

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2014. № 6(66)

Научно-практический журнал

Выходит ежемесячно

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

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

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

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

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014
- © Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2014
- © Все права защищены

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Шамахов В. А. — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета, главный редактор;

Гуторов В. А. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

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

Сморгунов Л. В. — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);

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

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

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 (Москва), председатель совета;

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

Хань Лихуа — профессор, директор Института Конфуция при Российском гуманитарном университете (Москва), профессор Института международной экономики Университета международного бизнеса и экономики (Пекин, Китай);

Апостолов Марио — региональный советник отдела торговли и устойчивого землепользования ЕЭК ООН

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

Кириллов А. Л. — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Китин Е. А. — кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Клюев А. В. — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Князев Е. Ю. — начальник управления научной работы Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Курзенев В. А. — доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Лезеан Э. — PhD, доктор философии по политическим наукам (Санкт-Петербург);

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

Мерешкин Д. Е. — кандидат юридических наук (Москва);

Софьина В. Н. — доктор психологических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Старовойтов А. А. — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Стрельников В. В. — доктор биологических наук, профессор (Краснодар);

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 7 БОЛЬШАКОВА Ю. М.**
Личностно-профессиональные фрустрации субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 15 ВОЛЬМАН Х.**
Публичные услуги — между муниципальным и частным секторами: «возвращение коммун»?
- 24 КИРИЛЕНКО В. П., АЛЕКСЕЕВ Г. В.**
Особенности правового положения субъектов международной журналистики
- 33 ОЗОЛИНГ А. Е.**
О некоторых способах защиты прав интеллектуальной собственности (таможенный аспект)
- 38 СТЕПАНОВ А. В.**
Правоохранительная служба как ключевое звено в формировании правовой культуры гражданского общества в России
- 45 СОСНИЛО А. И.**
Институт губернаторства и эволюция современной избирательной системы в России

ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- 53 ШАМАХОВ В. А., ВОВЕНДА А. В.**
Кластерное моделирование как инструмент эффективного развития интеграционных взаимодействий в сфере образования, науки и молодежного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза
- 58 МАЛЫШЕВ Е. А.**
Некоторые аспекты гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС в сфере регулирования внешней трудовой миграции

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 65 ИЛЬИН А. С., ЯНОВСКИЙ В. В.**
Организационно-экономический механизм оценки инвестиционных проектов территориального развития
- 73 ЦАЦУЛИН А. Н.**
Об итерационной процедуре статистического оценивания параметров второго уравнения Л. Торнквиста
- 85 ПОСКОЧИНОВА О. Г.**
Практические аспекты разработки систем управления рисками в компаниях
- 93 ЛАБУДИН А. В., ГАЛСТЯН Г. С.**
Государственно-частное партнерство в здравоохранении

97 БЕЛОВ В. И.

Государственное регулирование размещения производительных сил в российской экономике: история, современность, тенденции

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

104 КОСОВ Ю. В., ХАЛИН В. Г., ФОКИНА В. В.

Созвездие талантов — ключевой фактор формирования университетов мирового класса: российский и зарубежный опыт

110 ШУМИЛОВ М. И., ШУМИЛОВ М. М.

Кризис неолиберальной модели экономического развития России в контексте конфликта на Украине и санкций Запада

126 ПЕРЕПЕЛКИНА В. А.

Иностраннный рабочий в России: экономическая необходимость и социальная реальность

136 АНТОНОВ Я. В.

Правовые аспекты электронной демократии и электронного голосования

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

145 СТЕЦКЕВИЧ Е. С.

Становление и развитие коронационной церемонии российских монархов в XVI–XVIII вв.

A LINEA

154 ПЕТРОВА А. С.

Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества

161 ДРЕМОВ Ю. Ю.

Модели планирования размещения группировки сил и средств Государственной противопожарной службы в пожароопасный период

169 КОНДРАТЬЕВА У. Д.

