	8	7,80	9
Связь, телекоммуникации	8,87	9	5,85	13
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	7,72	10	6,88	12
Торговля, сфера обслуживания	7,53	11	4,83	16-17
Физическая культура и спорт	6,58	12	8,98	10
Недвижимость	6,58	13	4,83	16-17
Военная служба	6,10	14	12,00	5
Транспорт	6,01	15	8,34	11
Сельское хозяйство	4,96	16	5,51	15
Строительство	4,19	17	5,80	14
Затрудняюсь ответить	3,43	18	3,66	18
Социальное и пенсионное обслуживание	3,05	19	3,02	19
Обрабатывающее производство	2,19	20	2,83	20
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,91	21	1,46	21

Многое может проявиться, когда станут известными причины, по которым молодые люди выбирают те или иные профессии и сферы деятельности (табл. 3).

Хорошо видно, что главным мотивом при выборе профессии в 2012 и в 2014 гг. остается высокая зарплата, которая, однако, в 2014 г. разделила 1–2-е места с возможностью заниматься любимым делом, а на 3-м месте осталась возможность сделать карьеру.

Воздерживаясь от комментариев по каждой позиции (ввиду ограниченности объема статьи), можно заметить только, что такую архиважную характеристику, как востребованность профессии на рынке труда, учитывает лишь каждый 8–9-й респондент. Это очень симптоматично, потому что, как следствие, потом и возникают десятки тысяч экономистов, юристов и менеджеров, которым некуда приложить руки и головы, ибо ни в регионе, ни в стране в целом нет такого количества рабочих мест, сколько «наштамповано» уже обладателей дипломов государственных и частных вузов.

К вузам в данном случае претензии предъявлены быть не могут — ведь люди сами выбирают профессию, а спрос (тем более оплаченный) рождает предложение. Государство, в свое время бросившее вузы на выживание, до сих пор никак не определит госзаказ на количество и качество специалистов, который был бы привязан к мощности рынка труда и гарантировал бы выпускнику соответствующее рабочее место и достойную зарплату. Поэтому система вузовского образования создала и ежегодно пополняет неуправляемую и абсолютно ничего не гарантирующую стихию дипломированных специалистов. В этих условиях жизненной гарантией и защитой молодежи от завтрашних проблем является разъяснение большой разницы между желательностью профессии и реальными потребностями профессионального рынка труда.

И еще один вопрос, включающий в себя большое количество социальных, политических, этических и иных проблем, восприятий и оценок молодежью различных граней социальной жизни касается жизненных планов молодежи. Это вопрос о миграционных настроениях и планах молодежи.

Исследования по разным регионам России свидетельствуют, что *молодежь с каждым годом становится все критичнее и прагматичнее, все трезвее смотрит на свое настоящее и будущее* [2, с. 74]. Это выражается в ряде оценок разных сторон жизни молодежи в области и в стране, в том числе и в весьма болезненном и для государства, и для общества, и для конкретных людей вопросе — в желании покинуть Россию. Хотя последние два года показали, что сейчас жить и работать за границей выходцам из третьих стран ой как сложно. Кризис в Греции, Испании, на Кипре и других странах Евросоюза разбил у многих иллюзию сытой и спокойной жизни на Западе, и тем не менее...

Но ничто не сможет удержать молодежь как на малой родине, так и в России, если не найти достойные ответы на вызовы современной глобализации, которая, как насос колоссальной мощности, непрерывно перекачивает людские, финансовые, промышленные, интеллектуальные и прочие ресурсы от менее развитых и богатых регионов и стран в более развитые и богатые. Только создание условий и возможностей для большей самореализации и самовыражения здесь, на Родине, чем там, за границей, позволит в современных условиях удержать молодежь в поле тяготения нашей культуры и традиции, нашего языка и нашего великого будущего. На меньшее она уже не согласна, а перед ней открыт весь мир. О подобных ее настроениях говорят ответы на следующие вопросы.

Здесь представлена достаточно критичная оценка молодежью будущего России, а значит, и своего в том числе. Характерно, что эта оценка представляется нам тревожной, хотя, как видно, *желающих ухать за границу в 2014 г. стало значительно меньше, чем в 2012 г.* Последние 5 лет мирового кризиса и рецессии, которые

## Отметьте, пожалуйста, причины, важные для Вас при выборе профессии

Мотив	2012 г.		2014 г.	
	%	Ранг	%	Ранг
Возможность получать хороший заработок	52,34	1	41,66	1–2
Возможность заниматься любимым делом	42,52	2	41,66	1–2
Возможность сделать карьеру	27,74	3	27,37	3
Возможность приобретения новых знаний и умений	25,26	4	17,41	4–5
Возможность работать творчески, реализовывать свои возможности	20,21	5	14,39	6
Желание приносить пользу обществу, людям	18,02	6	17,41	4–5
Престиж профессии в обществе	14,20	7	11,95	8
Востребованность профессии на рынке труда	11,25	8	12,20	7
Гарантия поступления на обучение по этой специальности	3,72	9	4,49	10
Желание унаследовать профессию отца, матери, родственника	3,62	10	4,93	9
Возможность иметь много свободного времени	3,43	11	3,95	11
Возможность работать, не прилагая особых усилий	2,00	12	3,37	12

повысили напряженность жизни в стране, породив рост цен, тарифов, инфляции, замедление роста экономики и зарплаты, противоречиво сказываются на миграционных настроениях молодежи [3, с. 26–32]. Однако и теперь *только треть молодежной когорты прочно желает связать свое будущее со своей страной*. Кто же будет строить, воспроизводить население и защищать Россию?

Рассмотрим по результатам опроса, кто стремится покинуть Родину, как на это влияют различия по полу и доходам (табл. 4–6).

Мужчины больше, чем женщины, желают уехать за границу, при этом за два года цифра подросла почти на 4%, одновременно у них самый высокий показатель нежелания уезжать — цифра снизилась более чем на 7%. Больше, чем женщины, они затрудняются с определением своей позиции. У женщин же в 2014 г. рост желающих уехать за границу за два года составил почти 6%.

Больше всего желающих покинуть пределы страны в 2012 г. наблюдалось в группе с доходом до 15 тыс. руб. — 36,76%, совсем немного им уступает в этом желании группа с доходом до 10 тыс. руб. Самый низкий показатель желающих уехать из страны — у группы с доходом до 20 тыс. руб. Одновременно у нее самый высокий показатель нежелающих покидать страну — 71,23%.

В 2014 г. на первое место по желанию покинуть Родину вышла группа с доходом до 25 тыс. руб., а рядом — практически две группы — с доходом до 15 тыс. руб. и с самым высоким доходом — свыше 25 тыс. руб. Ясно, что чемоданные настроения

Таблица 4

**Если была бы возможность, хотели бы Вы навсегда уехать за границу?  
(результаты даны в %)**

Ответы	2012 г.		2014 г.	
	мужчины	женщины	мужчины	женщины
Да	36,42	31,41	40,06	37,15
Нет	43,71	41,95	34,25	40,68
Затрудняюсь ответить	19,87	26,64	25,69	22,17

Таблица 5

**Если была бы возможность, хотели бы Вы навсегда уехать за границу?  
(результаты 2012 г., в %)**

Ответы	Доход, руб.					
	До 5000	До 10 000	До 15 000	До 20 000	До 25 000	Свыше 25 000
Да	26,99	36,56	36,76	12,33	29,79	29,17
Нет	36,73	44,41	33,09	71,23	51,06	59,72
Затрудняюсь ответить	36,28	19,03	30,15	16,44	19,15	11,11

Таблица 6

**Если была бы возможность, хотели бы Вы навсегда уехать за границу?  
(результаты 2014 г., в %)**

Ответы	Доход, руб.					
	До 5000	До 10 000	До 15 000	До 20 000	До 25 000	Свыше 25 000
Да	37,70	39,33	40,99	36,48	41,53	40,63
Нет	39,34	36,80	27,95	42,77	38,14	44,53
Затрудня- юсь ответить	22,95	23,88	31,06	20,75	20,34	14,84

у молодежи выросли в целом по всем группам с разными доходами. Это означает, что для молодежи наступила какая-то новая ситуация в области и в стране, о чем департаментам молодежной политики и всем структурам, работающим с молодежью, надо задуматься и что-то предпринимать.

По нежеланию покинуть страну в связке с уровнем дохода тоже просматривается четкое разделение на две группы: *в группах с более высокими доходами число людей, желающих покинуть страну, значительно больше*; среди молодых людей с меньшими доходами число желающих покинуть страну в 2014 г. несколько выросло, но в абсолютном выражении оно все равно меньше, чем в группах с высоким доходом.

Выявленное различие может стать определенным показателем работы с молодежью как по патриотическому воспитанию, так и в целом.

Интегральным показателем здесь может выступать число желающих при возможности покинуть Россию, а оно, как видно из табл. 4, за два года снизилось

более чем на 11%. Это положительная динамика, которую надо всячески поощрять, отслеживать, и стремиться помочь молодежи найти свое место у себя на Родине, поддерживать ее в трудные минуты жизни и самоопределения.

Дополнительную информацию о миграционных устремлениях молодежи области дают ответы на другой вопрос, в котором выясняется возможность миграции за пределы области, но внутри страны (табл. 7).

Из приведенных показателей следует, что в 2012 г. практически каждый второй молодой житель Оренбургской области был готов покинуть ее пределы, в то время таковых было 51,57%. В 2014 г. эта цифра несколько снизилась, но все равно высока — 46,05%. Таким образом, можно констатировать, что за два последних года для своего молодого поколения Оренбуржье стало чуть более привлекательным.

Ответы на следующий вопрос показывают возможные направления миграционных потоков в рамках страны, но за пределы области (табл. 8).

Как и ожидалось, ничего нового в общих устремлениях в целом у молодежи области здесь не обнаруживается: как в 2012, так и в 2014 г. главные города страны, куда устремлены реальные и потенциальные потоки мигрантов, это Москва и Санкт-Петербург. И оно понятно: развитая социальная инфраструктура обеих столиц не только предоставляет больше комфорта и возможностей для жизни и самореализации, для учебы, труда и досуга, но в этих городах существует и значительно более широкий спрос на рабочую силу, а сфера обслуживания способна поглотить большое количество молодых провинциалов, независимо от наличия у них образования и профессии. Но если в 2012 г. они были привлекательными примерно в равной степени, то в 2014 г. на первое место выходит Санкт-Петербург. Хотя общие цифры желающих перебраться в столицы снижаются — в Москву почти на 9%, а в Петербург на 5%.

Вместе с тем и другие города, даже в самой Оренбургской области, тоже являются довольно приемлемым вариантом миграции — сельская молодежь стремится в города, а жители районных городов — в областной центр. Однако в 2014 г. привлекательность переезда внутри области несколько снизилась, а в другие города несколько возросла, примерно на 1%.

Более тонкие срезы в информационном плане мало меняют общую картину, поэтому приводить их здесь не имеет смысла.

Обобщая полученные результаты, можно сделать вывод, что, во-первых, количество желающих покинуть Россию навсегда пока остается еще довольно высоким, хотя за два года оно уменьшилось, что можно считать положительной динамикой в настроениях молодежи области. Вместе с тем, желание молодежи покинуть родной город и переехать в другой российский регион или город незначительно снизилось, т. е. в общем уже прорисовывается *положительная тенденция молодежи оставаться в области и найти применение своим силам в своем регионе.*

Возможно, на настроениях молодежи Оренбуржья отражаются и глобальные миграционные процессы: во всех развитых странах мира наблюдается тенденция при повышении уровня доходов к смене места жительства внутри страны или за ее пределами. Как известно, глобализация не знает границ. И чем более открытой и рыночной становится наша экономика, тем сложнее будет удержать молодежь с ее повышенной мобильностью в родном городе или даже в родной стране в старых социальных и бытовых рамках. Можно ли и нужно ли бороться с этой тенденцией — каждая страна решает сама. Как все социальные процессы, и этот процесс имеет границы управляемости [4, с. 39]. Только сперва следует определиться — что хорошо и что плохо для страны и области. Развести эти процессы, и потом, зная более тонкую мотивацию молодежи как субъекта жизнедеятельности региона, пытаться ими управлять.

Но это лишь один пласт проблемы миграционных устремлений молодежи. Объяснить расхождение позиций только этим мегауровневым фактором нельзя. Надо

Таблица 7

**Если была бы возможность, хотели ли бы Вы навсегда уехать из Вашего города (села) в другой город России? (результаты даны в %)**

Вариант ответа	2012 г.	2014 г.	Разница 2012 г. к 2014 г.
Да	51,57	46,05	-5,52
Нет	20,02	21,46	+1,44
Затрудняюсь ответить	19,83	15,61	-4,22

Таблица 8

**Если Вы собираетесь уехать, то куда?**

Вариант ответа	2012 г.		2014 г.	
	%	ранг	%	ранг
Москва	27,26	1	18,44	2
Санкт-Петербург	26,22	2	21,51	1
Город Оренбургской области	9,63%	4	8,39	4
Другой город (регион) России	11,92	3	12,39	3

понимать, что, безусловно, здесь еще присутствует и общая оценка молодежи условий жизни в стране и в области, в том числе оценка деятельности всего ряда политико-административных и хозяйственно-управленческих структур, начиная от администрации области и заканчивая органами местного самоуправления.

Здесь мы имеем редкую возможность сопоставить оценки молодежи всех уровней областной власти за 2003 и 2014 гг. (табл. 9, 10).

Таблица 9

**Оценка вертикали власти в 2003 г.  
(по 5-балльной шкале, результаты даны в %)**

Предмет оценки	1	2	3	4	5
Деятельность администрации области	11,31	17,25	38,19	23,18	3,02
Деятельность Законодательного собрания области	12,32	20,60	39,08	19,26	1,68
Деятельность местных органов власти (городской, сельской администрации)	17,13	19,71	31,24	20,83	5,15

Таблица 10

**Оценка вертикали власти в 2014 г.  
(по 5-балльной шкале, результаты даны в %)**

Предмет оценки	1	2	3	4	5
Деятельность администрации области	10,05	10,24	20,15	23,90	10,00
Деятельность Законодательного собрания области	9,56	12,44	22,78	20,68	7,95
Деятельность местных органов власти (городской, сельской администрации)	15,22	11,22	20,63	18,78	9,37

Если взять только самые высокие положительные оценки за эти годы, то получается следующая картина (табл. 11).

Как видно, положительная оценка деятельности администрации области составила соответственно по годам — 26,20 и 33,90%, Законодательного собрания области — 20,94 и 28,63%, местных органов власти — 25,98 и 28,15%.

Таким образом, *положительная оценка всех уровней областной вертикали власти пусть не намного, но возросла*. Это положительная тенденция в целостной оценке деятельности вертикали власти. Что, несомненно, способствует определенному повышению стабильности политической ситуации в области [1, с. 34].

Для молодежи и ее отношений с уровнями власти большое значение имеет то, насколько власти помогают именно ей в решении проблем.

Посмотрим здесь на сравнительные оценки в тех же временных рамках 2003 и 2014 гг. (табл. 12, 13).

Для сравнения и наглядности позиций и оценок молодежи возьмем только ответы по позиции «Да» в 2003 и 2014 гг.

Сегодня, когда мир становится беспрецедентно открытым, даже в таком достаточно внутреннем регионе России, как Оренбуржье, многое определяется макроуровневыми процессами. Тем не менее это не снимает ответственность с региональных и местных властей за создание благоприятных условий для полноценного жизнестроительства молодежи своего региона.

Как видно, молодежь оценила помощь со стороны властей довольно скептически. Достаточно сказать, что на областном уровне из 9 оцениваемых позиций всего по 5 позициям динамика оценки в сравнении 2003 и 2014 гг. оказалась положительной. Самые высокие оценки получили поддержка молодой семьи и решение жилищных проблем, это, конечно же, весьма отратно.

Но вот на местном уровне ситуация обратная: лишь три позиции находятся в плюсе — профессиональная подготовка, жилье и творческая самореализация. И только две — жилье и творческая самореализация — получили у молодежи одновременно положительную оценку.

Из всего вышесказанного можно сделать общий вывод: стабилизация социально-экономической ситуации в области и в целом по стране способствовала самоопределению молодежи как социальной группы в отношении к собственному будущему. *Значительная часть молодежи — почти половина — ныне считает, что относительно своего будущего в России можно строить оптимистичные прогнозы*. Но одновременно в молодежной среде существует потребность к миграции внутри страны, преимущественно в столичные города и мегаполисы.

Желание уехать или остаться на родине во многом зависит от того, находят ли молодые люди в регионе своего проживания поддержку по тем вопросам, которые их волнуют в первую очередь, это: трудоустройство, жилье, образование, творческая самореализация и т. д. Как видно, пока ситуация здесь далека от идеальной,

Таблица 11

**Положительная оценка (4 и 5 по 5-балльной шкале)  
вертикали власти в 2003 и в 2014 гг., %**

Предмет оценки	2003 г.		2014 г.	
	4	5	4	5
Деятельность администрации области	23,18	3,02	23,90	10,00
Деятельность Законодательного собрания области	19,26	1,68	20,68	7,95
Деятельность местных органов власти (городской, сельской администрации)	20,83	5,15	18,78	9,37

**Ощущается ли Вами поддержка властей в решении следующих проблем молодежи (ответьте по каждой строке)? (2003 г., %)**

Показатель	Областные власти			Местные власти		
	Да	Нет	Не знаю	Да	Нет	Не знаю
Занятость (работа)	19,04	42,22	31,58	32,92	41,10	17,36
Образование	37,85	32,14	22,06	44,79	30,80	14,00
Отдых	23,85	38,63	28,44	32,03	36,39	19,37
Профессиональная подготовка	27,10	28,33	34,04	33,15	28,44	25,53
Проблемы молодой семьи	11,31	44,23	35,72	13,44	46,47	29,56
Жилье	12,65	53,86	25,08	13,89	56,33	19,71
Здоровье	26,43	34,49	29,90	28,89	38,30	21,95
Творческая самореализация	16,80	35,16	39,19	22,17	33,82	33,37
Предпринимательство	16,01	31,91	43,45	18,59	33,59	37,74

Таблица 13

**Ощущается ли Вами поддержка властей в решении следующих проблем молодежи (ответьте по каждой строке)? (2014 г., %)**

Показатель	Областные власти			Местные власти		
	Да	Нет	Не знаю	Да	Нет	Не знаю
Занятость (работа)	17,71	30,39	21,90	16,59	28,20	17,7
Образование	35,12	20,78	14,49	28,34	21,76	11,85
Отдых	22,73	28,24	16,68	18,83	26,20	13,71
Профессиональная подготовка	22,78	23,61	19,27	22,34	22,10	17,12
Социальное продвижение	19,76	26,24	21,07	17,56	24,10	19,02
Жилье	22,44	28,73	15,85	20,54	27,32	13,80
Здоровье	27,02	24,59	14,98	23,07	24,73	13,61
Творческая самореализация	24,00	20,88	19,95	23,12	19,90	18,68
Предпринимательство	18,98	23,17	23,32	16,20	22,78	22,78

Таблица 14

**Ощущается ли Вами поддержка властей в решении следующих проблем молодежи (ответьте по каждой строке)? (результаты даны в %)**

Показатель	Областные власти			Местные власти		
	2003	2014	Разница	2003	2014	Разница
1	2	3	4	5	6	7
Занятость (работа)	19,04	17,71	-1,33	32,92	16,59	-16,33
Образование	37,85	35,12	-2,73	44,79	28,34	-16,45
Отдых	23,85	22,73	-1,12	32,03	18,83	-13,20
Профессиональная подготовка	27,10	22,78	-4,32	33,15	22,34	+ 10,81

1	2	3	4	5	6	7
Проблемы молодой семьи	11,31	19,76	+ 8,45	13,44	17,56	-4,12
Жилье	12,65	22,44	+ 9,79	13,89	20,54	+ 6,65
Здоровье	26,43	27,02	+ 0,59	28,89	23,07	-5,82
Творческая самореализация	16,80	24,00	+ 3,20	22,17	23,12	+ 0,95
Предпринимательство	16,01	18,98	+ 2,97	18,59	16,20	-2,39

и всем уровням власти есть где приложить дополнительные усилия, чтобы оренбургская молодежь меньше стремилась за пределы страны и области, а находила в родном регионе применение своим способностям в полной мере.

### Литература

1. Александров В. Б. Профессионализм государственного служащего: основные измерения // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2011. Т. 2. Вып. 2. СПб. : СЗАГС, 2011.
2. Иваненков С. П., Кусжанова А. Ж. Важнейшие факторы самоидентификации и социализации молодежи во взаимосвязи поколений // Молодежь современной России: альтернативы выбора духовных и нравственных убеждений. Изд. 2-е, перер. и доп. М. : ИНИОН РАН, 2012
3. Иваненков С. П., Кусжанова А. Ж. Возможности самореализации молодежи в условиях социальных трансформаций (по материалам социологического исследования в Оренбургской области). Оренбург : изд-во ОМИЦ, 2012.
4. Иваненков С. П., Кусжанова А. Ж. Молодежь и государство: инновационные подходы (на материалах Оренбургской области). Оренбург : Газпромпечат, 2009.