Риски бизнеса при реализации проектов ГЧП

177 ФИРСАНОВА О. В.

Евангелическо-лютеранские церкви как центры духовно-культурной жизни немецкой диаспоры в Санкт-Петербурге

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

184 КОСОВ Ю. В., НАБОКА А. В.

Рецензия на учебник «Информационное общество и международные отношения»

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 7 BOLSHAKOVA Yu. M.**
Personal and Professional Frustrations Subjects of Public and Municipal Services

POLICY AND LAWFUL STATE

- 15 WOLLMANN H.**
Public Services — between the Municipal and Private Sector: “Return of Communes”?
- 24 KIRILENKO V. P., ALEKSEEV G. V.**
Legal Status Particularities of the Actors in International Journalism
- 33 OZOLING A. E.**
On the Some Methods of Protection of Intellectual Property Rights (Customs Aspect)
- 38 STEPANOV A. V.**
Law Enforcement Service as a Key Link in the Formation of Legal Culture in the Civil Society of Russia
- 45 SOSNILO A. I.**
The Institute of Government and the Evolution of Modern Electoral System of the Russian Federation

EURASIAN STUDIES

- 53 SHAMAHOV V. A., VOVENDA A. V.**
Cluster Modeling as the Instrument for Effective Development of Integration Cooperation in Education, Science and Youth Cooperation within the Framework of the Eurasian Economic Union
- 58 MALISHEV E. A.**
Some Aspects of the Harmonization of Legislation EurAsEC Member States in the Sphere of Regulation of External Labor Migration

POWER AND ECONOMY

- 65 ILYIN A. S., YANOVSKY V. V.**
Organizational and Economic Mechanism of an Assessment of Investment Projects of Territorial Development
- 73 TSATSULIN A. N.**
The Iterative Procedure of Statistical Evaluation the Parameters of the Tornkwist Function (2th Equation)
- 85 POSKOCHINOVA O. G.**
Practical Aspects of Development of Risk Management Companies
- 93 LABUDIN A. V., GALSTYAN G. S.**
State-private Partnership in Healthcare
- 97 BELOV V. I.**
State Regulation of Productive Forces Placement in the Russian Economy: History, Present, Tendencies

SOCIETY AND REFORMS

- 104 KOSOV Yu. V., HALIN V. G., FOKINA V. V.**
Constellation of Talents — a Key Factor of Formation of Universities of a World Class: Russian and Foreign Experience
- 110 SHUMILOV M. I., SHUMILOV M. M.**
The Crisis of the Neoliberal Model of Economic Development in Russia in a Context of the Conflict in the Ukraine and Western Sanctions
- 126 PEREPELKINAV. A.**
The Foreign Worker in Russia: Economic Need and Social Reality
- 136 ANTONOV Y. V.**
Legal Aspects of Electronic Democracy and Electronic Vote

HISTORY AND CULTURE

- 145 STETSKEVICH E. S.**
The Formation and Development of Coronations of Russian Monarchs in XVI–XVIII Centuries

A LINEA

- 154 PETROVA A. S.**
The System «Open Government» as a Factor of Civil Culture of Contemporary Russian Society Formation
- 161 DREMOV Y. Y.**
Models of Planning of Placement of Group of Forces and Means of the State Fire-Fighting Service during Fire-dangerous Period
- 169 KONDRATIEVA U. D.**
Risks of Business at Implementation of the State-Private Partnership Projects
- 177 FIRSANOVA O. V.**
Evangelic-Lutheran Churches as the Centers of Spiritual and Cultural Life of the German Diaspora in Saint-Petersburg

SCIENTIFIC LIFE

- 184 KOSOV Yu. V., NABOKA A. V.**
Review on the Textbook “Information Society and International Relations”

Личностно-профессиональные фрустрации субъектов предоставления государственных и муниципальных услуг

Большакова Юлия Михайловна

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
 Доцент кафедры менеджмента таможенного и страхового сервиса
 Кандидат политических наук
 82abdulaeva@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируются проблемы профессионального портрета современного государственного и муниципального служащего. Приводятся результаты авторского исследования профессиональных фрустраций государственного и муниципального служащего. Дается оценка фрустрационных реакций современного чиновника, фрустрационных реакций по фактору «время адаптации в должности». Анализируются способность к социальной адаптации и служебное поведение работников органов государственного и муниципального управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

профессиональная фрустрация, служебное поведение, государственный служащий

Bolshakova Y. M.

Personal and Professional Frustrations Subjects of Public and Municipal Services

Bolshakova Yulia Mikhailovna

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Management of Customs and Insurance Service
 PhD in Political Science
 82abdulaeva@rambler.ru

ABSTRACT

The article analyzes the problems of professional portrait of the modern state and municipal employee. The results of the author's research professional frustrations state and municipal employee. The estimation reactions frustration modern official reactions to frustration factor «adaptation time in office». We analyze ability for social adaptation and official conduct of employees of state and municipal government.

KEYWORDS

professional frustration, office behavior, public employee

Формирование новой системы социальной жизнедеятельности граждан связано с определением стратегии развития кадрового потенциала общества, а также ориентиров профессиональной самореализации личности. Однако управленческий кризис, снижение уровня профессионализма на всех этапах — от принятия государственно-управленческих решений до социального контроля и оценки результатов — во многом сказались на снижении уровня профессионализма и компетентности руководящих кадров, а также всего персонала государственного и муниципального управления. От уровня профессиональной компетентности, соиздательной целеустремленности и ответственности служащих государственного аппарата в значительной мере зависят эффективность работы всех звеньев государства и возможность создания государства с высоким уровнем социального обслуживания.

По А. И. Турчинову, понятие «профессионализм» связывается с приобретенным качеством способностей личности, соответствующим профессиональным требованиям или превосходящим их [7, с. 111].

Существуют несколько различных взглядов на то, что представляет собой процесс профессионального становления личности, а также какие стадии и этапы он включает.

Так, А. К. Маркова [4, с. 56] выделяет следующие уровни профессионализма, внутри которых, в свою очередь, выделяются свои этапы:

- допрофессионализм (этап первичного ознакомления с профессией);
- профессионализм (этапы адаптации к профессии, самоактуализации в ней и свободного овладения профессией в форме мастерства);
- суперпрофессионализм (этапы свободного владения профессией в форме творчества, овладение рядом смежных профессий, творческого самопроектирования себя как личности);
- непрофессионализм (выполнение труда по профессионально искаженным нормам на фоне деформации личности);
- послепрофессионализм — завершение профессиональной деятельности.

Э. Ф. Зеер [2, с. 78] выделяет следующие этапы профессионального становления:

- оптация (формирование профессиональных намерений, профессиональное самоопределение, осознанный выбор профессии на основе учета индивидуально-психологических особенностей);
- профессиональная подготовка (формирование профессиональной направленности и системы социально и профессионально ориентированных знаний, умений, навыков, приобретение опыта решения типовых профессиональных задач);
- профессиональная адаптация (вхождение в профессию, освоение новой социальной роли, усвоение новых технологий профессии, приобретение опыта самостоятельного выполнения профессиональной деятельности);
- первичная и вторичная профессионализации (формирование профессионального менталитета, интеграция социально и профессионально важных качеств и умений в относительно устойчивые группы навыков, высококачественное выполнение профессиональной деятельности);
- профессиональное мастерство (полная реализация, самоосуществление личности в творческой профессиональной деятельности на основе подвижных интегративных психологических новообразований профессионального развития).

Оба перечня стадий отражают процесс формирования личности профессионала, однако их недостатком является то, что они не учитывают возможности профессиональных кризисов, переходных этапов, а также негативного развития профессиональной деятельности (что лишь отчасти отражено в перечне А. К. Марковой [4, с. 57], где выделяется уровень «непрофессионализма», однако в общем виде этот уровень не может считаться результатом последовательного прохождения личностью всех предыдущих уровней).