### References

1. Alexandrov V. B. *Professionalism of the public servant: main measurements* [Professionalizm gosudarstvennogo sluzhashchego: osnovnye izmereniya] // Scientific works of SZAGS [Nauchnye trudy Severo-Zapadnoi akademii gosudarstvennoi sluzhby]. 2011. V. 2-2. SPb. : SZAGS, 2011.
2. Ivanenkov S. P., Kuszhanova A. Zh. *The most important factors of self-identification and socialization of youth in interrelation of generations* [Vazhneishie faktory samoidentifikatsii i sotsializatsii molodezhi vo vzaimosvyazi pokolenii] // Youth of modern Russia: Alternatives of a choice of spiritual and moral belief [Molodezh' sovremennoi Rossii: Al'ternativy vybora dukhovnykh i нравstvennykh ubezhdenii]. Second edition. M. : INION of the Russian Academy of Sciences [INION RAN], 2012.
3. Ivanenkov S. P., Kuszhanova A. Zh. *Possibilities of self-realization of youth in the conditions of social transformations (on materials of sociological research in the Orenburg region)* [Vozmozhnosti samorealizatsii molodezhi v usloviyakh sotsial'nykh transformatsii (po materialam sotsiologicheskogo issledovaniya v Orenburgskoi oblasti)]. Orenburg : publishing house of OIIC [izd-vo OMITs], 2012.
4. Ivanenkov S. P., Kuszhanova A. Zh. *Youth and state: innovative approaches (on materials of the Orenburg region)* [Molodezh' i gosudarstvo: innovatsionnye podkhody (na materialakh Orenburgskoi oblasti)]. Orenburg : Publishing house of Gazprompechat [Izd-vo Gazprompechat'], 2009.

## Зимние Олимпийские игры в Сочи в восприятии российских сообществ

**Коканов Александр Сергеевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Студент факультета сравнительных политических исследований  
as.kokanoff@gmail.com

**Пасынкова Вероника Владимировна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры сравнительных политических исследований  
Кандидат политических наук  
pasynkova@sziu.ru

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена изучению особенностей формирования российского общественного мнения вокруг зимних Олимпийских игр 2014 г. в г. Сочи. Авторы рассматривают проблему воспроизводства информационных дискурсов глобального спортивного события на уровне локальной среды. В статье анализируется, в какой мере глобальное восприятие может выражаться в индивидуальном знании, и каким образом индивидуальное знание может формировать национальное общественное сознание. В качестве теоретической базы статьи авторы используют коммунитарный подход, в рамках которого они выделяют четыре типа локальных сообществ в зависимости от классификации их границ и характера коммуникации. Эмпирические данные статьи включают результаты опроса российского населения, проводившегося в Северо-Западном федеральном округе РФ в январе–феврале 2014 г. Авторы приходят к выводам о том, что тип сообщества может оказывать влияние на восприятие глобальных явлений индивидами на локальном уровне, а характер коммуникации сообщества определяет степень вовлеченности его членов в глобальные процессы.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коммунитарный подход, Олимпийские игры в Сочи

Kokanov A. S., Pasynkova V. V.

## The Perceptions of the Sochi Olympic Games by Russian Communities

**Kokanov Aleksandr Sergeevich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Student of the Department of Comparative Political Studies  
as.kokanoff@gmail.com

**Pasynkova Veronika Vladimirovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate professor of the Chair of Comparative Political Studies  
PhD in Political Science  
pasynkova@sziu.ru

### ABSTRACT

The article focuses on the specific issues of the formation of public opinion on the 2014 Winter Olympic Games in Sochi, Russia. The authors consider the problem of reproduction of informational discourses of a global sport event on the local level. The article analyzes how global perceptions can influence individual knowledge and individual knowledge can form national public opinion. The authors utilize the community studies approach to define four types of communities, which depend on various border types and communication methods. The empirical data used in the ar-

title include the results of interviews of local Russian population groups in the North-West Federal District of the Russian Federation in January–February 2014. The authors come to the conclusion that a community type can affect individuals' perceptions of global events on the local level and communication instruments determine effects of belonging of community members to global processes.

**KEYWORDS**

community studies, Sochi Olympic Games

Олимпийские игры — одно из главных спортивных зрелищ современности, привлекающее внимание всего человечества. Глобальные события такого рода называют мегасобытиями, так как они сопровождаются масштабными процессами в различных сферах и на разных уровнях жизни общества и индивида. Прежде всего, спортивные мегасобытия оказывают значительное воздействие на экономическое развитие городов и стран их проведения [10]. Как правило, Олимпийские игры сопровождаются взаимодействием множества национальных и международных институтов, включающих как государственных, так и негосударственных акторов, что обуславливает масштабное внимание к ним средств массовой информации и определяет глобальный характер их аудитории [13]. Олимпийские игры создают обширное информационное поле, в которое вовлечены многочисленные акторы на разных уровнях коммуникации: от общемирового до локального.

Как показывает успешный опыт проведения зимних Олимпийских игр в Сочи 2014 г., информационное сопровождение является важным компонентом подготовки спортивных мегасобытий. Информационная кампания вокруг Олимпийских игр, ориентированная на российскую и мировую аудиторию, транслировала образ новой, сильной, прогрессивной России, открытой для всего человечества и выступающей влиятельным актором на мировой арене [5]. Задействовав доступные средства массовой информации, участники кампании создали влиятельные дискурсы об Олимпийских играх в Сочи на глобальном, национальном и локальном уровнях [2, с. 78–80].

Данная статья посвящена изучению особенностей восприятия Олимпийских игр в Сочи российским населением в зависимости от принадлежности к разнообразным сообществам. Изучение воспроизводства информационного дискурса спортивного мегасобытия на уровне локальной среды дает возможность выяснить, в какой мере глобальное восприятие выражается в индивидуальном знании, а индивидуальное знание формирует национальное общественное сознание, и какие факторы оказывают влияние на этот процесс. Для этого мы обращаемся к коммунитарному подходу (*community studies*), базовой аналитической категорией которого выступает сообщество.

В книге «Ключевые концепты исследования сообществ» Т. Блэкшоу дает обобщенное определение этому понятию: «термин, используемый для описания определенного множества эмпирических исследований, которые традиционно были связаны с изучением социальных и родственных связей, общественных отношений «лицом к лицу», выстраивающих социальную структуру четко определенной географической местности, места или города» [8, с. 11]. Ввиду популярности коммунитарного подхода в научный обиход было введено множество трактовок понятия «сообщество», обусловленных в первую очередь территориальными рамками — начиная от родовой общины и коммуны традиционного типа в исследованиях антропологов и заканчивая современными городами и селами в работах социологов [1; 11; 14].

По мнению классика коммунитарного подхода Ф. Тенниса, в сообществе, в отличие от общества, наиболее важны неформальные нормы: обычаи, традиции, верования, неписанные законы, которые поддерживаются такими институтами, как

семья, церковь, соседи, товарищество и т. д. Общество, напротив, невозможно, по его словам, без юридических норм, устанавливаемых и гарантированных формальными институтами [6]. Таким образом, Ф. Теннис определяет сообщество как отдельный уровень общественных связей, в которых существует индивид. В свою очередь, Р. Парк характеризует сообщество как «не простое собрание людей, но собрание институтов. Не люди, но институты являются конечным и решающим фактором, отличающим сообщество от других социальных констелляций» [3, с. 2]. Свои рассуждения он выражает в формуле, которая выглядит следующим образом:

$$C = f(p, t),$$

где  $C$  — сообщество,  $p$  — люди,  $t$  — территория, а в качестве  $f$  могут поочередно выступать «институты», «нормы», «культурные связи», «символы» и т. п. [4].

Среди современных коммунитаристов также становится востребованным понятие сообщества, связанного с развитием информационного общества и интернет-технологий. Стали выделяться сообщества, существующие вне территории, вне материального мира, вне непосредственного контакта индивидов между собой. Основой или «источником солидарности» таких сообществ является коммуникация. Она обычно характеризуется агентами коммуникации, способом, целью и кодом (языком) коммуникации. Так как члены подобного рода сообществ не закреплены на какой-либо географической площади совместного проживания, производства или общения, их еще часто называют «экстерриториальными» [1, с. 80] или виртуальными [11, с. 2]. Г. Рейнгольд описывает виртуальные сообщества как социальные объединения, которые возникают в Интернете, когда люди продолжают дискуссии достаточно долго и с достаточными эмоциями, чтобы внутри киберпространства успели сформироваться реальные человеческие отношения [12, с. 3]. Общие примеры виртуальных сообществ, основанных как на формальном, так и неформальном членстве и свободе передачи информации, включают форумы, чаты, специализированные информационные сообщества, социальные сети. Если обратиться к формуле сообщества Р. Парка « $C = f(p, t)$ », то, например, социальную сеть можно представить в виде функции от киберпространства, символически ограниченного «входом» в него и находящихся в этом пространстве людей (пользователей Интернета). В роли функции ( $f$ ) могут выступать коммуникация, символика социальной сети или действующие в ней формальные и неформальные правила. По мнению коммунитаристов, виртуальный мир рождает «иллюзию сообщества», предоставляя человеку широкий выбор взаимодействий, в то время как нормы, традиции, взаимоконтроль минимальны или полностью отсутствуют [7].

Появление виртуальных сообществ поставило перед исследователями вопрос о материальном характере границ сообщества. Альберт Коэн указывает, что границы сообщества, как правило, могут быть географическими (административное деление), обозначены юридическими или институциональными нормами, а также с помощью физических объектов, таких, как река, дорога или возведенная стена. Однако, по его мнению, не все границы так очевидны: есть те, которые, скорее всего, можно рассматривать только как «существующие в сознании людей». Каждый из членов сообщества имеет собственную систему символов и обозначений границы, определяющей пространство «внутри» и «вне» сообщества. Она выстраивает его общественные отношения, ожидания и взаимодействия, формируют его первичную социальную реальность [9].

Исходя из рассмотренных выше интерпретаций понятия «сообщество», мы выделяем следующие типы границ сообщества, обозначаемые в формуле сообщества в зависимости от его местонахождения « $t$ » (территория сообщества): естественные (ландшафт, климат, доступность ресурсов); искусственные (созданные человеком: забор, стена, помещение); институциональные (регистрация по месту жительства,

принадлежность к институтам, юридические ограничения); символические (знания, информация, виртуальные). Отдельно взятое сообщество может иметь несколько типов границ одновременно, одни из которых могут быть выражены сильнее, другие — лишь частично. Следует отметить, что виртуальное сообщество является особым типом сообщества, поскольку главным условием его существования и воспроизводства является использование интернет-технологий, а территорией — собственно Интернет.

Поскольку сообщества, ввиду закрытого или открытого характера их границ, имеют разные возможности коммуникативного взаимодействия, выражаемые в формуле сообщества через его «функцию» — «*f*», границы сообщества также можно классифицировать по жесткости/гибкости:

- 1) закрытые, строго определенные (перемещение членов сообщества возможно только в них, коммуникация внутри и вне сообщества ограничена);
- 2) жесткие (слабая коммуникация с другими сообществами, ограничения по естественным или нормативным причинам);
- 3) гибкие (члены сообщества способны сами определять интенсивность своих коммуникаций внутри сообщества и вне его);
- 4) открытые, условные (отсутствие материальных преград для коммуникаций).

Для ответа на вопрос о том, какое влияние границы локальных сообществ оказывают на воспроизводство информационного дискурса вокруг глобального события, мы обратимся к эмпирическим данным, собранным участниками исследовательской группы «Политика, общество, спорт: сравнительный анализ» в ходе опроса российского населения до начала проведения Олимпийских игр в Сочи. Исследование проводилось в семи населенных пунктах России, в том числе в Северо-Западном федеральном округе: в г. Петрозаводск, с. Ловозеро (Мурманская обл.), д. Гостилицы (Ленинградская обл.) в рамках проекта «Национальный проект Сочи-2014» при факультете сравнительных политических исследований Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 15 января — 6 февраля 2014 г. Всего было опрошено 582 респондента старше 18 лет (308 женщин и 274 мужчины), из которых 323 респондента были опрошены путем прямого контакта с интервьюером, а 259 — посредством интернет-технологий (электронная почта, социальная сеть «ВКонтакте», приложения Google).

На основе полученных данных мы выделили для анализа следующие четыре сообщества с разным типом границ и коммуникативного взаимодействия: сообщество пользователей социальной сети «ВКонтакте», сообщество жителей д. Гостилицы, сообщество жителей с. Ловозеро, сообщество заключенных исправительной колонии в г. Петрозаводск.

Сообщество заключенных Федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 9» Управления федеральной службы исполнения наказаний по Республике Карелия, расположенного в г. Петрозаводск, представляет собой группу индивидов, отбывающих наказание на строго определенной территории, привязанной к государственному исправительному учреждению. В рамках исследования было опрошено 26 чел., при этом общее количество заключенных может достигать 1000 чел. Их пребывание на территории учреждения обеспечивается соответствующими юридическими нормами и государственными институтами. Члены данного сообщества ограничены во взаимодействии с внешним миром, их перемещение возможно только в рамках искусственных границ, возведенных на территории колонии и поддерживающихся силовыми органами. Ограничения касаются и возможности коммуникации. Членам сообщества заключенных доступны только два федеральных канала российского телевидения, набор официальных газет, а также переписка с семьей.

Сельское поселение Ловозеро объединяет сообщество жителей сельского населенного пункта в Ловозерском районе Мурманской области. В нем проживает 3142 чел. (данные на 1 января 2014 г.)<sup>1</sup>, из них было опрошено 22 чел. Сельский тип проживания и небольшое население обуславливают тесноту взаимоотношений внутри сообщества. Жители села административно закреплены на территории и взаимодействуют внутри институциональных границ, которые выстроены государственными институтами, привязанными к селу (органы власти, образовательные и медицинские институты и пр.). Следует отметить также признаки естественных границ, таких как расположенность в зоне тундры и отдаленность других населенных пунктов (ближайший населенный пункт находится в 28 км от с. Ловозеро). Границы данного сообщества не ограничивают присутствие и доступность каких-либо средств массовой информации, среди которых преобладает телевидение (согласно предпочтениям 55% опрошенных).

Следующим объектом нашего анализа является сообщество жителей деревни Гостилицы, являющейся частью муниципального образования «Гостилицкое сельское поселение» Ломоносовского района Ленинградской области. В поселении проживает 4128 чел. (данные на 1 января 2014 г.)<sup>2</sup>, из них были опрошены 33 чел. Члены сообщества юридически закреплены на территории Гостилицкого сельского поселения, которое соседствует с другими территориальными образованиями сельского типа, самое ближайшее из которых расположено в пределах около 5 км, а также находится от территориальных границ Санкт-Петербурга на расстоянии около 20 км. Основные границы сообщества — институциональные, наличие естественных границ ввиду развитой транспортной связи с Санкт-Петербургом имеет меньшее значение. Ограничений в доступе к средствам массовой информации нет, 70% опрошенных жителей д. Гостилицы указали телевидение в качестве основного источника информации.

Последнее исследуемое нами сообщество — виртуальное. С помощью интернет-анкетирования было опрошено 259 пользователей крупнейшей в России социальной сети «ВКонтакте». Основу данного виртуального сообщества составляет информационная коммуникация, которая подразумевает то, что каждый член сообщества является потенциальным собеседником другого. Границы данного сообщества могут быть обозначены как виртуальные и даже символические. 59% респондентов отметили, что получают информацию в основном из Интернета.

Таким образом, объектами нашего исследования являются четыре сообщества, различных по типу, границам и основным источникам информации по Олимпийским играм в Сочи (табл. 1).

В рамках опроса респондентам была предложена анкета, включавшая вопросы «Считаете ли Вы Олимпийские игры в Сочи важнейшим событием в жизни России?» и «Могут ли Олимпийские игры в Сочи стать объединяющим фактором для России?». По нашему мнению, полученные данные могут позволить проанализировать предварительные результаты информационной кампании вокруг Зимних Олимпийских игр 2014 г., позиционировавшей Игры как общее дело всей страны и значимый этап в ее новейшей истории [2; 7]. Доля респондентов, положительно ответивших на эти вопросы, в каждом из сообществ различна (табл. 2 и 3).

Различия в полученных данных по вопросу о важности Олимпийских игр в Сочи для России можно объяснить типом границ сообщества по жесткости/гибкости.

<sup>1</sup> Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Каталог публикаций: Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce) (дата обращения: 4 февраля 2015 г.).

<sup>2</sup> Там же.

## Характеристики сообществ

Показатель	Сообщество			
	заклученных колонии	жителей с. Ловозеро	жителей д. Гостилицы	пользователей «ВКонтакте»
Общее количество членов	До 1000 чел.	3142 чел. (2014 г.)	4128 чел. (2014 г.)	—
Опрошено респондентов	26 чел.	22 чел.	33 чел.	259 чел.
Тип границ по производной сообщества	Институциональные, искусственные	Институциональные, естественные	Институциональные, в меньшей степени символические	Виртуальные, символические
Тип границ по жесткости/гибкости	Строго определенные	Жесткие	Гибкие	Условные
Основной источник информации по ОИ в Сочи	ТВ (80%)	ТВ (55%)	ТВ (70%)	Интернет (до 100%)

Таблица 2

**Считаете ли Вы Олимпийские игры в Сочи важнейшим событием в жизни России? (ответы в %)**

Варианты ответов	Сообщество			
	заклученных колонии	жителей с. Ловозеро	жителей д. Гостилицы	пользователей «ВКонтакте»
Да	69	51	57	25
Нет	19	31	27	70
Затрудняюсь ответить	12	18	15	5

Данные по сообществу заключенных и сообществу пользователей социальной сети «ВКонтакте» полностью противоположны, как и характер их границ. У первого сообщества они строго определены, а возможности коммуникации значительно ограничены, у второго они условны, при этом члены сообщества имеют полный доступ к источникам информации. Два других сообщества являются сельскими и не имеют особых различий в доступе к средствам массовой информации, что, вероятно, обуславливает примерное равное соотношение в положительных и отрицательных ответах.

Отвечая на вопрос об объединяющем характере Зимних Олимпийских игр в Сочи, респонденты в то же время могли транслировать свои ожидания от спортивного мегасобытия и желания быть причастным к нему (табл. 3).

Наблюдаемое расхождение между сообществами в соотношениях положительно и отрицательно ответивших респондентов может говорить о наличии фактора или свойства сообществ, оказывающих влияние на такую тенденцию. Наиболее вероятным фактором нам представляется такая характеристика сообщества, как тип его границ по жесткости/гибкости. Чем больше сообщество каким-либо образом

**Могут ли Олимпийские игры в Сочи стать объединяющим фактором для России?  
(ответы в %)**

Варианты ответов	Сообщество			
	заключенных колонии	жителей с. Ловозеро	жителей д. Гостилицы	пользователей «ВКонтакте»
Да	81	45	39,4	19
Нет	4	23	39,4	68
Затрудняюсь ответить	15	32	21,2	13

ограждено от взаимодействия с внешним миром, тем, вероятно, важнее для его членов интеграционное свойство мегасобытий (табл. 4).

Например, члены открытого сообщества пользователей «ВКонтакте» находятся в рамках условных границ и, считая себя как уже вовлеченными в нечто глобальное, меньше всех ожидают единения от Олимпийских игр в Сочи. Напротив, в сообществе заключенных колонии, где строго определены искусственные границы и ограничены способы получения информации, подавляющее большинство участвовавших в анкетировании ответило положительно на этот вопрос.

Представив объекты исследования как отдельные сообщества и опираясь на теоретическую базу современных коммунитарных исследований, мы показали, что тип сообщества может оказывать влияние на восприятие глобальных явлений индивидами на локальном уровне. На наш взгляд, это связано с тем, что границы сообщества определяют форму его коммуникации как внутри себя, так и с внешним миром, что сказывается на восприятии мегасобытия его членами. От типа границ зависит доступность источников информации и, как показывают результаты нашего исследования, чем они строже, тем более восприимчивы к доминирующему информационному дискурсу находящиеся в них индивиды.

Также можно сделать предварительный вывод о том, что степень свободы коммуникации сообщества, зависящая от типа его границ, говорит о мере вовлеченности его членов в глобальные процессы. Мы предполагаем, что более жесткие границы ведут к усилению у членов сообщества чувства причастности к мегасобытию, к формированию более позитивных ожиданий от него. Напротив, включенность виртуальных сообществ в глобальные сети коммуникаций может оказывать обратное влияние на восприятие мегасобытий их членами как на национальном, так и на глобальном уровнях.