В этом плане нам представляется, что описание этапов профессионализации должно включать не только линейное представление о восхождении личности по ступеням профессионализма, где каждый последующий шаг связан с положительным приращением профессионального опыта. Перечень этапов должен содержать, помимо стадий адаптации, первичной и вторичной профессионализации и профессионального мастерства, также стадии депрофессионализации (как возможно выхода из профессиональной деятельности или снижения ее эффективности), а также репрофессионализации (как повторного возвращения в профессию в новом качестве или возврату к прежней деятельности).

Исследователи отмечают, что переход от одного уровня профессионализации к другому часто сопровождается профессиональными кризисами.

Е. И. Рогов [5, с. 112] отмечает, что профессиональная деятельность неизбежно сопровождается изменениями в структуре личности специалиста, когда, с одной стороны, происходит усиление и интенсивное развитие качеств, которые способствуют успешному осуществлению деятельности, а с другой, изменение, подавление и даже разрушение структур, не участвующих в этом процессе. Если эти профессиональные изменения расцениваются как негативные, то в этом случае имеет место нарушение целостности личности, снижающее ее адаптивность и устойчивость. Таким образом, их следует рассматривать как профессиональные деформации.

Механизм возникновения профессиональной деформации, по мнению В. Е. Орла, состоит в следующем: первоначально возникшие неблагоприятные условия труда вызывают негативные изменения в профессиональной деятельности, в поведении. Затем, по мере повторения трудных ситуаций, эти отрицательные изменения накапливаются, приводя к перестройке личности, что далее проявляется в повседневном поведении и общении. Установлено также, что сначала возникают временные психические состояния и установки, затем начинают исчезать положительные качества. Позднее на месте положительных свойств возникают негативные психические качества, изменяющие личностный профиль работника [3, с. 21].

Авторское исследование представителей государственной и муниципальной власти районов Новгородской и Ленинградской областей, осуществленное в 2011–2013 гг., изучение свойств личности и деятельности служащих в структурах представительной и исполнительной власти в Великом Новгороде, Боровичах, Волхове, Выборге, Тихвине, Гатчине, Всеволожске — депутатов городских дум, чиновников мэрии и администрации областей, использование методики Розенцвейга позволили выявить черты личности современного госслужащего, позволили сформировать представление о личностных свойствах и самореализационных ориентациях обследуемых, в том числе характеризующих их как носителей некоторых профессиональных качеств (по сути, речь идет об анализе свойств личности в применении к профессии). Нами были протестированы 111 руководящих работников различных категорий, служащих аппарата муниципальных администраций (21 администрация), 7 малых и средних городов Новгородской и Ленинградской областей. Несмотря на малочисленность выборки, задачи исследования ставились шире, и появилась возможность продвинуться в изучении фрустрационных реакций дальше, поскольку в нашем распоряжении, кроме протоколов тестирования и нескольких социально-демографических сведений, имелись заполненные каждым респондентом социологические анкеты.

Среди вопросов анкеты были и формально-объективные сведения об обследуемом, и субъективно-личностные характеристики его жизни и деятельности. В исследовательскую задачу входило сопоставление данных методики с целым рядом вопросов анкеты. Для такого сопоставления из всех обследованных составлялись несколько групп — соответственно количеству вариантов ответов на каждый интересующий нас вопрос. Затем для каждой группы находился среднеарифметический профиль фрустрационных реакций, и все профили заносились в таблицу — для последующего анализа. Как видно из табл. 1, по мере понижения должностного статуса растет показатель внешнеобвинительных и падает показатель безобвинительных реакций.