Таблица 4

**Тип границ и «объединяющий фактор» (ответы в %)**

Показатель	Сообщество			
	заключенных колонии	жителей с. Ловозеро	жителей д. Гостилицы	пользователей «ВКонтакте»
Тип границ по жесткости/гибкости	Строго определенные	Жесткие	Гибкие	Условные
«ОИ в Сочи объединяют»	81	45	39,4	19
«ОИ в Сочи не объединяют»	4	23	39,4	68

## Литература

1. Вахштайн В. Производство сообществ: Событие, язык, коммуникация // 60 параллель. 2011. № 2. С. 72–81.
2. Горохов В. А. Национальные идентичности в глобальной спортивной культуре: вызовы Сочи-2014 для олимпийской команды России // Журнал социологии и социальной антропологии. 2013. Т. XVI. № 5(70). С. 71–86.
3. Парк Р. Э. Организация сообщества и романтический характер // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. С. 13–18.
4. Парк Р. Э. Экология человека // Теоретическая социология : антология. В 2 ч. / пер. с англ., фр., нем., ит. ; сост. и общ. ред. С. П. Баньковской. М. : Университет, 2002. Ч. 1. С. 172–185.
5. Петерссон Б., Перссон Э. Политическое мифотворчество и зимняя Олимпиада 2014 года // Неприкосновенный запас. 2013. № 2. С. 113–121.
6. Теннис Ф. Общность и общество. СПб. : Владимир Даль, 2002.
7. Bell D., Kennedy B. M. *The Cybercultures Reader*. London : Routledge, 2000.
8. Blackshaw T. *Key Concepts in Community Studies*. London : Sage, 2010.
9. Cohen A. P. *Belonging: Identity and Social Organization in British Rural Cultures*. Manchester : Manchester University Press, 1982.
10. Horne J. The Four «Knowns» of Sports Mega-Events // *Leisure studies*. 2007. Vol. 26. № 1. P. 81–96.
11. Komito L. *The Net as a Foraging Society: Flexible Communities* // *The Information Society*. 1998. Vol. 14. № 2. P. 97–106.
12. Rheingold H. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Cambridge, MA : MIT Press, 2000.
13. Roche M. *Mega-Events and Modernity: Olympics and Expos in the Growth of Global Culture*. London : Routledge, 2002.
14. Warner W. L., Lunt P. S. *The social life of a modern community and the status system of a modern community*. New Haven: Yale Univ. Press, 1941.

## References

1. Vakhshayn V. *Production of communities: Event, language, communication* [Proizvodstvo soobshchestv: Sobytiye, yazyk, kommunikatsiya] // 60th parallel. 2011. N 2. P. 72–81.
2. Gorokhov V. A. *National identities in global sports culture: calls of Sochi-2014 for an Olympic team of Russia* [Natsional'nye identichnosti v global'noi sportivnoi kul'ture: vyzovy Sochi-2014 dlya olimpiiskoi komandy Rossii] // Journal of sociology and social anthropology [Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii]. 2013. V. XVI. N 5(70). P. 71–86.
3. Park R. E. *Organization of community and romantic character* [Organizatsiya soobshchestva i romanticheskii kharakter] // Sociological review [Sotsiologicheskoe obozrenie]. 2002. V. 2. N 3. P. 13–18.
4. Park R. E. *Ecology of the person* [Ekologiya cheloveka]//Theoretical sociology [Teoreticheskaya sotsiologiya]: Anthology. In 2 p. / Translation from English, French, German, Italian. Collection and general edition of S.P. Bankovskaya. M. : University [Universitet], 2002. P. 1. P. 172–185.
5. Petersson B., Persson E. *Political formation of myths and Winter Olympic Games of 2014* [Politicheskoe mifotvorchestvo i zimnyaya Olimpiada 2014 goda] // Emergency ration [Neprikosnovennyi zas]. 2013. N 2. P. 113–121.
6. Tönnies F. *Community and society* [Obshchnost' i obshchestvo]. SPb. : Vladimir Dahl [Vladimir Dal'], 2002.
7. Bell D., Kennedy B. M. *The Cybercultures Reader*. London: Routledge, 2000.
8. Blackshaw T. *Key Concepts in Community Studies*. London: Sage, 2010.
9. Cohen A. P. *Belonging: Identity and Social Organization in British Rural Cultures*. Manchester : Manchester University Press, 1982.
10. Horne J. *The Four «Knowns» of Sports Mega Events* // *Leisure studies*. 2007. Vol. 26. N 1. P. 81–96.
11. Komito L. *The Net as a Foraging Society: Flexible Communities* // *The Information Society*. 1998. Vol. 14. N 2. P. 97–106.
12. Rheingold H. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Cambridge, MA : MIT Press, 2000.
13. Roche M. *Mega-Events and Modernity: Olympics and Expos in the Growth of Global Culture*. London: Routledge, 2002.
14. Warner W. L., Lunt P. S. *The social life of a modern community and the status system of a modern community*. New Haven : Yale Univ. Press, 1941.

## Русская религиозная философия о духовных основаниях хозяйственной деятельности

**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 рассматривается свойственное русской философии понимание природы хозяйственной деятельности. Основное внимание сосредоточено на выдвигаемой русскими философами идее духовных оснований экономического процесса, критике ими абсолютизации «экономического человека», понимаемого в духе рационализма, его отрыва от целостности бытия как субъекта культуры.

Развитие идеи духовных оснований хозяйства осуществлялось В. С. Соловьевым, полагавшим, что человек мотивируется не рациональным расчетом, а стремлением к благу. В статье анализируется отрицание философом экономических законов и его утверждение, что единственным законом, которому подчиняется человек, является нравственный закон.

Согласно философии хозяйства С. Н. Булгакова, духовная природа хозяйственной деятельности является следствием ее обусловленности целостностью культуры, которая сама имеет хозяйственную основу, т. е. развивается благодаря хозяйственному взаимодействию с окружающей действительностью. В свете такого подхода особое значение приобретает антропологическая проблематика. Булгаков приходит к мысли, согласно которой, каждая эпоха имеет свой тип «экономического человека», особенности которого не являются «рефлексом» экономических отношений, а обуславливаются всем духом хозяйства, т. е. целостностью культуры.

Для русской философии свойственно специфическое понимание верховной цели хозяйственной деятельности. В качестве таковой в ней рассматривается очеловечивание природы в космическом масштабе. Для Соловьева очеловечивание — это одухотворение природы, для Булгакова — движение в направлении торжества жизни.

В статье делается попытка соотнести представления русских философов с теми процессами, которые происходят в современной экономике и некоторыми идеями по поводу этих процессов, существующими в философской и экономической мысли нашего времени.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

хозяйство, «экономический человек», культура, духовность, нравственность, очеловечивание природы

Alexandrov V. B.

## Russian Religious Philosophy about the Spiritual Bases of Economic Activity

**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 are considered understanding of the nature of economic activity peculiar to the Russian philosophy. The main attention is concentrated on the idea of the spiritual bases of economic process which is put forward by the Russian philosophers, the critic by them absolutizations of the “economic person” understood in the spirit of rationalism, its separation from integrity of life as the subject of culture.

Development of idea of the spiritual foundations of economy was carried out by V. S. Solovyov believing that the person is based not on rational calculation, but aspiration to the benefit. In article denial by the philosopher of economic laws and his statement is analyzed that the only law to which the person submits, the moral law is.

According to philosophy of economy of S. N. Bulgakov the spiritual nature of economic activity is a consequence of its conditionality integrity of culture which itself has an economic basis, i. e. develops thanks to economic interaction with surrounding reality. In the light of such approach the anthropological perspective is of particular importance. Bulgakov arrives at idea according to which every era has the type of "the economic person" which features aren't "reflex" of the economic relations, and are caused by all spirit of economy, i. e. integrity of culture.

For the Russian philosophy the specific understanding of the Supreme purpose of economic activity is peculiar. As that in it the nature hominifying in space scale is considered. For Solovyov the hominifying is a spiritualizing of the nature, for Bulgakov — the movement in the direction of a life celebration.

In article attempt to correlate representations of the Russian philosophers to those processes which happen in modern economy and some ideas on a wire of these processes existing in philosophical and economic thought of our time becomes.

#### KEYWORDS

economy, «the economic person», culture, spirituality, moral, nature hominifying

В русской философии была выработана мировоззренческая парадигма, во многом соответствовавшая отечественной культурной традиции, которая явилась основой специфического толкования явлений и процессов общественной жизни. Ядром этой парадигмы было понимание общества как иерархически организованной целостности, имеющей в своей основе духовное начало.

Одной из значимых тем, разрабатывавшихся русскими мыслителями в свете названной парадигмы, стала природа хозяйственной деятельности. Основные идеи русских мыслителей в этой области формировались в ходе критики получившего распространение в конце XIX – начале XX вв. экономического материализма и вообще всяческого выдвигания на первый план материального интереса, как двигателя хозяйственного развития.

Главная особенность отношения русских мыслителей к пониманию хозяйственной деятельности, определяющая и направленность критического отношения к материалистическим и утилитаристским концепциям, вытекала из названной выше мировоззренческой парадигмы и состояла в стремлении обосновать духовную природу хозяйственной деятельности.

Впервые наиболее отчетливо этот способ мышления прослеживается в философии В. С. Соловьева, согласно которому в системе мотивов, определяющих поведение человека, ведущее значение принадлежит нравственным побуждениям и, соответственно, в экономической, производственной деятельности человек мотивируется, прежде всего, не рациональным расчетом, а стремлением к благу. Корыстный расчет есть не что иное, как проявление моральной несостоятельности, а не каких-то изначальных черт человеческой природы. «Я стою, — писал Соловьев, — только за ту очевидную истину, что при *достаточной силе* нравственных побуждений у данного лица, частного и тем более правительственного, никакая предполагаемая экономическая необходимость не помешает ему подчинить материальные соображения нравственным в том или другом деле» [7, с. 411]. Подобный подход приводит его к заключению, которое с точки зрения современных представлений в области экономической теории, выглядит, по меньшей мере, парадоксально. «Никаких самостоятельных экономических законов, никакой экономической необходимости, — утверждает философ, — нет и быть не может, потому что явления хозяйственного порядка мыслимы только как деятельность человека — существа нравственного и способно подчинять все свои действия мотивам чистого добра» [Указ. соч., с. 412].

Согласно Соловьеву, существует лишь один закон, которому подчиняется человек, — нравственный. «Самостоятельный и безусловный закон для человека, как такового, один — нравственный, и необходимость одна — нравственная... Особенность и самостоятельность хозяйственной сферы отношений заключается не в том, что она имеет свои роковые законы, а в том, что она представляет по существу своих отношений особое своеобразное поприще для применения единого нравственного закона» [Там же]. Этот нравственный закон определяет три основных вида отношений, в которые, так или иначе, вступает человек, осуществляющий хозяйственную деятельность: «должное положение относительно Бога, людей и материальной природы» [Указ. соч., с. 417].

Общий недостаток плутократии и социализма, — по мнению русского философа, — в том, что «и здесь, и там человек берется как экономический деятель, отвлеченно от других сторон его существа, и здесь, и там окончательной целью и верховным благом признается экономическое благосостояние» [Указ. соч., с. 415]. Такая установка неизбежно оказывается разрушительной, поскольку «исходя из частного интереса как цели труда, мы приходим не к общему благу, а только к общему раздору и разрушению» [Указ. соч., с. 420].

Соловьев не отрицает фактора объективной необходимости, но переносит его во внешний мир, в природу. Это естественная предпосылка, которую следует иметь в виду, но не она определяет существо хозяйственной деятельности. «Все, что существует в предметах и явлениях экономической области происходит, с одной стороны, от внешней природы и подчинено в силу этого материальной необходимости (механическим, химическим, биологическим законам), а с другой стороны, определяется действием человека, которое подчинено необходимости психологической и нравственной» [Указ. соч., с. 411]. Для пояснения своей позиции Соловьев рассматривает закон спроса и предложения и приводит примеры конкретных случаев, когда при определенной нравственной установке товаровладельца этот закон вполне может нарушаться [см.: Указ. соч., с. 409].

Конечно, способ аргументации «от конкретного случая» весьма поверхностен. Сегодня мы хорошо знаем, что закономерности общественной жизни представляют собой тенденции, которые реализуются через явления, могущие в большей или меньшей степени отклоняться от нее. Такие конкретные «отклонения» не могут быть основанием для критики идеи социальной, в частности, экономической, закономерности. Однако само стремление найти для экономической деятельности основания, лежащие за пределами материальной сферы общественной жизни, является, на наш взгляд, весьма знаменательным, поскольку открывает возможности для рассмотрения хозяйства как формы бытия культуры, существующего и развивающегося в контексте целостного культурного процесса.

По поводу приведенной точки зрения нам хотелось бы высказать еще одно соображение. В цитированном фрагменте и в ряде других пассажей Соловьев ставит в один ряд психологическую и нравственную необходимости. Думается, это не совсем корректно. Психологические закономерности действительно могут рассматриваться как основание для определенного типа экономического поведения. Так, вымывание дорогих и некачественных товаров, следующее из закона конкуренции, можно истолковать или в духе теории когнитивного диссонанса как стремление к уменьшению состояния дискомфорта, испытываемому личностью в случае противоречия нескольких позиций, или в духе теории баланса как стремление к гармоничным и непротиворечивым ситуациям и отношениям. Иными словами, можно сказать, что экономические законы выступают как проявление психологических закономерностей в сфере отношений производства, обмена, распределения, потребления жизненных благ. Однако это не означает возможности отказа от признания экономических законов. Эти законы существуют как результат «снятия» психологических

закономерностей и обретают значение, когда экономические отношения начинают рассматриваться как относительно самостоятельная сфера общественной жизни.

Влияние нравственного сознания на сферу экономики также нельзя отрицать. Смысл этого влияния заключается во внесении в сферу оснований экономического поведения ценностного фактора, через который экономическое поведение связывается с различными пластами или видами культуры и даже личными предпочтениями субъекта экономической деятельности. Конечно, оно может повлечь и рассмотрение экономической рациональности как ценности (вспомним обоснование Вебером протестантской культуры, как ценностно-смыслового источника капиталистической системы хозяйства), но может привести и к существенному отклонению от казалось бы очевидной логики экономического поведения.

Кроме того, следует иметь в виду, что влияние нравственности на хозяйственный процесс, смысловые основы потребления имеет исторический характер и весьма существенно меняется от эпохи к эпохе, приобретает свои особенности в различных хозяйственных укладах.

Так, семейно-трудовое хозяйство, свойственное в основном традиционному обществу, можно определить как моральную экономику, поскольку важнейшим фактором производственной и распределительной деятельности выступают моральные обязательства.

В индустриальном производстве рабочих, продающий свою рабочую силу с доступной для него степенью рациональности, выступает как «экономический деятель», для которого моральная мотивация, как фактор этого процесса, практически не существует. Смыслом его трудовой деятельности является поддержание собственного существования и существования своей семьи. Ответственность перед семьей для него это фактически единственное моральное обязательство.

Для собственника средств производства экономическая деятельность имела своей целью накопление богатства, которое в духе протестантизма, если следовать М. Веберу, рассматривалось им как призвание, которому он должен следовать в своей земной жизни. Это призвание, с одной стороны, составляет моральную мотивацию его экономического поведения, а с другой стороны, требует выверенного рационального расчета. Данная ситуация нашла свое отражение в концепции экономического рационализма, абсолютизирующей экономическое бытие человека, в рамках которого человеком движет стремление к обогащению, эгоизм и агрессивный индивидуализм.

Признавая взаимосвязь экономического поведения и моральной мотивации, следует иметь в виду, что диалектика экономической логики и «нравственной необходимости» имеет весьма сложный характер, и полагать, как того требует В. С. Соловьев, что главным законом для человека является закон нравственный, было бы несколько опрометчиво. В системе общества различные сферы общественной жизни, будучи тесно связанными между собой, вместе с тем являются относительно самостоятельными. Признание влияния нравственности на хозяйственную деятельность не означает универсальной зависимости экономической сферы от «нравственной необходимости». Критика экономического детерминизма не должна обобщаться «нравственным детерминизмом».

Экономическое поведение в своем основании имеет экономический интерес, который, несомненно, является феноменом духовного порядка и причудливым образом связан с другого рода интересами и ценностями. Эта связь составляет тему, вокруг которой выстраивается духовная жизнь субъекта хозяйственной деятельности. Это означает, что более точно говорить не о нравственных, а о *духовных* основах экономических процессов. Поэтому характеристика хозяйства как деятельности, имеющей в своей основе духовное начало, провозглашаемая Н. А. Бердяевым, включает в себе возможность более реалистичного подхода к пониманию

природы хозяйственной деятельности, нежели тот, который был предложен В. С. Соловьевым. «Хозяйственная материальная жизнь, — писал Бердяев, — не может быть противоположаема жизни духовной, не может быть от нее совершенно отвлечена и оторвана. Дуалистическая социология, разрывающая дух и материю в жизни социальной, ошибочна и иллюзорна. Вся материальная жизнь есть лишь внутреннее явление жизни духовной и в ней коренится...» [2, с. 206].

Наиболее развитую философскую концепцию духовной природы хозяйственной деятельности выдвинул С. Н. Булгаков. Согласно его подходу, в центре философии хозяйства должно стоять учение о человеке [4, с. 305]. Это положение, как считает Булгаков, отличает его видение хозяйства от марксистского подхода, который принципиально «чужд философской антропологии» и рассматривает человеческие личности лишь как «заводные куклы, дергающиеся за ниточку экономических интересов» [3, с. 293]. За этим важнейшим методологическим просчетом марксизма, согласно Булгакову, стоит превращение политэкономического подхода, игнорирующего человека, в основу философского видения хозяйственной деятельности. Для марксизма, согласно Булгакову, свойственно «незаконное употребление понятий политической экономии в качестве исчерпывающих категорий философии хозяйства».

Для того чтобы преодолеть этот подход, следует изменить представление о субъекте хозяйственной деятельности. Подлинным субъектом хозяйства, по Булгакову, выступает трансцендентальный субъект, т. е. человечество, несущее в себе субстанциональное духовное начало, формирование и развитие которого происходит в контексте целостности культуры, которая сама носит хозяйственный характер, т. е. формируется и развивается благодаря хозяйственной деятельности человека. Человек рождается в хозяйстве, изначальной основой которого была жизненная необходимость, и своей активностью, направленной на развитие хозяйства, обуславливает развитие культуры в целом, которая в свою очередь наполняет хозяйственную деятельность духовным содержанием.

Духовная природа хозяйственной деятельности находит свое естественное выражение в ее основной цели, в качестве которой выступает очеловечивание природы. Это процесс по-разному трактуется различными русскими философами. Для Соловьева он представляет процесс *одухотворения* природы. По его словам, «цель труда по отношению к материальной природе не есть пользование ею для добычания вещей и денег, а совершенствование ее самой — оживление в ней мертвого, одухотворение вещественного» [7, с. 427]. Несколько иной характер идея очеловечивания приобретает в философии Булгакова. Разработка этой идеи у него обретает, по сути, черты философии жизни, согласно которой в хозяйственной деятельности природа наполняется энергией жизни, мертвая материя преобразуется в организм, продолжающий органическое бытие человека. Согласно Булгакову, в хозяйственном процессе «выражается стремление превратить мертвую материю, действующую с механической необходимостью, в живое тело, с его органической целесообразностью». Соответственно, цель хозяйства «можно определить как превращение всего космического механизма в потенциальный или актуальный организм, в преодоление необходимости свободой, механизма организмизмом, причинности целесообразностью, как *очеловечивание природы*» [3, с. 85]. Торжество жизни в космическом масштабе философ определяет как «панзоизм».

Идею очеловечивания природы как задачи космического масштаба развивает Бердяев, утверждавший, что «перед человеком стоит задача создания *космического хозяйства*», [2, с. 210]. В понимание этого процесса он вносит еще одну краску — мысль об овладении природными процессами и возможности управления ими. Человеку предстоит войти «вглубь природы для того, чтобы владеть и управлять стихиями, а не быть в их власти и управляться ими» [Указ. соч., с. 211]. Он поддерживает идеи Булгакова, высказанные им в «Философии хозяйства», харак-

теризуя их как попытку религиозно осмыслить хозяйство, хотя и сетует по поводу того, что сама религия у Булгакова приобретает слишком хозяйственный характер.

В определенной степени идея очеловечивания и одухотворения материи, развиваемая в философии хозяйства русских философов, предвосхищает концепцию ноосферы, однако, на наш взгляд она содержит в себе более богатое в эвристическом отношении содержание, нежели то, которое получило распространение в нашей литературе, так или иначе разрабатывающей понятие ноосферы. Концепция ноосферы, как сферы разума, в одних интерпретациях больше, в других меньше, сводит разум к научному познанию, полагая, что ноосфера представляет собой преобразованную на основе науки биосферу. Подход русских философов ориентирует на то, чтобы рассматривать преобразующее начало как целостность, объединяющую в себе рациональное и духовно-ценностное освоение мира. В противостоянии и взаимном обогащении этих сторон и происходит преобразование природного мира.

При этом духовность, культура в целом, как отмечалось, согласно Булгакову, сама развивается в хозяйственной деятельности. Однако в отличие от марксизма русский философ трактует этот процесс как осуществляющийся постольку, поскольку трудовая деятельность понимается не просто как источник средств существования, а как следствие отношения человека к хозяйственной деятельности как Божественной заповеди. Трудясь, человек восходит к Богу, поскольку все более и более глубоко осознает смысл этой заповеди. Ранее в этом же направлении развивалась мысль Соловьева, утверждавшего, что *«труд есть взаимодействие людей в области материальной, которое в согласии с нравственными требованиями, должно обеспечивать всем и каждому необходимые средства к достойному существованию и всестороннему совершенствованию, а в окончательном своем значении должно преобразовать и одухотворить материальную природу»* [7, с. 429]. Данное высказывание характерно отчетливым установлением природы трудовой деятельности как процесса, в котором диалектически связаны духовное возвышение человека и одухотворение природы.

Вместе с тем можно сказать, что взаимодействие собственно производственной деятельности и мира духа, мира культуры является внутренним процессом в системе хозяйственной деятельности. Понимая культуру как хозяйственный феномен (в смысле обусловленности ее развития движением хозяйственной деятельности), Булгаков стремится уйти от примитивного экономического детерминизма, утверждая, что возникнув в контексте жизненной необходимости, преодолению которой служит хозяйство, культура обретает самостоятельную логику развития. Он иронизирует над «благоглупостями», встречающимися среди представителей экономического материализма, когда предпринимается «материалистическое истолкование чуть ли не конкретного исторического явления — не только христианской религии или средневекового рыцарства, но и поэзии Шекспира или Пушкина» [3, с. 291]. Возникнув на основе хозяйственной деятельности, культура оказывает на нее влияние не в грубо детерминистическом смысле, а через создание духовной атмосферы, в которой осуществляется экономическая деятельность хозяйствующего субъекта определенной эпохи. Именно поэтому «хозяйство есть явление духовной жизни в такой же мере, в какой и все другие стороны человеческой деятельности и труда» [Указ. соч., с. 233].

Булгаков видит соответствие своей хозяйственной концепции культуры величественной гегелевской философии, а не экономическому материализму, как это может показаться на первый взгляд. Экономический материализм, согласно Булгакову, чреват противоречием, суть которого в стремлении соединить метафизику истории Гегеля, у которого деятельность конкретных людей с их интересами является средством самоосуществления идеи, с плоским утилитаризмом Бентама.

Для Булгакова совершенно неприемлемой является установка, согласно которой главными для человека оказываются выгода, польза и, соответственно, двигателем человеческой активности выступает материальный интерес. В марксизме, по словам Булгакова, этот подход был распространен на борьбу классов, противостояние которых в нем трактовалось как обусловленное в первую очередь экономическим интересом.

Логика «хозяйственной концепции культуры» приводит Булгакова к заключению, в соответствии с которым каждая эпоха имеет свой особый тип «экономического человека», который порождается всем духом хозяйства, т. е. по сути, если следовать логике философа, культуры. По словам Булгакова: «объявлять черты экономического человека лишь “рефлексом” данных экономических отношений возможно только при том логическом фетишизме, в который невольно впадает политическая экономия, когда она рассматривает хозяйство, развитие производительных сил, разные экономические организации чрез призму абстрактных категорий вне их исторической конкретности» [Там же]. Характерно, что подобную логику размышления мы встречаем уже у Соловьева, утверждавшего, что нельзя человека рассматривать только лишь как «экономического деятеля» в отрыве от других сторон его существа.

Идея русских философов, согласно которой человека как экономического деятеля нельзя отрывать от других сторон его существа, о том, что человек как субъект хозяйства порождается целостностью культуры, находит интересное проявление в современных условиях. Характерной тенденцией сегодняшнего дня становится все большая очевидность недостаточности абстракции экономического человека для понимания того, что происходит в экономической сфере. Деятельность человека в этой сфере становится откликом на причудливый синтез импульсов, идущих из различных сфер общественной жизни, в которые он так или иначе погружен. «Экономический человек» все в большей степени становится многоплановым субъектом — субъектом культуры, во внутреннем мире которого интегрированы экономические интересы, ценность социальных отношений, политические предпочтения, ориентации на личностную самореализацию и др.

В этой ситуации, по справедливому замечанию одного из ведущих немецких специалистов в области этической экономики, в настоящее время «культура определяет характер многих экономически релевантных действий. Так, например, наши потребительские и инвестиционные решения всегда оформлены и определены в культурном и религиозном смысле, речь идет о символическом значении благ и религиозном отказе от потребления в пользу сбережений. Наши привычки в расходовании энергии, наши установки в отношении охраны окружающей среды также принадлежат культуре» [6, с. 149].

Современные исследования качества жизни показывают, что большинство населения развитых западных стран в шкале своих ценностей не отдают первенство достижению материальных преимуществ, богатства и высоких доходов. Предпочтение отдается таким показателям, как здоровье, семейные отношения, дружба, спокойный отдых и социальный мир [5, с. 616]. Меняются и предпочтения, по которым осуществляется выбор места работы. Это означает, что экономическое поведение выступает лишь стороной, одним из способов самоосуществления субъекта культуры как некоторой целостности.

Современные критики экономического рационализма утверждают, что свойственное ему видение экономического человека несовместимо с идеей развития личности, взаимной ответственности, социального единства и создания действенного управления. Можно сказать, что модель *homo economicus*, ищущего возможность максимального получения преимуществ, пользы, богатства, уступает место модели, которую мы бы определили как *homo harmonicus*, воспроизводящей образ

человека, ориентированного на гармонизацию собственной жизни. Если идея *homo economicus* «подрывает социальные факторы своевременности и доверия, необходимые для дальнейшего существования общества и непрерывного продуктивного экономического развития» [5, с. 617], то представление о *homo harmonicus* выражает тенденцию формирования общества, выводящего на первый план идею личностной самореализации, которая становится и существенным фактором экономического развития.

Определенный отзвук идей русских философов об очеловечивании мира как результате хозяйственной деятельности можно проследить и в той области, которую можно назвать культурой потребления. Массовое потребление уступает место потреблению с повышенными эстетическими и культурными запросами. Ориентация потребителя перемещается с материальных свойств товара на его символически-культурные качества. «При импорте благ приобретают значение „итальянский дизайн“, „французский шик“, „немецкое качество“ и т. п. Здесь осознано центр тяжести переносится с количественно-материального на качественно-культурный процесс. Формируется задача “продавать культуру”» [6, с. 154].

Развивая идею духовной обусловленности хозяйственной деятельности, русские философы обращают внимание на то, что содержание основных экономических категорий укоренено в целостности духовного мира человеческой личности, так или иначе несущего на себе отпечаток целостности конкретной культуры. Красноречивым примером подобного способа мышления является трактовка русскими мыслителями такой категории, как собственность, которая, по словам Бердяева, «по природе своей есть начало духовное, а не материальное». Значение собственности в общественной жизни заключается в том, что она «предполагает не только потребление материальных благ, но и более устойчивую и преемственную духовную жизнь личности в семье и роде» [2, с. 215]. Особое значение имеет духовная наполненность собственности на землю. Поясняя это обстоятельство, Бердяев пишет: «Частная собственность на землю делает возможной любовь к земле, к полю, и лесу, вот к этому дереву, около которого сидели деды и прадеды, к дому, к воспоминаниям и преданиям, связанным с этой землей и ее прежними владельцами, она поддерживает связь времен и поколений. Национализация и социализация земли вызывает исключительно потребительски корыстное отношение к земле, грубо материалистическое, лишенное всякой душевной теплоты, она сделает невозможной интимную связь и с прошлым, с предками, убьет предание и воспоминание» [Указ. соч., с. 216].

В этом же духе рассуждает В. С. Соловьев, определяя смысл института наследования. Положительные стороны этого учреждения, согласно философу, вытекают из самой природы человека [7, с. 435]. «Наследственная собственность есть пребывающая реализация нравственного взаимоотношения в самой тесной, но зато и в самой коренной общественной сфере — семейной. Наследственное состояние есть, с одной стороны, воплощение переживающей, чрезмогильной жалости родителей к детям, а с другой стороны, реальная точка опоры для благочестивой памяти об отошедших родителях» [Указ. соч., с. 437]. Так же как и для собственности, особенно значимый «нравственный момент» имеет место при наследовании земельной собственности. «Всякий, естественно, привязывается к своему родному уголку земли, к родным могилам и колыбелям; это есть связь нравственная и притом распространяющая человеческую солидарность на материальную природу и эти полагающая начало ее одухотворения» [Там же].

Духовный, нравственный смысл в русской философии обретают и категории, выражающие принципы организации хозяйства. В частности, это касается категории «иерархия», которая в русской ментальной традиции выступает как смысловой центр, вокруг которого выстраивается образ социальной жизни. Сказанное озна-

чает, что иерархия выступает в русской философии не просто как одно из понятий, с помощью которых формируется системное видение общества. Эта категория включает в себе основную ценность, должную определять самосознание человека, включенного в различные виды социальной деятельности. Подлинность человеческого бытия определяется осознанным и ответственным включением в иерархически организованную целостность общества, имеющую в своей основе духовное начало. Категорией, определяющей смысл человеческого бытия в соответствии с этой ценностью, выступает *служение* (подр. об этом: 1, с. 185). Подобный способ мышления распространяется русскими философами и на понимание хозяйственной деятельности человека. Следуя ему, Бердяев утверждает, что «хозяйство есть организм разнокачественного, иерархического устройства, а не коллектив однокачественного, механически уравненного строения» [2, с. 214]. Данное утверждение, выглядящее, на первый взгляд, достаточно тривиально, поскольку любой тип хозяйства имеет более или менее развитую иерархическую организацию, имеет нетривиальный смысл в том, что определяет ценностные основания трудовой деятельности человека как служения.

Категория «иерархия» соотносится с ответом на еще один важный вопрос, неминуемо встающий перед философией хозяйства. Это вопрос о том, в какой степени и в каком смысле можно говорить о свободе человека, включенного в систему хозяйственной деятельности. Размышление о возможности свободы выводит русских мыслителей на критический анализ известного им опыта капиталистической организации хозяйства с одной стороны, и первых попыток организации хозяйства на социалистических основах, с другой. По словам Бердяева, капитализм и социализм — «две формы рабства человеческого духа у экономики, у им же создаваемого хозяйства». «В чудовищном капиталистическом хозяйстве дух человеческий вызывает и развивает силы, которые им же овладевают и поработают его. Человек не может справиться не только со стихийными силами природы, но и со стихийными силами хозяйства, которые живут по собственному закону... тогда на смену капитализму приходит социализм со своими притязаниями урегулировать стихийные силы хозяйства, рационализировать хозяйственный хаос... в пределе своем он окончательно должен истребить человека. Регуляции стихийных сил хозяйства социализм хочет купить ценою обобществления человека без остатка, превращения его в экономическую категорию» [Указ. соч., с. 208]. Что можно противопоставить этим двух способам поработания человека? Ответ для русского философа — один: это хозяйство, понимаемое как явление и средство духовной жизни [Там же].

Такое понимание хозяйства согласуется с принципом иерархии. Этот принцип ни в коей мере не означает ограничения свободы, наоборот, иерархия — условие свободы для человека, осознанно занимающего в ней свое место. По словам Бердяева, «органический член иерархии свободен» [Указ. соч., с. 214]. Для иерархически организованного хозяйства губительны революции, которые разрушают его органическое строение. «Восстания и бунты могут иметь лишь разрушительное влияние на хозяйство. ...Все опыты социальных революций уничтожают свободу лица в хозяйственной жизни» [Указ. соч., с. 213].

Свобода в хозяйственной деятельности является условием достижения единства субъекта и природной действительности, на которую эта деятельность направлена. Это единство является смысловой основой жизни. Его достижение не может быть результатом исключительно некоторого плана, системы рационально обосновываемых мер. Оно осуществляется в потоке жизни, неразрывно соединяющем в себе рациональное и иррациональное. «Отождествление субъекта и объекта, каким вообще является жизнь, ... не поддается рационалистическому определению. Это есть синтетическое единство свободы и необходимости — не свобода и необходимость,

но их живой синтез, который дается жизнью. Далее этот факт не может быть рационализирован и разложен... это единение субъекта и объекта, свободы и необходимости в жизненном акте может получать различную интенсивность и формы, которые и выражают общий диапазон жизни, ее порыв и мощь» [3, с. 230]. Подобное понимание хозяйства как единства рациональных и иррациональных сил можно встретить и у Бердяева, провозглашавшего необходимость «религиозного оправдания хозяйственного акта» [2, с. 215], критиковавшего социалистов за то, что для них не существует «таинственной стороны хозяйственного действия человека на природу» [Там же]. Эта акцентировка таинственного, иррационального в хозяйственной деятельности человека в трудах русских философов могла получать несовпадающую акцентировку. Булгаков свою философию хозяйства определял как мистический реализм, выражающий его внутреннее мироощущение, интуицию, определяющую понимание мира как хозяйства, движущегося в направлении торжества жизни. Для Бердяева, которого пугала убыль духа в европейском человечестве, связанная с развитием индустриально-капиталистической цивилизации, наоборот, «духовное отношение к хозяйству предполагает аскетику, ограничение похоти жизни» [Указ. соч., с. 217].

Думается, что это несовпадение позиций не следует преодолевать на путях поиска единственно правильного подхода. Как мудро заметил Булгаков, поскольку основные аксиомы философских систем открываются в интуиции философа, «системы философии хозяйства могут правомерно различествовать, если различаются исходные их аксиомы» [4, с. 308]. Различие в интуиции обусловливается различием жизненного опыта мыслителей. И, наоборот, по словам того же Булгакова, «единство мыслей достигается только жизненным единением». Судя по всему, это жизненное единение у названных философов было далеко не полным. Дело в том, что, несмотря на относительно небольшой временной промежуток, разделяющий создание Булгаковым его «Философии хозяйства» и завершение работы над цитированной «Философией неравенства» Бердяевым, различие в социальном опыте, питавшем размышления этих философов, было огромным. 1912 г., когда была написана книга Булгакова, был временем успешного социально-экономического развития России. К 1918 г., когда была создана работа Бердяева, уже были пережиты ужасы Мировой войны и первые месяцы революционных потрясений. Эти различия в социальном опыте не могли не отозваться в мировоззренческих установках философов. Если в первом случае социальный опыт индуцировал чувство торжества жизни, то во втором — ощущение наступления губительной жизненной похоти. Хотя конечно, отрицать значение личностных особенностей и индивидуальной жизненной траектории тоже нельзя.

Таким образом, жизнь вносит свои коррективы в формы представления национальной культурной традиции в творчестве конкретных мыслителей, хотя основные тенденции, укорененные в истории, конкретные исторические ситуации преодолеть не могут. К числу таковых относится идея духовных оснований хозяйственной деятельности, критика абсолютизации «экономического человека», его отрыва от целостности культурного бытия, понимание верховного смысла хозяйственной деятельности как очеловечивания природы, могущего трактоваться или как ее одухотворение, или как торжество энергии жизни в космическом масштабе.

## Литература

1. Александров В. Б. Тема иерархии в русской религиозной философии // Управленческое консультирование. 2014. № 7.
2. Бердяев Н. А. Философия неравенства // Русское зарубежье: из истории социальной и правовой мысли. Л., 1991.

3. Булгаков С. Н. *Философия хозяйства* : соч. в 2 т. / С. Н. Булгаков. Т. 1. М., 1993.
4. Булгаков С. Н. *Философия хозяйства (речь на докторском диспуте)* : соч. в 2 т. / С. Н. Булгаков. Т. 1. М., 1993.
5. *Государственное управление* : словарь-справочник. СПб., 2001.
6. Козловски П. *Принципы этической экономики*. СПб., 1999.
7. Соловьев В. С. *Оправдание добра*// Соловьев В. С. *Сочинения в двух томах*. Т. 1. М., 1990.

## References

1. Alexandrov V. B. *Idea of hierarchy in the Russian religious philosophy* [Тема иерархии в русской религиозной философии] // *Administrative consulting* [Управленческое консультирование]. 2014. № 7.
2. Berdyayev N. A. *Philosophy of an inequality* [Философия неравенства] // *Russian abroad: From history of social and legal thought* [Русское зарубежье: Из истории социальной и правовой мысли]. L., 1991.
3. Bulgakov S. N. *Philosophy of economy* [Философия хозяйства] // Bulgakov S. N. *Collection of works in two volumes* [Сочинения в двух томах]. V. 1. M., 1993.
4. Bulgakov S. N. *Philosophy of economy (The speech on doctor's debate)* [Философия хозяйства (Речь на докторском диспуте)] // Bulgakov S. N. *Collection of works in two volumes* [Сочинения в двух томах]. V. 1. M., 1993.
5. *Public administration* [Государственное управление]. Dictionary. SPb., 2001.
6. Kozlowski P. *Principles of ethical economy* [Принципы этической экономики]. SPb., 1999.
7. Solovyov V. S. *Excuse of the good* [Оправдание добра] / V. S. Solovyov // *Collection of works in two volumes* [Сочинения в двух томах]. V. 1. M., 1990.

Таирова Н. М.

## Общественное мнение начала XX в. и падение авторитета царского режима в России

**Таирова Нэлли Михайловна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры истории и политологии  
Кандидат исторических наук, доцент  
mmandrik@mail.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается роль общественного мнения в контексте исторических событий начала XX в. Инструментарием общественного мнения являлось революционное творчество народа, как феномен импровизированного средства, ведущий к деструкции сакрального образа Николая II и дискредитации царского самодержавия.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

общественное мнение (public opinion), коронное управление, конституционная монархия, общественные отношения, методы общественного мнения, карикатура, коллекция Клима Самгина

Tairova N. M.

## Public Opinion of the Beginning of the XX Century and Falling of Authority of the Imperial Rule in Russia

**Tairova Nelly Mikhailovna**

North-West Institute of Management — branch 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  
mmandrik@mail.ru

### ABSTRACT

In the article the role of public opinion in the context of historical events of the beginning of the XX century is considered. Tools of public opinion was revolutionary creativity of the people as the phenomenon of the improvised means conducting to destruction of a sacral image of Nicholas II and discredit of imperial autocracy.

### KEYWORDS

public opinion, crown management, constitutional monarchy, public relations, methods of public opinion, caricature, Klim Samgin collection

Царский режим в России окончательно пал в 1917 г., но история его падения началась задолго до февральских событий. Политическая поляризация мнений и конфликтующих интересов способствовала формированию общественного мнения и различного рода группировок общественности, носителей этого общественного мнения, которые встраивались в государственный процесс, и, расшатывая его, увеличивали степень конфликтности общества и власти. В узел противоречий российского общества начала XX в. воедино сплелись как второстепенные факты, так и значительные исторические события, выступившие в качестве объектов общественного мнения. По совокупности эти события привели к трагическому исходу — распаду Российской монархии (империи). Несомненно, в этом процессе роль общественного мнения оказалась далеко не второстепенной.

Понятие «public opinion» — «общественное мнение» — возникло в странах Запада в XII в., оно было использовано писателем, богословом и общественным

деятелем Дж. Солсбери (Иоанн Солсберийский) для обозначения моральной поддержки парламента со стороны населения (Англия). С XVIII в. оно становится общепринятым понятием после произнесения аббатом Алькуэном ставшей знаменитой и вошедшей в историю фразы: «Vox Populi — Vox Dei» — «Глас Народа — Глас Божий»<sup>1</sup>.

В европейских странах общественное мнение являлось важным ориентиром в государственной жизни и понималось как продолжение или формирование политики через средства печати или общественно-политические объединения. Как разновидность массового сознания, общественное мнение включает в себя скрытые или явные механизмы отношений людей не только к событиям, разворачивающимся в процессе их жизни, но и к деятельности отдельных личностей, различных групп, определяющих их совместное проживание. Общественное мнение обладает субстанциональной силой, но оно не является писанным законом и действует как коллективная совесть светского государства без явно выраженной политизации. Как правило, в государстве источником общественного мнения становилась официальная и частная пресса, а также общественные круги, где существует пристрастность в суждениях к объекту внимания и распространение из уст в уста различных слухов, анекдотов и т. д.

Инструментарием «public opinion» является одновременно определенная сила действия и сила эмоционального претерпевания, т. е. личность внутри себя допускает чувства переживания, удовольствия, страха, злобы, ненависти, зависти, бессилия и т. д. Понятия «сила действия» и «сила претерпевания» ввел Аристотель, определяя, что ни одна из сил не может существовать друг без друга [1, с. 37–39]. В «public opinion», по нашему рассуждению, как раз существуют две стороны — действующая (активная) и претерпевающая (страдающая). Для своего проявления «public opinion» замыкается на конструктивные и деструктивные методы в целях своего воздействия на общественное сознание. Контригра конструктивного и деструктивного есть соотношение противоположных сил и в основном зависит от тех людей, кто ими воспользуется. Если конфронтация противоборствующих сторон имеет длительный характер, то создание общественного мнения вытекает из того, насколько динамична сила воздействия и деятельна в своем противоборстве одна из сторон против другой.

К конструктивным методам можно отнести такие, как: «авторитет власти» — кто обладает авторитетом, тот заслуживает доверие у общественности, пользуется общим признанием и влиянием; «цензура» или «цензурные репрессии» — всегда направлены на сохранение государственной политики в прессе (средствах массовой информации); «имидж» — призван целенаправленно формировать образ правителя и его правительства, а также лидеров партий в определенных ценностных характеристиках (как правило, используются в официальной политике). Что касается деструктивного характера общественного мнения, то он выражен весьма в изощренных формах и направлен на разрушение государственного образа правления, среди них: «манипуляция» (manipulatio) — производство различных скрытых махинаций, проделок; «инсинуация» (insinuatio) — пристрастное суждение, основанное на клеветническом измышлении и стремлении опорочить кого-либо<sup>2</sup>; «диффамация» (diffamare) — форма публичного распространения сведений (действительных или мнимых), порочащих кого-либо преднамеренно<sup>3</sup>. Чаще всего картина диффамации рисуется с коллективного портрета правительства либо с отдельных личностей, обладающих властью.

<sup>1</sup> Сайт «Общественное мнение» [Электронный ресурс] URL: [publicopinion.ucoz.ru/](http://publicopinion.ucoz.ru/) (дата обращения: 27.01.2015).

<sup>2</sup> Современный словарь иностранных слов. М. : Русский язык, 1993. С. 238, 358.