Здесь и далее к I категории отнесены руководящие работники (председатели комитетов, департаментов, управлений, их заместители); ко II — заведующие отделами, заместители заведующих отделами; к III — консультант, главный специалист; к IV — исполнители (ведущий специалист, младшие специалисты и т. п.).

Иными словами, чем выше должностной статус работника, тем меньше при каких-то неудачах и помехах он обвиняет других людей или что-то неодушевленное в окружении; тем чаще винит себя самого либо считает, что виновных в данной

Сравнение показателей фрустрационных реакций по фактору «должностной статус», %

Группа	Должностной статус	Количество человек	Направление реакции			Тип реакции			GCR*
			Е	И	М	OD «с фиксацией на препятствии»	ED «с фиксацией на самозащите»	NP «с фиксацией на удовлетворении потребности»	
1	Руководящие работники II должностной категории	14	36,46	35,07	28,47	22,92	30,21	46,87	62,12
2	Руководящие работники III должностной категории	21	44,84	28,77	26,39	23,81	35,12	41,07	59,74
3	Исполнители	76	47,96	29,33	22,71	26,04	36,17	37,79	61,48

* GCR — коэффициент социальной адаптации.

ситуации вообще нет. По типу реакции у всех категорий работников органов государственного и муниципального управления преобладают необходимо-упорствующие, причем с повышением должностного статуса повышается и этот показатель. Вместе с тем, понижаются показатели двух типов реакций: препятственно-доминантного и самозащитного (это естественно: три показателя — как типа, так и направления — в сумме должны составлять 100%). Это значит: если взять крайние точки шкалы должностного статуса, то окажется, что руководители самого высокого ранга, как правило, в ситуациях фрустрации меньше и реже сетуют и негодуют, а гораздо чаще проявляют активность для практического решения вопросов, чем исполнители.

Кроме выявления основных показателей фрустрационных реакций методика Розенцвейга располагает еще одной важной характеристикой, дополняющей описание психологического облика служащих: коэффициентом социальной адаптации (*GCR*), который указывает на приспособляемость человека к ближайшему социальному окружению. Этот коэффициент определяется по ответам респондента на значимые ситуации (те, на которые не менее 40% выборки дают равнозначные, иначе — «стандартные» ответы). Таблица стандартных ответов образует «ключ» для нахождения *GCR*. Коэффициент социальной адаптации лишь дополняет данные о фрустрационных реакциях, но отнюдь их не подтверждает. В исследовании 2011 г. мы не раз сталкивались со случаями явного смыслового несоответствия профиля фрустрационных реакций с величиной *GCR*. Механически это объясняется просто: обследуемый может иметь высокий процент стандартных ответов на 11 значимых ситуаций (именно столько их в нашем «ключе»), а вместе с остальными 13-ю даст профиль реакций, далекий от нормы. Или наоборот: профиль реакций дает картину оптимального реагирования на ситуации фрустрации, а стандартных ответов по значимым ситуациям при этом мало.

Способность адаптироваться к экстремальным ситуациям не всегда совпадает со способностью адаптироваться к социальной среде; совпадение же этих двух адаптационных способностей также может наблюдаться в двух вариантах.

**Сравнение показателей фрустрационных реакций по фактору
«время адаптации в должности», %**

Группа	Время	Количество человек	Направление реакции			Тип реакции			GCR
			E	I	M	OD	ED	NP	
1	До 3 мес.	29	42,59	33,18	24,23	21,60	36,73	41,67	57,24
2	До 6 мес.	25	49,17	28,66	22,17	25,00	38,67	36,33	62,18
3	До 1 года	17	44,12	31,02	24,26	24,27	37,25	38,48	70,05
4	До 1,5 лет	31	45,70	28,63	25,67	26,46	32,54	41,00	60,70
5	До 2 лет	9	53,21	24,07	22,69	34,72	27,78	37,50	55,56

1. Обе эти способности находятся на низком уровне. Тут можно предполагать неуживчивость, конфликтность в общении с окружающими и неадекватное реагирование на ситуации фрустрации; возможны нервные срывы, болезнь и др.
2. Эти две способности совпадают на высоком уровне. Здесь, скорее всего, имеет место высокая социализация личности, а не просто конформность, а также устойчивость к стрессу.