<sup>3</sup> Указ. соч. С. 208.

Когда правительства не могут применять политику по назначению, тогда обесцениваются бюрократические символы власти. В этом случае рушатся государственные ценности, создаваемые многими поколениями, а главное — исчезают человеческие отношения внутри бюрократической системы государства. В действительности, бюрократия — это тоже люди, и они подвержены человеческим слабостям, личным склонностям, они не чужды принятию личных решений. Отсюда профессиональные конфликты внутри системы, чиновничество и поиск того, кто сможет поддержать своим высоким статусом твоё продвижение по службе. Как правило, бюрократия всецело живет соперничеством и ситуациями, в которых как в зеркале отражаются реальные человеческие отношения [7, с. 258]. В личном плане действия бюрократии направлены лишь на собственное сохранение. Однако бюрократия не может быть не авторитарной, ибо она обязана сохранять общественный порядок без оглядки на индивидуальности и выполнять безлические правила (по М. Веберу).

Что касается «public opinion», то оно как раз может быть мощным инструментом в борьбе с бюрократией. Если у административной бюрократии имеется возможность пойти на уступки индивидуальным просьбам и нуждам [Указ. соч., с. 274–275], то общественное мнение целенаправленно может охватить не только личностное бытие, но и государственное существование.

Другим средством разрушения государственного устройства и его символов является «ложный консенсус», применяемый рядом государств или политическими лидерами в целях снижения авторитета, репутации противника в общественном мнении (локально или глобально). Для этого достаточно «конвенционального согласия», получаемого в результате преднамеренных действий групп людей или государств, в целях создания ими так называемого, образа «врага». Как известно, конвенциональное согласие может подменять «public opinion». В этом случае появляются заведомо ложные сведения или возможность использования двойных стандартов, допускающих безответственность и безнаказанность заинтересованной стороны. В то же время возникают пропагандистские трюки с целью закрепления тотального мышления, господства единого центра власти и тотального подчинения этому центру, тем самым существенно изменяя картину реальных событий в мире. Конвенциональное согласие, сужая демократические ценности, расширяет ценности тоталитарности, превращая своих носителей в тоталитарную «демократическую империю» — мир становится антидемократическим, разрушая суверенитет различных народов (например, конвенциональное согласие ярко проявляется во время войн или на современном этапе в политике ЕС).

В России феномен «общественное мнение» зародился в XVIII в. при правлении Екатерины II в образованных, аристократических и разночинских кругах [5, с. 111]. «Общественное мнение» с этого момента играло большое значение в оценке политики правительства, придворной хроники, сообщений из провинции и из-за границы по культуре, спорту и биржевым сводкам. Можно вспомнить, как в XIX в. формировался в дворянских кругах образ «мужа-рогоносца» А. С. Пушкина, приведший великого поэта к гибели. Общественное мнение возникает с этого момента как феномен нарицательный. Не случайно появилась поговорка: «Нужно быть дураком, чтобы дорожить общественным мнением».

В историческом контексте начала XX столетия общественное мнение стало эволюционировать в сторону развития гражданского общества. При правлении Николая II оно интегрировало общественные отношения, выделяя в них два направления: государственное и экзистенциальное. Политическая реальность обростала не только изменяющимися мнениями или заблуждениями, но и громкими убийствами, парламентскими дуэлями и предательствами, которые по своей значимости из разряда частных событий перерастали в государственные. Поскольку монархическая

государственность не справлялась с политической реальностью, политика легко переходила в руки политических авантюристов, использующих ее в личных интересах.

Никто не знал, что в политике будет иметь решающее значение, а что окажется фикцией. Политические поступки, как правило, мало соотносились с моральным долгом, и многие политические деятели в публичных ситуациях попадали в крайне глупое положение, демонстрируя свои пристрастные суждения и безответственные поступки. Одним казалось, что борьба идет в пределах ответственности за государственность, а на самом деле она являлась дискредитацией коронного (центрального государственного) управления [Указ. соч., с. 196–199]. Другие же преднамеренно, но тайно интриговали или устраивали публичные скандалы. Третьи разрушали не только человеческие жизни, но и в целом подталкивали коронное управление, как, ни парадоксально, к падению монархической власти в России.

Это вполне согласуется с тем, что даже сам Николай II не всегда мог точно оценить своих подданных, а в сложных ситуациях старался дистанцироваться от тех, кто стремился действовать независимо, пытаясь помочь лично ему или спасти державу. Не исключено, что к пассионарным личностям царь относился настороженно, хотя мог принять их позицию, однако не желал вступать с ними в частое общение. Такие личности психологически увеличивали давление на душевное состояние царя, и он осмысленно освобождал себя от таких людей. Избавляясь от сильных личностей, Николай II поддерживал свою власть, действуя по принципу: кто не отдает приказы, тот не властвует. Но приказы надо было отдавать так, чтобы они не навредили институту царской власти, однако для коронного управления это оказалось невыполнимым делом. Мешали вековые стереотипы о верховенстве царской власти. Несмотря на политическую реакцию в виде государственной цензуры в области литературы, искусства и либеральной прессы, общественное мнение существовало и действовало, охватывая различные слои общества. Либеральное общественное мнение фактически стремилось изменить не только консервативные устои, но и создать в обществе необходимый эффект правового государства.

Самым значительным и зафиксированным в общественном мнении оказался Манифест 17 октября 1905 г., а затем указ о создании Государственной Думы 1906 г. Общеизвестно, что эти акты, по сути, стали началом конца династии дома Романовых. К сожалению, в этих указах заведомо была заложена идея манипуляции с народным представительством. Для того чтобы не навредить институту самодержавия, были закреплены административно-полицейские функции за действием народного представительства, что явилось одной из причин возникновения недоверия между народным представительством и верховной властью.

Российское общество развивалось и двигалось по обычной траектории — оно главным образом перерабатывало то, что спускалось «сверху», поэтому его жизнь была зеркальным отражением того, что разделял, демонстрировал и определял Николай II. Последователь идеи «народного самодержавия» он де-факто превратил Россию в конституционную монархию. Россияне из подданных императора наконец перешли в новую категорию людей — граждан правовой страны.

Российская общественная жизнь в начале XX в. представляла собой борьбу общества с пережитками абсолютистского режима, в основании которой можно найти политическую практику демократии. И хотя это являлось частью сценария российской власти, все-таки Николай II по собственной воле предоставил возможность сочетать коронное управление с народным представительством. Однако никто не предполагал, что общественное мнение в лице Государственной Думы окажется опасным соперником для существующей власти и выступит независимой силой.

Следует подчеркнуть, что в России частично уже действовал демократический порядок, предоставивший физическим лицам право отстаивать свои собственные

интересы перед коронной администрацией в публичных судебных институтах. При этом судебная власть действовала независимо от исполнительной власти, что позволяло возбуждать судебные преследования против бюрократии и приближало Россию к западноевропейским принципам [Указ. соч., с. 170].

Разумеется, демократизация государственности привнесла некоторое упрощение в систему управления, а кое-где даже нарушила правила государственной службы, установленные еще при Александре III. В общественной жизни это привело к проявлению интриганства и имитации борьбы с оппозицией, что ничего общего не имело с государственными делами и не способствовало достижению необходимых результатов. Свидетельством тому являются многочисленные инциденты, происходящие в государственной и общественной сфере. Именно они и составили цепочку, казалось бы, естественных столкновений, которые, как показал ход истории, на деле скрывали внутри себя революционные перемены в государственном устройстве России.

Незавершенность политического процесса заключалась в том, что сопротивляемость дворянской среды режиму была пассивной, т. е. здесь реальных политиков не наблюдалось. Другое дело, когда борьба выражена в активном противодействии друг другу и отсутствует идентичность с каким-либо классом. Именно в борьбе друг с другом содержится скрытый политический экстремизм, переходящий из политической борьбы оппонентов в реальные протестные движения, направленные против существующего режима, захватывая все слои общества.

Политический деятель XX в. В. А. Маклаков характеризовал сложившуюся практику в делах внутреннего управления тем, что если еще и оставались сторонники самодержавия, то «идеалисты», слепо в него верующие, уже исчезли. Он полагал, что за самодержавием стояли только привилегированные классы, которые знали, что оно их охраняет [Указ. соч., с. 230].

Итак, что же стало причиной неприятия правления Николая II и каковы узловые моменты в общественном мнении? Главным пушечным выстрелом по правлению Николая II стала враждебность общественности к его неудачам в политике. Между его правительством и обществом возник конфликт, поставивший обе стороны в положение воюющих [Указ. соч., с. 231]. Взаимная вражда с каждым годом все более вела к эскалации конфликта и потере возможности сотрудничества [Там же]. Одна из важных причин, приведших к столкновению интересов в борьбе за государственность, – сама личность царя. Он так упорно отстаивал устаревший принцип самодержавия, что потерял в этой бесплодной борьбе свой престиж в широких кругах русского народа [2, с. 126].

Неприятие и предвзятость в общественном сознании к личности Николая II — случай совершенно феноменальный, и он проявлялся в том, что общественность политику его правительства рассматривала под углом несостоятельности и падения государственных устоев. В известной мере такое правительство этически не могло привести к существованию единства взглядов, убеждений и нравственной гармонии.

По мнению В. И. Вернадского, сложное положение характеризовалось тем, что образованная часть общества чувствовала себя в своем государстве «в качестве иностранцев» [5, с. 233].

В то же время русская общественность широко приобщалась к западноевропейским ценностям, в частности, к революционной французской культуре, обращенной к массовому сознанию. Это позволило русскому обществу шагнуть к новому представлению о самодержавии и высмеивать его политическую беспринципность. Общественное мнение не есть только порождение «верхов», связанных узами с властью, оно являлось и продуктом определенных кругов разночинной интеллигенции. Последние целенаправленно подрывали устоявшийся стереотип власти Нико-

лая II как помазанника Божьего. Сильным социально-реалистическим средством художественного изображения власти в негативном свете являлась политическая карикатура.

Так, в одной из карикатур 1905 г. власть в лице Николая II и его свита весьма игриво, в опереточном ритме, вытанцовывает свой коронный выход. На высоко поднятой голове царя легкомысленно сидит шапка Мономаха; глядя на несоизмеримо большие кисти рук, выставленные вперед, как у послушного зайчика, можно догадываться, что они указывают на неумение их хозяина что-либо делать. Рядом в паре с царем эдакий коренастый и усатый «дядька Черномор» в нахлобученной казачьей шапке, подпирающий его, чтобы он не свалился. Позади них в таком же ритме и изгибе тела женская фигура, в ней угадывается абрис императрицы по горностаевой мантии, которой она стыдливо прикрывает свое лицо, а рядом с ней типично растерянный в очках высокопоставленный бюрократ, которому сзади жандарм выворачивает карманы, показывая, что король-то гол. Что сближает царя с высокой фигурой? Вероятно, пустота смысла жизни и пустота денег в казне, да еще немислимо крючковатые руки — «бессильные», не умеющие управлять страной<sup>1</sup>.

Бесспорно, для того времени карикатура по своей жанровой природе была яркой и смелой, она демонстрировала живой показ актуальных явлений в политике. Карикатура являлась частью общественного мнения в революционной ситуации, подпитывающей людей либеральных и левых взглядов.

Не обошел вниманием карикатуру и русский писатель М. Горький. В повести «Жизнь Клима Самгина» он рассматривает отношения людей к реальным событиям, скрытые в общественном мнении, выразительно показывая то, чем духовно подпитывает себя общественность в кризисное время и как его герои реагируют на «ходовые идеи, мнения, разногласия, афоризмы, анекдоты и эпиграммы». Так, главный герой Клим Самгин, учась на юридическом факультете, с увлечением начал собирать открытки на политические темы. Он не просто собирал открытки, он с увлечением охотился за ними, создавая свою собственную тематическую коллекцию. В его коллекцию, бесспорно, вошли открытки с карикатурой, сатирически отражающие современную политическую повседневность. Например, он собрал картинки, изображающие: Финляндию, которая защищает конституцию от нападения двуглавого орла; русского мужика, который пашет землю в сопровождении царя, генерала, попа, чиновника, купца, ученого и нищего, — все они были вооружены ложками, а под рисунком стояла подпись: «Один с сошкой, семеро — с ложкой». К. Самгин очень гордился редкими картинками в своей коллекции, особенно той, которую «достала где-то и подарила ему фотографию с другого рисунка» его знакомая Варвара. М. Горький метко подмечает особенность вовлеченности своих героев в политическую жизнь. Не случайно появляется ощущение, что возникла народная индустрия по созданию политических репродукций и что все пытались их передавать друг другу, как передают свежие новости. Так вот, на этой картинке был отражен в аполлонической наготе абсолютизм царя, за который он крепко держался в экстазе, стремясь к единоличному господству, что мешало ему приблизить страну к демократии — поделиться властью с народом. Использование средств национально-художественного сарказма и площадной культуры смеха позволило автору этой картинке приблизить «физиологию» царя к «физиономии» нищей русской деревни, в реальности которые были слишком далеки друг от друга. М. Горький пишет: «на фоне полуразрушенной деревни стоял царь, нагой,

<sup>1</sup> См.: *Мионов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). В 2 т. 3-е изд., испр. и доп. СПб. : Дмитрий Булавин. 2003. Т. 2. С. 232. Рис. 30. Карикатура на Николая II. Интерпретация визуального ряда персонажей на картинке представлена с учетом воспоминаний современников.

в короне и держал себя руками за фаллос», а под картинкой лаконичная надпись — «Самодержец». Конечно же, у К. Самгина были и другие редкости, например, портрет Щедрина, окруженный чудовищами, а еще портрет К. П. Победоносцева (обер-прокурора Синода) в виде нетопыря и т. д. Горький отмечает, как будущий юрист, Клим Самгин понимал, что его коллекция политических открыток опасна, но все же «гордился ею и продолжал пополнять ее, как судебный следователь материал для обязательного акта»<sup>1</sup>.

Таким образом, карикатура как феномен жанровой обличительной иллюстрации актуальной действительности вошла в быт и вполне могла вызывать у населения отторжение личности царя, а также способствовать не только деморализации его образа, но и создать новую типологию образа царя и его бюрократического аппарата как ненужного элемента развивающегося общественно-демократического процесса. Не следует забывать тот факт, что возникшее в обществе мнение в дальнейшем трудно будет изменить, и однажды опозоренный и скомпрометированный образ царя в сатирических плакатах и рисунках визуально надолго сохранится в менталитете народа.

Другим достоянием общественного мнения стал образ личной жизни царя и его многочисленных родственников, который приобретает публичный характер. Они сами создавали такие ситуации, в которых становились действующими лицами бульварно-детективных скандалов. Собственно, дом Романовых непосредственно был причастен к понижению имиджа династии и авторитета Николая II. На царя всегда и во всем воздействовали его многочисленные великокняжеские дяди: одни считали своим долгом оказывать услуги в управлении страной, другие — занимали ведущие должности в различных областях административного управления, создавая для Николая II неблагоприятные ситуации. По сути, государь находился в центре династических проблем, являлся ответственным за все поступки, которые совершались членами династии, оценки и внимания общественного мнения. Он не управлял страной, а как кормчий, посадивший свой корабль на рифы, пытался разгладить скандалы и преступления, участниками которых были его родственники.

Сложная ситуация складывалась и в системе государственной службы. Решающим в отношениях царя с министрами правительства выдвигался принцип лояльности, но не было гарантии, что назначенные министры смогут надолго сохранить за собой эти должности. Во все времена существовали «господин случай» и карьеристы. В министерстве неожиданно могла появиться новая кандидатура, еще преданнее, чем прежняя. Преданность надо было проявить либо царю, либо императрице, либо «другу семьи» «старцу» Распутину. Компетентность в этом случае не рассматривалась.

Царь, как известно, мог собственным правом пресекать деятельность выдающихся министров по причине психологической несовместимости, с такими деятелями у него был на первых порах альянс, но затем он вытеснял их с ведущих ролей государственной службы. Он чувствовал потребность в монополии власти и окончательно замыкал круг на самом себе, пытаясь скрыть за этим внутреннюю неуверенность в самом себе и нерешительность в делах государства.

Царь, не допуская к себе сильных по духу и искренне честных по отношению к нему государственных деятелей, при этом возвеличивал при дворе своими милостями «представителей народа» различных мастей, одним из них оказался простой мужик Григорий Распутин, который породил весьма сомнительные слухи и скандалы, связанные с именами Николая II и Александры Федоровны. Своим привиле-

<sup>1</sup> Горький М. Жизнь Клим Самгина. Полное собрание сочинений в 25 т. М. : Наука, 1974. Т. 22. С. 159.

гированным положением у трона он обязан был тем, что замкнутая на болезни царевича императрица верила в мистические силы Распутина и ожидала от него исцеления своего сына. Однако Распутин не ограничился оказанием помощи наследнику, ему, по сути, было дозволено стать «тайным советником» императрицы и они вместе решали, кому быть министром, а кому в отставку. Имя Распутина вызывало у политической элиты не столько ненависть к его привилегированному положению, сколько стремление расчистить вокруг царственных особ место от мистицизма и инсинуаций грязного проходимца.

Николай II действовал в традиционных схемах управления, допускающих самоличное право государя. Бюрократические структуры обязаны были подчиняться не только правилам внутреннего порядка, но и праву, исходящего от царя. Однако в самом обществе отсутствовал интерес к правосознанию, поскольку не существовало правового порядка в повседневной жизни.

Другим пробелом в общественном сознании являлось отсутствие идеала правовой личности. Царь пользовался правом самодержца, а не правом гражданина. Но это не вызывало сомнений в дворянской среде, подтверждению тому являлась история общественных отношений: борьба за права личности была чужда русскому человеку [4, с. 115–116]. В сущности, ввиду усилившихся тенденций к абсолютизму и ограниченных общественных правовых возможностей, такое государство не могло активно реагировать на новые вызовы XX в.

Показательно, что даже в такой системе, как выдача наград за заслуги перед отечеством, в правительстве отсутствовал определенный порядок, это вынужден был признать С. Ю. Витте, когда он еще возглавлял Министерство финансов. В основном получение наград было обусловлено не чувством долга служению отечеству и проявлением патриотизма, а степенью «влияния министра на государя, от умения его испросить те или другие награды». Чем выше награда, тем быстрее продвижение вверх по чиновничьей лестнице, т. е. повышение в должности во многом зависело от уровня номинала почетного знака. Вместе с этим существенно изменялись служебные отношения — каждый прогибался друг перед другом, зная, какую роль играет «личное усмотрение». Изменить практику награждения решили к празднованию 300-летия дома Романовых, но проект не был реализован в связи с началом Мировой войны [6, с. 352–353].

Совершенно очевидно, что государственный аппарат не мог компетентно выполнять свои функции в силу того, что власть в лице правительства назначалась и могла осуществлять свои действия только в том случае, если Его Величество или императрица проявляли к министрам доверие. Пожалуй, это было не служение государству, скорее, министры стояли на службе у государя и государыни и чаще всего являлись случайными и бесцветными людьми. То есть легитимность власти исходила не от народа, а непосредственно от императорской четы.

В общественном мнении это явление также нашло свое отражение и выразилось в своеобразной карикатуре на Николая II и его Кабинет министров<sup>1</sup>. В центре картинки сидит Николай II, поджав ноги, в одежде султана. У него большая борода и божественный нимб на лысой голове; из-под шальвар тянутся нити вправо и влево к ходулным скелетам кукольных размеров с головами министров в натуральную величину. Николай II изображен в качестве главного кукловода, дергающего за нити министров-марионеток. Все это указывает на сложившийся образ восточного самодержца в лице Николая II, который держит на привязи свору бюрократов. Но суть такого типа управления заключается в том, что в театре коронованного кукло-

<sup>1</sup> См.: *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). В 2 т. 3-е изд., испр. и доп. СПб. : Дмитрий Булавин. 2003. Т. 2. С. 222. Рис. 26. Николай II и Кабинет министров. Карикатура из журнала «Зритель», 1905.

вода все его персонажи-министры могут действовать лишь тогда, когда их дергают за поводок. В этом случае возникает вопрос: что могут сделать для народа заигравшийся в куклы Николай II и полностью зависимые от него министры? Бесспорно, может показаться, что слишком долго затянулся детский спектакль царя.

Как видно, общественное мнение концентрируется вокруг правительства и личности Николая II, внимание сосредотачивается на коронном управлении — его несостоятельности в проведении политических реформ и отчужденности института самодержавия от умеренных и образованных кругов российского общества. Под давлением революционных событий общественное мнение оказывает влияние на изменение политического курса и вынуждает Николая II и его Кабинет министров принять политические реформы 1905 г.

Итак, уже Революция 1905 г. показывает либеральной общественности, что можно воздействовать на верховную власть и получить от нее либеральные уступки, не находясь во власти. В то же время либеральная общественность была уверена, что революция не что иное, как проявление низших инстинктов, и политической борьбе предпочла реформаторскую деятельность, которая растянулась на 11 лет — до 1917 г. С другой стороны, коронное управление не способно было противостоять общественному мнению и вместо того, чтобы склонить его на свою сторону, власть сама инспирировала общественное мнение, подрывая свою репутацию.

Известно, что политическая легитимность власти может существовать лишь только при взаимодействии политической системы и общества, когда есть рефлексия власти на нужды общества, на их совместное этическое взаимодействие в установлении общественного порядка [3, с. 26]. Когда же потребовалась легитимность династической власти в лице Николая II и императрицы, то ни одна из государственных или общественных организаций не встала на их защиту, никто не поддержал власть помазанника Божьего<sup>1</sup>, наоборот, все требовали отречения царя от престола. Царь даже не получил великокняжеской поддержки внутри дома Романовых. Его личность по своей природе, вольно или невольно, не подходила для роли лидера на престоле — Николай II остался в изоляции. Сочетание самодержавия и народного представительства как политическая идея вызывала не только недопонимание и недоверие, но и революционные настроения у широких масс.

## Литература

1. *Аристотель*. Метафизика, IX, 1; 1046 а 19 f. // Хофмайстер Х. Воля к войне, или Бессилие политики : философско-политический трактат / перев. с нем. и послесл. О. А. Коваль. СПб. : Гуманитарная академия, 2006.
2. *Данилов Ю. Н.* На пути к крушению. М. : XXI век. 2000.
3. *Дибиров А.-Н. З.* Теория политической легитимности : курс лекций. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2007.
4. *Кистяковский Б. А.* В защиту права // Вехи. Интеллигенция в России : сб. статей, 1909–1910. М. : Молодая гвардия. 1991.
5. *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). В 2 т. 3-е изд., испр. и доп. СПб. : Дмитрий Булавин. 2003. Т. 2.
6. *Шепелев Л. Е.* Чиновный мир России. XVIII — начало XX в. СПб. : Искусство-СПб., 2001.
7. *Эллюль Ж.* Политическая иллюзия / пер. с фр. В. В. Лазарева. М. : NOTA BENE Media Trade Co. 2003.

## References

1. Aristotle. *Metaphysics* [Metafizika], IX, 1; 1046 and 19 f. // Hofmayster X. Will to war, or Powerlessness of policy. Philosophical and political treatise [Volya k voine, ili Bessilie politiki].

<sup>1</sup> Церковь отреклась от царя на девятый день Февральской революции 1917 г.

- Filosofsko-politicheskii traktat]/ Translation from German and afterword of O. A. Koval. SPb. : Publishing Center "Humanitarian Academy" [Gumanitarnaya Akademiya], 2006.
2. Danilov Yu. N. *On the way to crash* [Na puti k krusheniyu]. M. : The XXI century [XXI vek]. 2000.
  3. Dibirov A.-N. Z. *Theory of political legitimacy* [Teoriya politicheskoi legitimnosti] : Course of lectures. M. : Russian political encyclopedia (ROSSPEN). 2007.
  4. Kistyakovskiy B. A. *In protection of the right* [V zashchitu prava] // Milestones. The intellectuals in Russia. Collection of Articles 1909–1910 [Intelligentsiya v Rossii. Sb. st. 1909–1910.]. M. : Young Guard [Molodaya gvardiya], 1991.
  5. Mironov B. N. *Social history of Russia of the period of the empire (XVIII — the beginning of the XX century)* [Sotsial'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII — nachalo XX v.)]. In 2 v. 3rd edition. SPb. : Dmitry Bulavin. 2003. V. 2.
  6. Shepelyov L. E. *High-ranking world of Russia. XVIII — the beginning of the XX century* [Chinovnyi mir Rossii. XVIII — nachalo XX v.]. SPb. : Art — SPB [Iskusstvo — SPB], 2001.
  7. Ellul J. *Political illusion* [Politicheskaya illyuziya] / Translation from French V. V. Lazarev. M. : NOTA BENE Media Trade Co. 2003.

## К вопросу об определении понятия и сущности административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования

**Гамидуллаева Луиза Сираджединовна**

Старший помощник Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора

Юрист II класса

Аспирант Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права

6luiza@mail.ru

### *РЕФЕРАТ*

Статья посвящена вопросам определения дефиниции «административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования» как деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, осуществляющих государственное управление в рассматриваемой сфере.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

административная деятельность, охрана окружающей среды, рациональное природопользование, государственное управление

Gamidullaeva L. S.

## To the Question about the Definition and the Essence of Administrative Activities in the Field of Environmental Protection and Natural Resource Management

**Gamidullaeva Louise Siradzheidinovna**

Senior Assistant to the Leningrad Inter-district Nature Protection Prosecutor

Lawyer of the II class

Graduate student of the St. Petersburg Institute of Foreign Economic Relations, Economics and Law

6luiza@mail.ru

### *ABSTRACT*

The article is devoted to definition of the definition of «administrative activities in the field of environmental protection and natural resource management» as the activities of the Executive authorities, their structural units and officials responsible for state administration in this area.

### *KEYWORDS*

administrative activities, environmental protection, environmental management, public administration

Определяя понятие и уясняя сущность административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования как составной части государственного управления в рассматриваемой сфере деятельности и административно-правовой категории, прежде всего следует обратить внимание на смысл и значение самого термина «административная деятельность».

По своему смысловому значению административная деятельность соотносится с имеющей ярко выраженный распорядительный характер деятельностью органов исполнительной власти и иных органов управления. Это подтверждает и то, что в Российской юридической энциклопедии понятие «администрация» определяется как «...система государственных органов, функционально осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность...», а понятие «административный акт» — как «акт органа управления, который в отличие от нормативного акта устанавливает, изменяет или прекращает конкретное правоотношение, а не общеобязательное правило» [13, с. 73, 76].

Термином «деятельность» в науке обозначается специфическая, присущая только человеку (т. е. социальная по своей сути) форма его активности, отношения к окружающему миру, духовно-практический способ освоения мира в интересах людей и существования общества<sup>1</sup>.

Понятие административной деятельности в юридической науке известно давно. Становление административной деятельности как государственно-правовой и научной категории в России во многом связано с реформой полицейских органов в Российской империи в конце XVIII — начале XIX вв., когда в соответствии с Уставом благочиния или полицейского (1782) были созданы городские административно-полицейские органы — управы благочиния, призванные выполнять административно-хозяйственные функции: надзор за исправностью городских сооружений и чистотой улиц, рассмотрение мелких судебных уголовных и гражданских дел, осуществление паспортного режима [4, с. 2].

Считается, что в научный оборот термин «административная деятельность» в начале XX в. ввел известный русский административист А. И. Елистратов, характеризуя государственное управление и ограничивая его законодательной деятельности и от правосудия [7, с. 132].

В учебнике по административному праву СССР 1946 г. И. И. Евтихиева и В. А. Владова под административной деятельностью понималась «исполнительно-распорядительная деятельность в форме издания актов управления и применения мер принуждения» и определялось, что «... советское административное право ближайшим образом изучает различные виды административной деятельности в формах административных актов и административного принуждения» [5, с. 8, 72].

Наиболее широко понятие «административная деятельность» исследовалось и применялось к работе органов внутренних дел. В частности, в начале 60-х гг. XX в. Л. Л. Поповым административная деятельность советской милиции была определена как «исполнительно-распорядительная деятельность ее органов, состоящая в организации и непосредственном практическом осуществлении охраны общественного порядка и оказания содействия и помощи гражданам» [11, с. 235].

В дальнейшем данное определение административной деятельности органов внутренних дел получило распространение в различных интерпретациях, как в многочисленных учебниках по объемному курсу «Административная деятельность органов внутренних дел», так и в исследованиях ее сущности как «охранительного функционирования» в той или иной сфере жизнедеятельности государства и общества, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования.

Ю. А. Ежов в [6] указывал, что теоретическим фундаментом изучения структуры административно-правовой деятельности экологической милиции являются положения теории познания, а ведущим принципом исследования — деятельностный подход, которому в философской литературе придается важнейшее значение в изучении и объяснении социальных процессов и явлений.

О. И. Бекетов в [3, с. 8] соглашается, что вопрос о понятии и сущности административной деятельности органов внутренних дел на протяжении многих лет, и в силу наибольшего распространения в юридической и специальной литературе наиболее приемлемым считает определение, согласно которому «административная деятельность органов внутренних дел (милиции) представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью».

<sup>1</sup> См. : Деятельность // Общий толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: <http://tolkslovar.ru/d2784.html>

И. А. Адмиралова уже в наши дни, исследуя проблемы организации и осуществления деятельности полиции в рамках обеспечения прав и свобод граждан, определяет, что «административная деятельность, в широком смысле слова» — это «исполнительно-распорядительная деятельность, которая осуществляется в соответствующих формах всеми без исключения органами исполнительной власти» (по мнению автора, она, по большей своей части, направлена на укрепление режима правопорядка, а также обеспечение общественной безопасности в той сфере управления, где она осуществляется), а «административная деятельность полиции» (имеющая свой достаточно узкий предмет, специальные формы и методы применения) — это «исполнительно-распорядительная, подзаконная деятельность, которая направлена на организацию полицейской работы, как во внутренней, так и во внешней среде функционирования органов полиции» [1].

Хотя О. И. Бекетов, как один из сторонников определения понятия административной деятельности «через» исполнительно-распорядительную деятельность, указывает на то, что «чисто «управленческий» подход, опирающийся на многие ленинские указания, основополагающим для уяснения сущности административной деятельности органов внутренних дел (милиции) быть не может..., курс административной деятельности органов внутренних дел нацелен на изучение не просто деятельности, а правоприменительной деятельности милиции» [3, с. 8], по нашему мнению, основным методологическим недостатком всех приведенных выше определений понятия административной деятельности является то, что ее сущность определяется в них без учета изменившегося в постсоветский период соотношения исполнительной власти и государственной и отождествляется с нелегитимной исполнительно-распорядительной деятельностью. Кроме того, направленность административной деятельности в них различная (внутренняя и внешняя), ее содержание от внутриорганизационной деятельности не отграничивается, процедуры по видам решаемых задач, формы и методы реализации чаще всего не выделяются.

С учетом выделенных недостатков в подходах к определению понятия и сущности административной деятельности, следует указать на наличие иных, методологически более выверенных (по крайней мере, по отношению к с нелегитимной исполнительно-распорядительной деятельности) ее определений.

Так, например, И. Н. Васильева считает, что «административная деятельность таможенных органов при реализации правоохранительных функций представляет собой урегулированный нормами административного права вид юридической деятельности по правовому регулированию, организации осуществления правоохранительных функций, задач и полномочий таможенных органов, их подразделений, служб и сотрудников, а также охране и защите общественных отношений в сфере таможенного дела с применением форм и методов этой деятельности»<sup>1</sup>.

Применительно к деятельности иных (не правоохранительных) органов исполнительной власти, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования, комплексно и системно вопросы административной деятельности до последнего времени практически не исследовались. Как справедливо отмечает С. С. Купреев, «в литературе обращалось внимание на данную проблему, назывались некоторые ее причины:

- во-первых, употребление иных, более устоявшихся, терминов, таких как «государственное управление», «исполнительно-распорядительная деятельность», «административно-правовое воздействие»;

<sup>1</sup> Васильева И. Н. Теоретико-правовые аспекты административной деятельности таможенных органов при осуществлении правоохранительных функций [Электронный ресурс]. URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_7341.html](http://www.juristlib.ru/book_7341.html)

- во-вторых, отсутствие четких подходов к определению административной деятельности органа исполнительной власти, ее задач и принципов, отличий от иных видов деятельности;
- в-третьих, спорность вопроса о соотношении таких правовых категорий, как «функция органа исполнительной власти», «направление деятельности органа исполнительной власти», «вид деятельности органа исполнительной власти»;
- в-четвертых, отсутствие в законодательстве прямого закрепления административной деятельности как самостоятельного направления деятельности органов исполнительной власти» [12].

После изменения соотношения исполнительной власти и государственного управления категория «деятельность» стала рассматриваться многими учеными-исследователями как «важный методологический ресурс, который мог бы способствовать созданию единой интегрированной юриспруденции» [14, с. 16]. В этих условиях, когда государственное управление стало сложноорганизованной системой, и особенно в рамках необходимости научного и правового сопровождения административной реформы, исследования содержания административной деятельности органов исполнительной власти и процесса ее осуществления стали проводиться предметнее.

Так, например, Ю. Н. Стариков в [2, с. 31] определяет, что «государственное управление в узком смысле — это административная деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов»

И. М. Машаров в ряде изданий по проблемам правового регулирования административно-публичной деятельности в России определяет, что «административная деятельность — это деятельность органов исполнительной власти, иных государственных органов, в том числе органов управления, действующих внутри органов законодательной и судебной власти, органов государственного контроля и надзора, государственных должностных лиц, исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных органов публичного управления по осуществлению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативных правовых актов функций нормотворчества, государственного и муниципального управления (администрирования), обеспечения безопасности личности, общества и государства» [9, с. 3].

По нашему мнению, содержание административной деятельности исполнительных органов государственной власти при данных подходах хотя и определяется как «административно-правовое воздействие», а не как «исполнительно-распорядительная деятельность», но рассматривается крайне широко. Это позволяет, с одной стороны, отнести всю деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти, к административной, с другой стороны, свести ее к «охранительному функционированию», т. е. к наделению всех органов государственной власти полицейскими функциями, что, как справедливо отмечает Д. В. Осинцев, идеологически «небезопасно» в политико-стратегическом плане [10].

Наиболее взвешенным в этом отношении, по нашему мнению, является определение рассматриваемого понятия, данное С. С. Купреевым, согласно которому «административная деятельность представляет собой самостоятельный вид деятельности органов исполнительной власти, носящий внешний властный правоприменительный характер и заключающийся в реализации ими административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий путем принятия (издания) административных актов [8].

В целом следует отметить, что административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования может рассматриваться как административно-регулятивный и административно-охранительный виды деятельности.

При этом в рамках содержания административной деятельности в указанной сфере в целом они могут рассматриваться как самостоятельно, так и в системе.

Еще одной важной особенностью административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования следует считать необходимость выделения в ее составе административно-охранительной формы административно-юрисдикционной деятельности, так как ее особенностью является то, что она в отличие от других направлений административной деятельности в большей степени имеет административно-процессуальный характер.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением (закреплением) их процессуальной формы, т. е. все выделенные формы административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования должны быть юридически (административно-правовым образом) формализованы. Данная формализация возможна на основе широкого толкования административного процесса, которому характерно утверждение, что позитивное правоприменение характеризуется наличием процедур и производств, а правоприменение, связанное с разрешением споров, применением мер административного принуждения, объединяется понятием «процесс».

На основе этого можно определить, что содержание административной деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования составляют административно-процедурная и административно-юрисдикционная деятельность органов государственной власти, осуществляющих полномочия в рассматриваемой сфере.

Административно-процедурная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования охватывает по своему содержанию реализацию государственных органами исполнительной власти своих полномочий при осуществлении функций по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг в рассматриваемой сфере. Она связана с рассмотрением и разрешением юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, а также применением мер административного принуждения уполномоченными на то органами государственными власти и их должностными лицами.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что административная деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования представляет собой самостоятельный вид деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, осуществляющих государственное управление в рассматриваемой сфере деятельности, носящий внешний властный правоприменительный характер и заключающийся в реализации ими административно-процедурных и административно-юрисдикционных полномочий путем принятия административных актов и совершения юридически значимых действий.

## Литература

1. *Адмиралова И. А.* Административная деятельность полиции и обеспечение прав граждан / И. А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 60–67.
2. *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007.
3. *Бекетов О. И.* Административная деятельность органов внутренних дел : учебник / О. И. Бекетов, С. Н. Бочаров, А. И. Каплунов [и др.]. М. : ЦОКР МВД России, 2009. Часть общая.
4. *Дугенец А. С.* Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века / А. С. Дугенец, А. А. Мухортов // Административное право и процесс. 2007. № 5.
5. *Евтихийев А. И.* Административное право СССР : учебник / А. И. Евтихийев, В. А. Власов. М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946.

6. Ежов Ю. А. Административно-правовая деятельность экологической милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 154 с.
7. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. М. ; Л., 1929.
8. Купреев С. С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти / С. С. Купреев // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 27–30.
9. Машаров, И. М. Административно-публичная деятельность как один из видов властно-публичной деятельности в Российской Федерации / И. М. Машаров // Российский судья. 2005. № 9.
10. Осинцев Д. В. О некоторых проблемах определения предмета отрасли (на примере административного права) / Д. В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 71–87.
11. Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и формы административной деятельности советской милиции // Тр. Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962.
12. Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах — участниках Содружества Независимых Государств / В. М. Редкоус. Пятигорск : РИА-КМВ, 2010. С. 150 // Цит. по: Купреев С. С. О понятии и содержании административной деятельности органов исполнительной власти / С. С. Купреев // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 27–30.
13. Российская юридическая энциклопедия. М. : Инфра-М, 1999.
14. Шагиева Р. В. Концепция правовой деятельности в современном обществе / Р. В. Шагиева. Казань : Изд-во Казанского университета, 2005.

## References

1. Admiralova I. A. *Administrative activity of police and ensuring rights of citizens* [Administrativnaya deyatel'nost' politsii i obespechenie prav grazhdan] / I. A. Admiralova // Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipal'noe pravo]. 2014. N 6. P. 60–67.
2. Bakhrakh D. N. *Administrative law* [Administrativnoe pravo] : textbook / D. N. Bakhrakh, B. V. Rossinsky, Yu. N. Starilov. 3rd ed. M. : Norma, 2007.
3. Beketov O. I. *Administrative activity of law-enforcement bodies. Part general* [Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del. Chast' obshchaya] : Textbook / O. I. Beketov, S. N. Bocharov, A. I. Kaplunov [etc.]. M. : CSPW Ministry of Internal Affairs of Russia [TsOKR MVD Rossii], 2009.
4. Dugenets A. S. *Organizational and legal forms of activity of city police of Russia at the end of the XVIII century* [Organizatsionno-pravovye formy deyatel'nosti gorodskoi politsii Rossii v kontse XVIII veka] / Dugenets A. S., Mukhortov A. A. // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2007. N 5.
5. Evtikhiev A. I. *Administrative law of the USSR* [Administrativnoe pravo SSSR] : Textbook / A. I. Evtikhiev, V. A. Vlasov. M. : Law publishing house of the Ministry of Justice of the USSR [Yuridicheskoe izdatel'stvo Ministerstva yustitsii SSSR], 1946.
6. Ezhov Yu. A. *Administrative and legal activity of ecological militia: dissertation* [Administrativno-pravovaya deyatel'nost' ekologicheskoi militsii] / Ezhov, Yury Alekseevich. Moscow, 2002. 154 p.
7. Elistratov A. I. *Administrative law* [Administrativnoe pravo] / A. I. Elistratov. M. ; L., 1929.
8. Kupreev S. S. *On the concept and content of administrative activity of executive authorities* [O ponyatii i soderzhanii administrativnoi deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti] / S. S. Kupreev // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2014. N 4. P. 27–30.
9. Masharov I. M. *Administrative and public activity as one of types of imperious and public activity in the Russian Federation* [Administrativno-publichnaya deyatel'nost' kak odin iz vidov vlastno-publichnoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii] / I. M. Masharov // Russian judge [Rossiiskii sud'ya]. 2005. N 9.
10. Osintsev D. V. *On some problems of definition of a subject of branch (on the example of administrative law)* [O nekotorykh problemakh opredeleniya predmeta otrasli (na primere administrativnogo prava)] / D. V. Osintsev // Russian law journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2011. N 1. P. 71–87.
11. Popov L. L. *Some questions of the contents and form of administrative activity of the Soviet militia* [Nekotorye voprosy soderzhaniya i formy administrativnoi deyatel'nosti sovetskoj militsii] // Works of the higher school of MPPPO RSFSR [Trudy Vysshei shkoly MOOP RSFSR]. V. 7. M., 1962.

12. Redkous V. M. *Administrative legal support of national security in the State Parties of the Commonwealth of Independent States* [Administrativno-pravovoe obespechenie natsional'noi bezopasnosti v gosudarstvakh — uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv] : Monograph / V. M. Redkous. Pyatigorsk: RIA — Caucasus Mineralnye Vody region, 2010. P. 150 // Cited on: Kupreev S. S. On concept and content of administrative activity of executive authorities / S. S. Kupreev // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2014. N 4. P. 27–30.
13. *Russian legal encyclopedia* [Rossiiskaya yuridicheskaya entsiklopediya]. M. : Infra-M, 1999.
14. Shagiyeva R. V. *The concept of legal activity in modern society* [Kontseptsiya pravovoi deyatel'nosti v sovremennom obshchestve] / R. V. Shagiyeva. Kazan : Publishing house of the Kazan University [Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta], 2005.

# Правовые стандарты новых технологий голосования в избирательном процессе Эстонской Республики

**Чимаров Николай Сергеевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры конституционного и административного права  
kolomyagi4@gmail.com

## РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются инновационные подходы к внедрению в практику избирательного процесса современных технологий электронной демократии и электронного голосования. Автор анализирует правовые аспекты электронного голосования в качестве новой технологии голосования в Эстонской Республике. Наиболее подробно исследуются положения эстонского законодательства в отношении голосования посредством интернет-технологий.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

электронное голосование, избирательный процесс, электронная цифровая подпись, новые технологии голосования, правовые стандарты голосования

Chimarov N. S.

## Legal Standards of New Technologies of Voting in Electoral Process of Estonia

**Chimarov Nickolas Sergeyeovich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Post-graduate student of the Chair of Constitutional and Administrative Law  
kolomyagi4@gmail.com

## ABSTRACT

The article deals with innovative approaches to the study and implementation of the theory and practice of the electoral process of modern technologies of e-democracy and e-voting.