Нетрудно убедиться в том, что при варьировании фактора «должностной статус» прослеживаются те же тенденции, которые были справедливы и для работников городских органов муниципального управления. Еще раз подтвержден тезис о влиянии характера деятельности на фрустрационные реакции, а вернее будет сказать — о тесной связи, о взаимном влиянии, взаимозависимости деятельности и поведения. С одной стороны, человек, постоянно в своей деятельности (по своей должности) попадающий в ситуации фрустрации, постепенно приобретает устойчивость к ней, вырабатывает способность быстро находить выход из трудных положений; с другой — несомненно, что люди более предприимчивые, активные и решительные, как правило, чаще становятся руководителями, ответственными работниками, идут вверх по служебной лестнице.

С вопросом, который мы только что рассмотрели, логически связан и другой: «Сколько времени понадобилось Вам, чтобы вполне освоиться в той должности, которую Вы сейчас занимаете?». Естественно предположить, что тот, у кого при вхождении в должность трудности возникали часто, будет дольше осваиваться в должности, и наоборот. Именно это мы и наблюдали (табл. 2).

Действительно: первые группы этой и предыдущей таблиц, по всей видимости, состоят из одних и тех же лиц — показатели их реакций очень похожи. То же можно сказать и о четвертой группе табл. 2, и о третьей группе. Иными словами, тем, у кого не было трудностей при освоении новой должности, хватило для этого трех месяцев; тем, у кого эти трудности возникали часто, понадобилось до полутора лет. Однако мы видим в таблице еще и пятую группу; ее составили те, кому для вхождения в должность потребовалось около двух лет. Их, правда, всего 9 человек, но мы, в виде исключения, приводим их данные, так как они очень показательны.

Если проследить изменения каждого показателя в зависимости от времени адаптации, то можно заметить, что не все они меняются одинаково неуклонно. И все же тенденции в их изменениях отчетливо видны. Причем как бы центром тяжести в направлениях реакций всех пяти групп является самообвинительное направление, показатель которого по мере увеличения времени адаптации неуклонно падает, а в типах реакций такую же роль играет показатель препятственно-доминантного типа, который столь же неуклонно растет. Судя по всему, именно эти два показателя

и стоящие за ними черты личности и являются определяющими в том, какое время требуется их носителям для адаптации в должности.

Важны не показатели реакций сами по себе, а их сочетание и соотношение; не характеристики личности, стоящие за этими показателями, а их мера, пропорции. Самое удачное сочетание показателей реакций, пропорции характеристик — не в первой и даже не во второй, а в третьей группе: т. е. самые целесообразные, оптимальные способы реагирования на ситуации фрустрации обнаруживаются у лиц, адаптировавшихся в нынешней должности около года. Эти лица в меру самокритичны, полагаются на свои силы, но не до такой степени, чтобы все брать на себя и не доверять другим; не пугаются трудного и нового, но не настолько, чтобы вообще недооценивать сложности стоящих перед ними задач и т. д.

По-видимому, те, кто входит в первую группу, переоценивают свои силы и возможности; к тому же, неизвестно, как они на самом деле справлялись с новой работой, которую освоили столь быстро и без трудностей. Четвертую группу, напротив, составляют люди, не уверенные в себе; они чаще обращаются за советом и помощью к другим. Возможно, они переоценивают трудности и недооценивают свой труд. Что же касается пятой группы, то ее выделяет отнюдь не неуверенность в себе ее членов (по сравнению с четвертой самокритика сильно снижена), а чрезмерная фрустрируемость и критика внешних обстоятельств. Третья же группа является как бы «золотой серединой» пяти вариантов сочетания всех названных черт личности и способов поведения, а время адаптации в должности, равное примерно одному году, можно считать оптимальным.