The author analyzes legal aspects of e-voting as new technology of voting in Estonia. Relevant statutes of the Estonian legislation through Internet technologies are the most closely investigated.

## KEYWORDS

E-voting, electoral process, digital signature; new technologies of voting; legal standards of voting

Отличительной особенностью современного избирательного процесса является его тесная сопряженность с дигитальным (цифровым) аспектом инновационных технологий XXI в. «Вместе с избирательной системой активно совершенствуется ее технологическая база и, прежде всего, автоматизация избирательных процессов... Нам необходима систематизация знаний об избирательной системе, избирательном законодательстве, а также исследования в области сравнительного правоведения», — замечает председатель ЦИК России В. Е. Чуров [5]. Апеллирование к международному опыту применения новых технологий голосования является важным условием развития национальной избирательной системы, а сами сетевые технологии и мобильная телефония составляют неотъемлемый атрибут электронной демократии и электронного голосования.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ<sup>1</sup>, ЦИК России осуществляет сотрудничество в области избирательных систем с международными организациями. На пространстве ОБСЕ головным международным агентством в области электорального мониторинга является Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). В «Руководстве БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за использованием новых технологий голосования» (2013) под термином «новые технологии голосования» (НТГ) понимается использование информационно-коммуникационных технологий при голосовании и подведении итогов: «это понятие охватывает использование систем электронного голосования, сканеров избирательных бюллетеней и интернет-голосования»<sup>2</sup>. Наряду с термином НТГ, в отмеченном Руководстве применяется термин «электронное голосование»: «если не указано иное, этот термин рассматривается как синоним термина „новые технологии голосования“»<sup>3</sup>.

Несмотря на очевидную демократичность нового формата процесса голосования и подсчета голосов избирателей посредством электронных систем, к 2002 г. наметилась тенденция внутринациональной обособленности нормативно-правового регулирования избирательных процессов в части электронного голосования в странах — членах Совета Европы. «Европейским государствам был необходим единый международно-правовой документ, закрепляющий рамочные стандарты в этой области, как основной инструмент, во-первых, способный минимизировать критические ошибки, общие для государств в этой сфере, и, во-вторых, гарантирующий, что применение электронного голосования эффективно; экономически выгодно; обеспечивает доверие граждан к данному институту; направлено на обеспечение и уважение основных принципов демократических выборов; способствует дальнейшему технологическому развитию общества», — замечает О. Н. Луць [4, с. 3].

В начале 2002 г. был осуществлен запуск проекта Совета Европы — «Демократические институты в действии». В рамках указанного проекта в 2003 г. начала функционировать многопрофильная специальная экспертная рабочая группа IP1-S-EE по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования. Разработанная к июлю 2004 г. группой Adhoc (от лат. «ad hoc» — по случаю) вариативная модель рекомендаций 30 сентября того же года была утверждена Комитетом министров Совета Европы под официальным названием «Рекомендация R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования» (далее — Рекомендация)<sup>4</sup>.

Вобрав в себя принципиальные положения современного избирательного права и доктринальные выводы ученых в области модернизации избирательного процесса, апеллируя к инновационности технологических решений XXI в. в сфере IT-технологий электронного голосования, Рекомендация представляет собой первый, не имеющий аналога, документ в области нормативно-правового регулирования стандартов электронного голосования на международном уровне. Введя в катего-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174896/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174896/) (дата обращения: 12.03.2015).

<sup>2</sup> Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования (БДИПЧ — Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека). Warsaw, 2013. С. 18–19; Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 29 июня 1990 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/pravo/fund/900629.htm> (дата обращения: 13.03.2015).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Рекомендация R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.google.com/document/d/16XLmy2AM6m1tNTRxPZNBxQlCk6AtMNHovVdQpYpkMkE/preview> (дата обращения: 13.02.2014).

риальный аппарат системы электронного голосования такие дефиниции, как «канал для голосования», «аутентификация», «электронные ящики», Рекомендация дает определение электронным выборам, или электронному референдуму, электронному голосованию и дистанционному электронному голосованию:

- 1) «*электронные выборы, или электронный референдум*» — политические выборы или референдум, в которых на одной или более стадиях используются электронные средства;
- 2) «*электронное голосование*» — электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств как минимум при подаче голосов;
- 3) «*дистанционное электронное голосование*» — электронное голосование, при котором подача голосов осуществляется посредством устройства, неподконтрольного сотруднику избирательных органов.

Правовые стандарты Рекомендации включают в себя методологические основы электронного голосования, сущностную сторону которых представляют фундаментальные принципы избирательного права, такие как всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свободное избирательное право, тайна голосования. Важный компонент правовых стандартов Рекомендации составляют «процедурные защитные механизмы», в число которых включены прозрачность, контроль и подотчетность, устойчивость и защищенность. При этом свод процедурных гарантий европейской модели электронного голосования представлен следующими позициями:

- 1) понимание избирателями особенностей функционирования системы электронного голосования и доверие к ней;
- 2) открытость доступа информации о работе системы электронного голосования;
- 3) возможность заблаговременного получения избирателями практических навыков в применении новых способов электронного голосования до момента проведения самого электронного голосования;
- 4) возможность присутствия наблюдателей и реализации их полномочий в процессе электронного голосования;
- 5) контроль и аккредитация компетентными избирательными органами компонентов системы электронного голосования;
- 6) периодичность проверки корректности работы системы электронного голосования со стороны независимого органа, уполномоченного избирательными органами;
- 7) возможность проведения пересчета голосов, проведения частичного или полного повторного проведения выборов;
- 8) обеспечение надежности и безопасности системы электронного голосования со стороны государственных органов стран — членов Совета Европы (включая меры по предотвращению возможности фальсификации данных или несанкционированного вмешательства в работу системы на протяжении всего процесса голосования).

Российские и зарубежные исследования в области международной практики новых технологий голосования термином «электронное голосование» объединяют совокупность процедурных аспектов избирательного процесса посредством любых электронных средств<sup>1</sup>. Среди государств — членов Совета Европы электронное голосование как важнейший элемент новых технологий голосования впервые было применено в Эстонской Республике в 2005 г., произошло это на выборах в органы

<sup>1</sup> Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cikrf.ru/exp\\_cik/elektr\\_opros12glava.pdf](http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros12glava.pdf) (дата обращения: 15.03.2015).

местного самоуправления: в электронном голосовании приняло участие 10 тыс. чел., или 11% от общего числа избирателей<sup>1</sup>. На парламентских и президентских выборах 2007 г. в Эстонской Республике посредством Интернета проголосовало более 30 тыс. чел., или 3,4% избирателей. «При введении интернет-голосования в Эстонии учитывался тот факт, что Интернетом пользуются более 63% граждан в возрасте от 25 до 40 лет» [2]. На муниципальных выборах 2009 г. в электронном голосовании приняло участие свыше 104 тыс. чел., или 9,5% от общего числа эстонских избирателей<sup>2</sup>.

Правовые стандарты электронного голосования в Эстонской Республике закреплены в следующих нормативно-правовых актах: Акте о Референдуме (Rahs), § 37 (13.03.2002)<sup>3</sup>; Акте о выборах в местные органы государственной власти (LGCEA), § 50 (27.03.2002)<sup>4</sup>; Акте о выборах в Рийгикогу (REA), § 44 (12.06.2002)<sup>5</sup>; Акте о выборах в Европейский парламент (EPVS), § 43 (18.12.2002)<sup>6</sup>. Правовая сторона алгоритма электронного голосования в вышеозначенные органы власти предполагает строгую регламентацию следующих опций избирательного процесса:

- 1) персональное голосование избирателя в электронном виде на веб-странице Республиканской избирательной комиссии (РИК) Эстонии: в соответствии с имеющимся сертификатом для цифровой подписи на право электронного голосования и строго в указанный временной период;
- 2) идентификация личности избирателя подтверждается посредством его цифровой подписи;
- 3) гражданин Эстонской Республики, идентифицируемый в качестве избирателя, получает текст избирательного бюллетеня на своей веб-странице;
- 4) ответ избирателя фиксируется в цифровой форме в графе «jah» (да) или «ei» (нет) избирательного бюллетеня и выступает подтверждающим фактором участия гражданина в электронном голосовании;
- 5) информирование избирателя об учете его голоса осуществляется на сайте РИК Эстонии<sup>7</sup>.

Наиболее подробно процедура организации электронного голосования нашла свое закрепление в «Регламенте электронного голосования в Эстонской Республике» (21.05.2013)<sup>8</sup>. Механизм электронного голосования в избирательном процессе Эстонской Республики основан на применении эстонской идентификационной карты (ID-карты), хранящей информацию об имени и поле ее владельца, его национальном идентификационном номере, криптографических ключах и сертификатах. Эстонская ID-карта предоставляет ее владельцу право использования эстонских государственных электронных сервисов, удостоверяет личность граждан Эстонии и граждан других государств — членов Евросоюза (получившим в Эстонской Республике ID-карту на правах резидента Эстонии) при перемещении по

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> E-hääletamine on lõppenud [Отчет об электронном голосовании] [Электронный ресурс]. URL: <http://www.valimised.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>3</sup> Rahvahääletuse seadus. Vastu võetud 13. Märtsil 2002 (RT I 2002, 30, 176) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>4</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Vastu võetud 27.03.2002. A seadusega (RT I 2003, 4, 22) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>5</sup> Riigikogu valimise seadus. Vastu võetud 12. Juunil 2002 (RT I 2002, 57, 355) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi valimise seadus. Vastu võetud 18.12.2002. a seadusega (RT I 2003, 4, 22). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>7</sup> Rahvahääletuse seadus. Vastu võetud 13. Märtsil 2002 (RT I 2002, 30, 176) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>8</sup> Регламент электронного голосования в Эстонской Республике [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rigiteataja.ee/akt/109122014004> (дата обращения: 15.03.2015).

территории Евросоюза, а также способствует идентификации эстонского избирателя при интернет-голосовании.

Ключевым реквизитом ID-карты является электронная цифровая подпись (ЭЦП), представляющая собой криптографическое преобразование подлинной подписи владельца электронного документа и удостоверяющая истинную принадлежность подписи владельцу сертификата ключа электронной подписи. Правовой статус ЭЦП в Эстонской Республике закреплен в § 3 Акта о цифровой подписи, принятого 8 марта 2000 г. и вступившего в силу 15 декабря 2000 г.: «Цифровая подпись имеет равносильные правовые последствия с рукописной подписью, в случае, если данные последствия не ограничены законом»<sup>1</sup>.

В пользу привлекательности процедуры электронного голосования для эстонских граждан свидетельствуют изменения в области расширения числа сторонников новой технологии голосования. Более того, по оценке экспертов, инновационность электронного голосования является для граждан привлекательным моментом в процессе выборов вообще: «Наибольший всплеск активности наблюдается в ходе проведения пилотных проектов, когда избиратели, привлеченные новизной, стремятся опробовать интернет-голосование в качестве одного из альтернативных способов. Так, в 2005 г. на муниципальных выборах в Эстонии, когда впервые было разрешено голосовать через Интернет, рост явки в сравнении с аналогичными выборами составил около 16%»<sup>2</sup>. Процедура электронного голосования в Эстонской Республике способствует нарастанию электоральной активности ее граждан и порождает у избирателей веру в транспарентность избирательного процесса и легитимность итогов голосования.

К примеру, если на эстонских муниципальных выборах в процедуре электронного голосования в 2005 г. приняло участие 10 тыс. (1,1%) избирателей, то в 2009 г. их число составило уже 104 тыс. (9,5%) чел. На выборах в эстонский парламент Рийгикогу, состоявшихся 1 марта 2015 г., в электронном голосовании, по данным РИК Эстонской Республики, приняло участие рекордное число избирателей — 176,4 тыс. чел. (16,6% от всего числа избирателей). «Электронное голосование, которое дает возможность избирателю проголосовать в любое время суток, не приходя на избирательный участок, началось утром 19 февраля и завершилось 25 февраля в 20.00 по местному времени. За это время проголосовали 176,4 тысячи человек», — отмечается в сообщении РИК Эстонской Республики [1]. Для сравнения, в ходе эстонских парламентских выборов 2011 г. посредством интернет-технологий проголосовало 140,7 тыс. избирателей (24,5%). В период электронного голосования (эст. E-haaletamine valimised.ee) в Рийгикогу Эстонской Республики и в соответствии с правовыми нормами § 44 Акта о выборах в Рийгикогу от 12.06.2002 г., с 9.00. 19 февраля до 20.00 25 февраля 2015 г. предусмотрены следующие электоральные процедуры: изменение электронного голоса, учет и подсчет электронных голосов.

*Изменение электронного голоса.* Гражданин Эстонии вправе изменить свое волеизъявление (свой электронный голос) посредством голосования электронным образом до 18.00 25 февраля. В случае, если избиратель одновременно проголосовал в период досрочного голосования на избирательном участке, то его электронный голос аннулируется и учитывается только «бумажный вариант» волеизъявления. В день выборов в эстонский парламент (1 марта 2015 г.) голосовать разрешается

<sup>1</sup> Digital Signatures Act [Акт о цифровой подписи]. Passed 8 March 2000, entered into force 15 December 2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/andmebaas> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>2</sup> Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cikrf.ru/exp\\_cik/elektr\\_opros12glava.pdf](http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros12glava.pdf) (дата обращения: 15.03.2015).

только на избирательном участке по месту проживания гражданина, с одновременным запретом на изменение электронного голоса.

*Учет электронных голосов.* В случае изменения волеизъявления избирателя посредством электронного голосования, учитывается только последний голос. В случае дополнительного голосования к голосованию посредством Интернета и каким-либо иным способом, РИК Эстонской Республики аннулирует электронный вариант волеизъявления эстонского гражданина. При этом аннулирование электронного голоса избирателя сопровождается процедурой засекречивания самого голоса. Фактор учета электронного голоса верифицируется посредством смартфона или в день выборов согласно списку избирателей на избирательном участке по месту проживания гражданина.

*Подсчет электронных голосов* осуществляется комиссией по электронному голосованию после 20.00, в день официально объявленной даты выборов<sup>1</sup>.

Свод основных процедурных требований, относящихся к области электронного голосования в Эстонской Республике, включает в себя следующие положения:

1. Для голосования в Интернете избиратель должен обладать: ID-картой (запрашивается в Бюро гражданства и миграции Департамента полиции и погранохраны); PIN-кодами, выдаваемыми вместе с ID-картой; действительными сертификатами; компьютером с интернет-соединением; устройством для считывания с карт; программным обеспечением ID-карты.
2. Для мобильной идентификации при голосовании в Интернете избирателю необходимы: SIM-карты с мобильной идентификацией; PIN-коды, выдаваемые вместе с SIM-картой мобильной идентификации; активированная мобильная идентификация; компьютер с интернет-соединением.

Основные положения, касающиеся этапов электронного голосования: процедур скачивания приложения избирателя, идентификации личности, выбора кандидата, подтверждения выбора с помощью цифровой подписи, проверки голосования и повторного голосования подробно представлены на сайте Valimised.ee (эст. «Выборы») РИК Эстонской Республики<sup>2</sup>.

Размышляя о перспективах электронного голосования, отдельные эксперты на примере опыта Эстонской Республики вполне аргументированно возводят рассмотренную выше новую технологию голосования в разряд эффективных средств борьбы с электоральными нарушениями. «Способна ли электронная демократия улучшить состояние дел в плане точности определения воли избирателя? Безусловно. Например, в сегодняшней Эстонии избиратель вправе неоднократно изменить свое решение в течение всего процесса электронного голосования. Таким образом, подкуп или принуждение к голосованию практически теряют смысл — пока день голосования не закончился, избиратель может просто проголосовать так, как ему подсказывает совесть... Электронные голосования более эффективны в борьбе не только с подкупом, но и с многими иными видами электоральных махинаций. Массив протоколов, в которых в обезличенной форме содержится информация о ходе голосования, позволяет автоматизировано находить статистические закономерности, свидетельствующие, например, об «организованном нагоне» избирателей, о региональных и культурных особенностях выборов», — констатируют Л. Волков и Ф. Крашенинников, авторы монографии «Облачная демократия» [3].

<sup>1</sup> Электронное голосование на выборах 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.valimised.ee/ru/juhis> (дата обращения: 17.03.2015).

<sup>2</sup> Регламент электронного голосования в Эстонской Республике [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rigiteataja.ee/akt/109122014004> (дата обращения: 15.03.2015).

## Литература

1. Адашкевич Н. Рекордное число граждан на выборах в Эстонии голосовало через Интернет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ria.ru/world/20150225/1049648538.html> (дата обращения: 17.03.2015).
2. Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире [Электронный ресурс]. URL: [http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4\\_Layout%201.pdf](http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4_Layout%201.pdf) (дата обращения: 15.03.2015).
3. Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия [Электронная ресурс] URL: <http://www.sidenotes.ru.Book/view/18?skip=0> (дата обращения: 17.03.2015).
4. Луць О. Н. Инновационные правовые стандарты Совета Европы в области электронного голосования // Евразийский юридический журнал. 2011. № 3(34).
5. Чуров В. Е. Избирательный процесс: теория, практика, научное сотрудничество [Электронный ресурс] URL: <https://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=2dfd5ae5-320c-96b8-9374> (дата обращения: 12.03.2015).

## References

1. Adashkevich N. *A record number of citizens in the elections in Estonia voted via the Internet* [Rekordnoe chislo grazhdan na vyborah v Estonii golosovalo cherez internet] [Electronic resource]. URL: <http://www.ria.ru/world/20150225/1049648538.html> (date of application: 17.03.2015);
2. Borisov I., Zhuravlev V. *Modernization of the electoral process in the world* [Modernizatsiya izbiratel'nogo protsessa v mire ] [Electronic resource]. URL: [http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4\\_Layout%201.pdf](http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4_Layout%201.pdf) (date of application: 15.03.2015);
3. Volkov L., Krashennnikov, F. *Cloud democracy* [Oblachnaya demokratiya] [Electronic resource] URL: <http://www.sidenotes.ru.Book/view/18?skip=0>. (date of application: 17.03.2015).;
4. Luts O. N. *Innovative legal standards of the Council of Europe in the field of e-voting* [Innovatsionnye pravovye standarty Soveta Evropy v oblasti elektronnoho golosovaniya] // Eurasian law journal [Evraziiskii yuridicheskii zhurnal]. 2011. N 3(34).
5. Churov V. E. *Electoral process: theory, practice, research, cooperation in the world* [Izbiratel'nyi protsess: teoriya, praktika, nauchnoe sotrudnichestvo] [Electronic resource] URL: <https://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=2dfd5ae5-320c-96b8-9374> (date of application: 12.03.2015).

## Роль СМИ в репрезентации «черно-белой» дискурсивной картины мира

**Ковалева Анастасия Михайловна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры истории и политологии  
aska.kova@mail.ru

### РЕФЕРАТ

Статья фокусируется на рассмотрении участия электронных СМИ в процессе воспроизводства расизма и конструировании биполярной «черно-белой» реальности. В России и других странах, таких, как США, существуют проблемы, связанные с двумя основными видами расизма: прямым и институционализированным, которые, будучи глубоко укорененными, основаны на страхе, предрассудках и чувстве расового превосходства. Масс-медиа трактуют некоторые события в целенаправленно дискурсивном ключе. Публикации заостряют общественное внимание на участниках конфликта, относящихся к этническим меньшинствам, характеризуя их как угрожающие и девиантные. Когда СМИ делают это, возникает впечатление, что эта девиантность существует независимо от экономических, политических, социальных проблем. В статье представлено сходство двух крупных конфликтов: беспорядков в городе Фергюсон и на Манежной площади, и в результате анализа стало очевидно, что каждая сторона считает виноватой другую. Медиа репрезентируют эти позиции. Социальная реальность объективна, однако СМИ формируют свою собственную картину мира, которая с большой степенью вероятности отражает чьи-то интересы: партий, лобби, отдельных лиц и групп. Расизм пронизывает все наши социальные поры. В настоящее время «расизм без расистов» — это особая «заноза» в теле нашего общества, он подразумевает непрямую дискриминацию, к примеру, работодатель может найти много юридически обоснованных доводов не принять на работу представителя какой-то определенной национальности.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

расистский дискурс, конструирование межэтнического конфликта, воспроизводство расизма, девиантность представителей этнических групп, конструирование образов «своих» и «чужих», этническая преступность, мажоритарная группа, миноритарная группа, «расизм без расистов»

Kovaleva A. M.

## The Role of Mass Media in representation of a “Black-and-white” Discourse of the World View

**Kovaleva Anastasia Mikhailovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate Student of the Chair of History and Political Science  
aska.kova@mail.ru

### ABSTRACT

This article focuses on the media participation in the racism reproduction process and construction of bipolar «black-white» reality. There are problems in Russia and other countries like USA with two main kinds of racism: straight and institutionalized, deeply rooting that based on fear, prejudices and feeling of racial superiority. Media treat some events in racism discourse way of thinking purposefully. Publications accentuate public attention on ethnicity of conflict participants which apply to ethnic minority groups and characterize them only as threatening and deviant persons. When media make this, an impression will arise that this deviance exists independently from economical, political, social problems. Review of Ferguson's and Manejnaya square's riots demonstrates that each side of conflict think that all guilty lay on its opposite side and media totally represent this

point of view. Social reality is objective, but media form their own reality that reflect someone's interests, for example, interests of parties, lobbies, individuals, groups and so on. Racism permeates all our social pores. Currently «racism without racists» is a special thorn in our society's body and it implies an indirect discrimination, for instance, employer can find many legally justified reasons for not to hire a member of certain nationality.