Именно в третьей группе оказался самый высокий коэффициент социальной адаптации; во второй и четвертой он понижен, а в первой и пятой — совсем низкий. Теоретически подобное совпадение величины *GCR* с оценкой реакций совсем не обязательно, но все же тут, видимо, не случайно такое поведение этого коэффициента. Эти изменения есть, но они выглядят случайными, необъяснимыми, подчас противоположными ожидаемым. Например, не дал положительных результатов анализ по вопросам отношений с коллегами в рамках аппарата государственного и муниципального управления, оценки обследуемым своей работы в органах государственного и муниципального управления как интересной, разнообразной, творческой, либо как утомляющей и вызывающей нервное напряжение.

Оказалось, что там, где нет существенных различий по профилям реакций, такие наблюдаются в величинах коэффициента социальной адаптации. Особенно это касается вопросов, связанных со служебным поведением и с общением с сослуживцами (табл. 3).

Во-первых, надо учитывать, что не все респонденты по своей должности имеют равное отношение к принятию решений. И все же характерно, что коэффициент социальной адаптации намного выше у тех, кто практически никогда не выражает несогласие с вышестоящими должностными лицами (либо оно вообще отсутствует, либо о нем умалчивают), т. е. у этих лиц выше конформность.

Во-вторых, в коллективе респонденты также находились не в одинаковом положении: в разных отделах — разная численность служащих, да и должностной статус в значительной степени определяет эти отношения. Но по величине *GCR* можно предполагать, что сугубо деловые отношения складываются у лиц менее общительных, менее конформных.

Если же говорить о значении второго этапа исследования фрустрационных реакций у работников аппарата государственного и муниципального управления не в методическом плане, а по содержанию и смыслу полученных данных, то тут, прежде всего, следует отметить отсутствие существенной разницы в реагировании работников городского и областного уровней управления. По существу, это один и тот же контингент работников аппарата управления.

**Способность к социальной адаптации и служебное поведение работников органов государственного и муниципального управления
(на примере Новгородской и Ленинградской областей)**

Показатель служебного поведения	Кол-во человек	GCR, %
Частота выражения несогласия с вышестоящими должностными лицами:		
• очень часто;	5	—
• иногда;	54	58,08
• практически никогда	49	64,94
Характеристика трудового коллектива, данная респондентом:		
• отношения в коллективе сугубо деловые;	15	56,36
• отношения в основном деловые, но не исключают личные контакты;	89	62,72
• отношения определяются не общей работой, а личными симпатиями сотрудников	6	—
Общение с коллегами по работе или другими служащими органов государственного и муниципального управления во внерабочее время:		
• общаются;	57	62,15
• не общаются	54	60,27

Таким образом, имеются четкие различия в реагировании на ситуации фрустрации у работников с разными должностными статусами, а, стало быть, и с разной нервно-эмоциональной нагрузкой, сопровождающей деятельность работника: чем выше должностной статус, тем реакции более адекватны, целесообразны, тем лучше адаптация к экстремальным ситуациям. Самым благоприятным в отношении приспособляемости к экстремальным ситуациям является возраст служащих от 41 года до 50 лет, а затем — от 31 года до 40 лет. В большей степени это относится к руководящим работникам, которые в этих возрастных периодах наиболее активны, спокойны (выдержанны), в меру требовательны к себе и к окружающим; их реакции в ситуации фрустрации наиболее адекватны. Работники аппарата органов государственного и муниципального управления, которые ранее избирались на руководящие должности, в общественные, политические организации, в ситуациях фрустрации проявляют большую выдержку, активность, меньше поддаются панике, чем те, кто не прошел весь электоральный цикл, все этапы избирательной кампании.