**KEYWORDS**

racism discourse, construction of interethnic conflict, reproduction of racism, deviance of ethnic groups' members, construction of «own» and «stranger» images, ethnic crime, majority group, minority group, «racism without racists»

Убийство местным полицейским чернокожего подростка в американском городе Фергюсон обнажило имевшиеся структурные противоречия и показало всему миру хрупкость демократии и несбалансированность национальной политики страны. Несмотря на то, что США готовы нести демократию в другие страны на крыльях своих истребителей и дулах танков, в самой этой стране существуют глубоко укоренившиеся проблемы, связанные с наличием очевидного и прямого расизма наряду с институционализированным, так называемым «расизмом без расистов», который представляет наибольшую опасность для конструирования межнациональных отношений ввиду своей завуалированности [2, с. 45]. Россия имеет гораздо более обширный и длительный опыт взаимодействия и совместного проживания многочисленных этнических групп, возможно, поэтому у нас не принято стрелять в безоружных взрослых и детей, хотя и в нашей стране, как и в странах «передовой демократии», расизм институционализирован. Средства массовой информации регулярно участвуют в его воспроизводстве, являясь важным звеном в этой цепи, поскольку трактуют некоторые события в целенаправленно дискурсивном ключе, ключе расистского толка. США, пытаясь утвердить свою гегемонию на политической арене, в том числе отвлекают население от проблем, возникающих между мажоритарными и миноритарными этническими группами, идеологической «шелухой» и конструированием межэтнических и межнациональных конфликтов в странах Ближнего Востока, Северной Африки и на Украине, однако в России масс-медиа участвуют в конструировании межэтнических конфликтов по ряду куда более противоречивых причин; если конфликт конструируется — такой, как беспорядки на Манежной площади, — значит, кому-то это выгодно: политическим партиям, лобби, отдельным этническим группам или высокопоставленным лицам; те, кто управляют дискурсом, могут косвенно управлять сознанием людей [4, р. 8].

Социальная реальность объективна, СМИ репрезентируют ее, формируя свою собственную картину мира, которую выдают за единственно верную. Вместо того чтобы ясно и четко глядеть в суть вещей, благодаря масс-медиа мы видим лишь тени, пляшущие по стенам платоновской пещеры. Бывает трудно отличить правду от лжи — настолько противоречивой и многомерной становится трактовка реальных событий, пропускаемых через призму масс-медиа. Искусно манипулируя языковыми конструкциями, СМИ заманивают нас в ловушку, отвлекая внимание на яркие и запоминающиеся детали, заставляя нас сопереживать конкретным личностям или группам, ассоциировать себя с ними по признаку этнической или статусной принадлежности [1, с. 15].

Подобная четкая демаркация, строго разграничивающая общество, которое, в идеале, должно быть монолитным, на «своих» и «чужих», подобно мехам кузнеца раздувает искры недовольства в жаркое пламя, способное сжечь и правых, и виноватых с учетом всей спорности такой вот сепарации. В Америке это противопоставление спустя долгие годы так и не было устранено, что и вылилось в массовые беспорядки; абсурдно, что меньшинство, даже будучи большинством, все равно

рассматривается как миноритарная группа, как в Фергюсоне, где более 60% населения составляют именно чернокожие. Правительства в США и странах Европы склонны к оправданию жестких мер против представителей меньшинств, поскольку, согласно им, миноритарные группы провоцируют на осуществление определенной политики из-за наличия случаев девиантного поведения среди многих своих представителей, отсутствия у них желания интегрироваться в местное сообщество, изучать язык и культуру страны, в которую они мигрировали — а чем еще можно объяснить, например, то, что в городах Америки сформировались отдельные кварталы, занимаемые представителями конкретной этнической группы, даже не знающей английского языка? Вследствие перечисленных причин в среде некоторых этнических меньшинств процветают преступность, безработица, у большинства из них нет образования, и поэтому они могут рассчитывать лишь на низкоквалифицированную работу, если вообще имеют желание работать, а не жить на государственное пособие, как это происходит в Европе и США. Все вышесказанное в равной степени касается и России, хотя доля этнической преступности в нашей стране невелика по сравнению с той же Америкой — по словам заместителя министра внутренних дел Игоря Зубова, по всей стране доля таких преступлений не превышает 3—4% (данные конца 2013 — начала 2014 г.)<sup>1</sup>. Однако в мегаполисах, таких как Санкт-Петербург и Москва, ситуация выглядит более депрессивной. Согласно информации, опубликованной на сайте Интерфакс, в первом квартале 2013 г. мигранты из других государств (внутренняя миграция в данном случае не учитывалась) совершали половину всех преступлений в столице, а во втором квартале только каждое пятое, причем в эту статистику включены особо тяжкие преступления (!)<sup>2</sup>.

Что касается США, то там численность афроамериканцев от общего количества населения составляет примерно 12,5%, однако на их долю приходится около половины убийств и грабежей, совершаемых в стране<sup>3</sup>.

Чтобы получить представление о том, как в СМИ освещаются крупные конфликты на этнической почве или имеющие этнический подтекст, обратимся к анализу двух крупных событий последних лет — массовым беспорядкам в Фергюсоне, поводом к возникновению которых послужило убийство полицейским Дарреном Уилсоном чернокожего подростка Майкла Брауна, и массовым беспорядкам на Манежной площади, вызванных убийством Егора Свиридова уроженцем Нальчика Асланом Черкесовым. Несмотря на значительные различия между событиями на Манежной площади и в Фергюсоне, все-таки можно выделить некоторые общие характеристики в этих, на первый взгляд, непохожих конфликтах, связанные с восприятием их в средствах массовой информации (таблица).

Анализ приведенных в таблице данных четко показывает, что СМИ являются деятельным участником репрезентации «черно-белой» дискурсивной картины мира. Типичные структуры дискурса могут меняться в зависимости от структуры коммуникативной ситуации и определяются в контексте содержания коммуникативных моделей участников [3, р. 112]. В данной ситуации каждая из сторон стремится возложить ответственность за произошедшее на другую и выставить ее виноватой. Масс-медиа поддерживает эти позиции, поскольку и в российской, и в американской прессе формируется скорее отрицательный, чем положительный образ миноритарных этнических групп; публикации пестрят сообщениями о преступлениях

<sup>1</sup> См.: МВД: На долю мигрантов приходится 20% преступлений в российских мегаполисах [Электронный ресурс] // РосБизнесКонсалтинг. 2013. 16 декабря. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfree/news/20131216192026.shtm> | (дата обращения: 15.02.2014).

<sup>2</sup> См.: Каждое пятое убийство совершают мигранты [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2013. 22 мая. URL: <http://www.interfax.ru/moscow/308050> (дата обращения: 15.02.2014).

<sup>3</sup> См.: Бессмысленный и беспощадный [Электронный ресурс] // Лента.Ру. 2014. 15 августа. URL: <http://mobile.lenta.ru/articles/2014/08/14/raceriots> (дата обращения: 13.02.2014).

## Беспорядки в Фергюсоне и на Манежной площади: сравнительный анализ

Беспорядки в Фергюсоне	Беспорядки на Манежной площади
<b>Ключевые характеристики, отражающие восприятие друг друга сторонами конфликта, воспроизведенные в СМИ</b>	
<b>1. Недоверие к представителям правоохранительных органов и к органам системы правосудия с обеих сторон, неудовлетворенность их действиями и решениями</b>	
«Они не привыкли быть привлеченными к ответственности», — говорится о полицейских в статье «Why Ferguson touched a raw, national nerve» на официальном сайте CNN <sup>1</sup>	«Следователь искусственно разделил уголовное дело — он выделил убийство одного лица, остальную часть произошедшего инцидента он выделил в отдельное уголовное дело и отпустил всех подозреваемых. Это было совершенно незаконное решение следователя», — заявил первый заместитель генпрокурора Буксман <sup>2</sup> . Это явилось одной из причин возникших беспорядков
В статье «The new threat: “Racism without racists”», на сайте CNN, подчеркивается, что «Правосудие должно быть дальтоником», т. е. не различать «цветов» — речь, разумеется, о цвете кожи <sup>3</sup>	В статье электронного издания «Кавказский узел» высказывается следующее мнение: «Руководитель экспертного совета Рабочей группы Общественной палаты РФ по развитию общественного диалога и институтов гражданского общества на Кавказе Руслан Курбанов считает, что на суровый приговор Аслану Черкесову повлияли настроения националистов» <sup>4</sup>
«В городе Фергюсоне, после того как большое жюри приняло решение не привлекать к суду полицейского, застрелившего чернокожего подростка, начались столкновения протестующих с полицией. Об этом сообщает CNN» <sup>5</sup>	
По данным Pew Research center, 68% чернокожих респондентов заявили, что судебная система относится к ним предвзято <sup>6</sup>	
<b>2. Гипертрофированное, искаженное восприятие членов этнических меньшинств</b>	
«Это всегда было одной из самых болезненных проблем — восприятие чернокожего человека. Мы регулярно описываемся как гигантские, угрожающие, опасные личности», — высказывается профессор Уитекер в статье «Why Ferguson touched a raw, national nerve» <sup>7</sup>	Для большинства участников беспорядков — как националистов, так и футбольных болельщиков, так называемые «выходцы с Кавказа» являются своеобразной «красной тряпкой» для активизации агрессии, поскольку уже на чисто подсознательном уровне они представляются угрожающими и девиантными
<b>3. Четкое конструирование дискурсивных образов «своих» и «чужих»</b>	
Анализ публикаций свидетельствует о том, что налицо очевидное противопоставление «белых» и «черных», которые считают друг друга угрозой благосостоянию их группы	Анализ публикаций свидетельствует о том, что налицо очевидное противопоставление «наших» и «выходцев с Кавказа», налицо обоюдное непонимание и нетерпимость. В других случаях место «выходцев с Кавказа» занимают любые другие мигранты, чья национальность отличается от национальности доминирующей группы

Беспорядки в Фергюсоне	Беспорядки на Манежной площади
<b>4. Использование стратегии отрицания расизма</b>	
<p>Заголовок статьи на сайте электронного издания «Голос Америки» отражает главную ее мысль: «Мэр Фергюсона отрицает расовый конфликт в городе»<sup>8</sup></p>	<p>«Причиной беспорядков на Манежной стала именно ошибка следствия», — заявил зампред комитета Госдумы по безопасности Геннадий Гудков. Он подчеркнул, что беспорядки не связаны с национальным вопросом<sup>9</sup></p> <p>В статьях, посвященных событиям на Манежной площади, акцентируется внимание на том, что в беспорядках виноваты «националисты», «леворадикальная молодежь», «подстрекатели», «либеральная оппозиция» и т. д., т. е. отрицается глубокий системный кризис, проблема возникновения противоречий «взваливается» на отдельные маргинализованные группы лиц или политических противников</p>
<b>5. Неэффективная молодежная политика</b>	
<p>«По данным национального Бюро экономических исследований, среди черных мужчин среднего возраста, не имеющих диплома о среднем образовании, почти 70 процентов сидели в тюрьме. Так, 20-летний черный мужчина, не закончивший школу, скорее попадет за решетку, чем устроится на работу»<sup>10</sup>. Из чего следует, что молодежная политика неэффективна в вопросе воспитания афроамериканской молодежи</p>	<p>«Для нынешних 15-летних войны и конфликты – норма. Они родились в 1995-м, когда шла первая чеченская. Когда учились читать и писать, пока длилась вторая. Потом были Норд-Ост, Беслан, десятки терактов и т. д. Для нынешних подростков война – это реальность (все то же самое касается в еще большей степени тех, кто вырос на Кавказе). Для них война — это норма, и то, что они более агрессивны и менее толерантны, — это тоже, увы, норма, которую нужно учитывать, — высказывает свою точку зрения Андрей Архангельский. — Для них [детей и подростков] условный «Кавказ» есть символ угрозы и опасности вообще»<sup>11</sup>.</p>

Примечание:

<sup>1</sup> См.: Why Ferguson touched a raw, national nerve [Электронный ресурс] // Официальный сайт CNN. 2014. 29 ноября. URL: <http://edition.cnn.com/2014/11/29/us/ferguson-national-protests/index.html> (дата обращения: 14.02.2014).

<sup>2</sup> См.: Буксман: акции на Манежной вызваны неправомерным решением следователя [Электронный ресурс] // РИАНовости. 2010. 15 декабря. URL: <http://ria.ru/moscow/20101215/309008708.html#ixzz3RFodgGfE> (дата обращения: 11.02.2014).

<sup>3</sup> См.: The new threat: «Racism without racists» [Электронный ресурс] // CNN. 2014. 27 ноября. URL: <http://edition.cnn.com/2014/11/26/us/ferguson-racism-or-racial-bias/index.html> (дата обращения: 14.02.2014).

<sup>4</sup> См.: Эксперты усматривают в приговоре Аслану Черкесову национальную подоплеку [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 2011. 29 октября. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194927> (дата обращения: 14.02.2014).

- <sup>5</sup> См.: В Фергюсоне начались столкновения с полицией [Электронный ресурс] // Лента.Ру. 2014. 25 ноября. URL: <http://lenta.ru/news/2014/11/25/ferguson> (дата обращения: 14.02.2014).
- <sup>6</sup> См.: Бессмысленный и беспощадный [Электронный ресурс] // Лента.Ру. 2014. 15 августа. URL: <http://mobile.lenta.ru/articles/2014/08/14/raceriots> (дата обращения: 13.02.2014).
- <sup>7</sup> См.: Why Ferguson touched a raw, national nerve [Электронный ресурс] // CNN. 2014. 29 ноября. URL: <http://edition.cnn.com/2014/11/29/us/ferguson-national-protests/index.html> (дата обращения: 14.02.2014).
- <sup>8</sup> См.: Мэр Фергюсона отрицает расовый конфликт в городе [Электронный ресурс] // Голос Америки. 2014. 19 августа. URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/fergusson-mayor-says-no-racial-divade-in-riot-plagued-city/2418964.html> (дата обращения: 11.02.2014).
- <sup>9</sup> См.: Буксман: акции на Манежной вызваны неправомерным решением следователя [Электронный ресурс] // РиаНовости. 2010. 15 декабря. URL: <http://ria.ru/moscow/20101215/309008708.html#ixzz3RFodgGfE> (дата обращения: 11.02.2014).
- <sup>10</sup> См.: Протесты в США: расовый вопрос по-прежнему разделяет общество Америки [Электронный ресурс] // РиаНовости. 2014. 7 декабря. URL: <http://ria.ru/world/20141207/1037013839.html> (дата обращения: 11.02.2014).
- <sup>11</sup> См.: Девочка с зигом [Электронный ресурс] // Взгляд. 2010. 17 декабря. URL: <http://vz.ru/columns/2010/12/17/455438.html> (дата обращения: 13.02.14).

и девиациях, складывается ощущение, что внимание специально заостряется на недостатках и неприглядных сторонах меньшинств. Что касается событий на Манежной площади, то ни одна из сторон не заявила: «Здесь есть и наша вина, мы все виноваты в воспроизводстве расизма, это наша общая проблема, мы все несем за нее ответственность, давайте совместно искать решение». Причем виноваты и поголовно все правительства стран, откуда в Россию приезжают мигранты, их политика вообще не заслуживает отдельного рассмотрения ввиду несостоятельности: она словно улыбка Чеширского кота — улыбка есть, kota нет, есть видимость, нет результатов. Даже если и имеет место быть такая риторика — риторика признания *всеобщей ответственности*, — дальше слов, организации конференций, собраний и круглых столов дело не заходит. Потому что межэтнические и межнациональные проблемы обязаны рассматриваться и решаться в связке с экономическими и политическими, а СМИ акцентируют внимание на девиантности отдельных членов этнических групп, совершающих преступления, как будто бы эта девиантность не является зримым результатом проводимых мероприятий национальной, социальной, экономической политики, а возникает благодаря магии вуду или появляется внезапно — как кролик из шляпы.

Конечно, дело не только в отсутствии комплексного подхода к проблеме. В настоящее время особой «занозой» является «расизм без расистов», подразумевающий непрямую дискриминацию, например, при трудоустройстве: работодатели найдут множество юридически обоснованных доводов не принять на работу представителя по какой-либо причине не устраивающей его национальности. Также это может быть скрытый расизм представителей государственных учреждений. В статье «The new threat: “Racism without racists”»<sup>1</sup> очень точно сказано, что расизм пронизывает все наши социальные поры. Нельзя утверждать, что виноват кто-то один — государство, «приезжие», мажоритарные группы, СМИ, атмосферное давление. Ответственность, включая рядовых граждан, поскольку все мы — детали этой, мозаики, лежит на всех в равной степени, и целесообразно каждому участнику замкнутого порочного круга делать все, что в его силах, для того, чтобы распутать нити «кошкиной колыбели» расовой нетерпимости.

<sup>1</sup> См.: The new threat: «Racism without racists» [Электронный ресурс] // CNN. 2014. 27 ноября. URL: <http://edition.cnn.com/2014/11/26/us/ferguson-racism-or-racial-bias/index.html> (дата обращения: 14.02.2014).

## Литература

1. Стефаненко Т. Г. Этнопсихология / Т. Г. Стефаненко. М. : Аспект Пресс, 2014. 352 с.
2. Расизм в языке социальных наук / под ред. В. Воронкова. СПб. : Алетейя, 2002. 224 с.
3. Dijk T. A. van. *Discourse and Context* / T. A. van Dijk. N. Y. : Cambridge University Press, 2008. 267 p.
4. Dijk T. A. van. *Introduction: Discourse and Domination // Discourse and Power* / T. A. van Dijk. N. Y. : Palgrave Macmillan, 2008. P. 1–26.

## References

1. Stefanenko T. G. *Ethnopsychology* [Etnopsikhologiya] / T. G. Stefanenko. M. : Aspect Press, 2014. 352 p.
2. *Racism in language of social sciences* [Rasizm v yazyke sotsial'nykh nauk] / under the editorship of V. Voronkov. SPb. : Alethea [Aleteiya], 2002. 224 p.
3. Dijk T. A. van. *Discourse and Context* / T. A. van Dijk. N. Y. : Cambridge University Press, 2008. 267 p.
4. Dijk T. A. van. *Introduction: Discourse and Domination // Discourse and Power* / T. A. van Dijk. N. Y. : Palgrave Macmillan, 2008. P. 1–26.

## 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.

### 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 — в низу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
  - ◆ шрифт — Times New Roman;
  - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, межстрочный интервал — 1;
  - ◆ основной текст — 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5;
  - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, межстрочный интервал — 1. **Ссылки на электронные ресурсы, правовые и законодательные акты, архивные материалы и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи!**
3. Порядок расположения материалов:
  - ◆ инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
  - ◆ название статьи (на русском и английском языках). Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
  - ◆ краткий реферат на русском языке;
  - ◆ краткий реферат на английском языке (идентичный реферату на русском языке);
  - ◆ ключевые слова на русском языке;
  - ◆ ключевые слова на английском языке;
  - ◆ основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
  - ◆ абзацный отступ — 1,25 см (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
  - ◆ расстановка переносов не применяется;
  - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста в низ полосы документа;
  - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
  - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным шрифтом, не допускаются);
  - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
  - ◆ маркированный список пунктов оформляется только с помощью тире.
5. Оформление ссылок (**ВАЖНО!!!**):
  - ◆ ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
  - ◆ краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место

издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка дается на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (полный объем издания либо конкретные страницы). Области библиографического описания разделяются точкой;

- ◆ для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер источника и диапазон страниц, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком «точка с запятой»;
- ◆ список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

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

## Примеры оформления материалов

### 1. Сведения об авторе

Иванов Иван Иванович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Заведующий кафедрой

Доктор философских наук, профессор.

E-mail:

Телефон:

### 2. Краткие затекстовые ссылки

**В тексте:**

«А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

**В затекстовой ссылке:**

7. Россия в глобализирующемся мире : политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

### 3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках

◆ *Монографии:*

*Филиппов Г. Г.* Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

◆ *Статьи в научных сборниках:*

*Липсет С.* Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

◆ *Публикации в многотомных изданиях:*

*Ирвинг В.* Собр. соч. В 5 т. : пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

*Карамзин Н. М.* История государства Российского : в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

◆ *Статьи в научных журналах:*

1. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба: Вестник Координаци-

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, рис. 1). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

**2015. № 5(77)**

# **УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ**

Научно-практический журнал  
Выходит ежемесячно  
Все статьи рецензируются

Директор  
издательско-полиграфического центра  
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий отделом научной периодики  
Е. В. АНТОНОВА

Сдано в набор 15.05.2015.  
Подписано к печати 27.05.2015.  
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 17,8. Тираж 650 экз.  
Заказ № 5/15.

Научные редакторы  
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН  
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ  
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотации статей и перевод  
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

Корректор Н. Б. НЕНАХОВА  
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).  
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по Объединенному каталогу «Пресса России» 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-я линия В. О., д. 61  
Тел. (812) 335-94-97