Литература

1. *Беляева И. Н.* Соотношение стилей профессионального поведения и личностных характеристик (на примере специалистов по продажам) : автореф. ... канд. психол. наук. СПб.: СПбГУ, 2012.
2. *Зеер Э. Ф.* Психология профессий. Екатеринбург. 1999.
3. *Колянов А. Ю.* Профессиональная деформация личности политического журналиста : автореф. ... канд. полит. наук. СПб.: СПбГУ, 2007. С. 21.
4. *Маркова А. К.* Психология профессионализма. М., 1996. С. 56–57.
5. *Рогов Е. И.* Настольная книга практического психолога в образовании : учеб. пособие. М., 1996.
6. *Тарабрина П. В.* Методика изучения фрустрационных реакций (Picture-Frustration Study, S. Rosenzweig) // Иностранная психология. 1994. Т. 4. № 2.

7. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика. М.: РАГС, 1998. С. 111.
8. Фрустрация: понятие и диагностика / сост. Л. И. Дементий. Омск: Изд-во ОмГУ, 2004. 68 с.
9. Хачатурова М. Р. Временная перспектива управленцев различного уровня и ее связь с выбором типа совладающего поведения в трудных ситуациях : материалы Международной научно-практической конференции молодых ученых «Психология XXI века». СПб., 2011. Стр. 418–420.

References

1. Belyaeva I. N. *Correlation of styles of professional behavior and personal characteristics (on the example of specialists in sales)* [Sootnoshenie stilei professional'nogo povedeniya i lichnostnykh kharakteristik (na primere spetsialistov po prodazham)]. Dissertation abstract. SPb: St. Petersburg State University [SPbGU]. 2012.
2. Zeer E. F. *Psychology of professions* [Psikhologiya professii]. Yekaterinburg. 1999.
3. Kolyanov A.Yu. *Professional deformation of the identity of the political journalist* [Professional'naya deformatsiya lichnosti politicheskogo zhurnalista]. Dissertation abstract. SPb. St.Petersburg State University [SPbGU]. 2007. P. 21.
4. Markova A. K. *Psychology of professionalism* [Psikhologiya professionalizma]. M., 1996. P. 56–57.
5. Rogov E. I. *Reference book of the practical psychologist in education* [Nastol'naya kniga prakticheskogo psikhologa v obrazovanii]. Manual. M., 1996.
6. Tarabrina P. V. Methods of studying frustration reactions [Metodika izucheniya frustratsionnykh reaktsii] (Picture-Frustration Study, S. Rosenzweig) // Foreign psychology [Inostrannaya psikhologiya]. 1994. V. 4. N. 2.
7. Turchynov A. I. *Professionalizing and personnel policy* [Professionalizatsiya i kadrovaya politika]. M.: RAGS. 1998. P. 111.
8. *Frustration: Concept and diagnostics* [Frustratsiya: Ponyatie i diagnostika] / coll. L. I. Dementiy. Омск: OMGU publishing house [Izd-vo OmGU], 2004. 68 p.
9. Khachaturova M. R. *Temporary prospect of managers of various level and its communication with a choice of coping behavior type in difficult situations* [Vremennaya perspektiva upravlentsev razlichnogo urovnya i ee svyaz' s vyborom tipa sovladayushchego povedeniya v trudnykh situatsiyakh] : materials of the International scientific and practical conference of young scientists «Psychology of the XXI century» [Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh «Psikhologiya XXI veka»]. St. Petersburg, 2011. P. 418–420.

Публичные услуги — между муниципальным и частным секторами: «возвращение коммун»?*

Хельмут Вольман

Доктор права, профессор, ведущий западный специалист в области административного управления, реформ публичного сектора, местного самоуправления, разработки и исследования метода оценивания программ и политики. На протяжении долгого времени преподавал на факультете социальных наук Университета им. Гумбольдта (Берлин, Германия).

В настоящее время проводит многочисленные лекции, участвует в рабочих и исследовательских группах в различных странах мира; работает в международных организациях, ориентированных на исследование и развитие публичной политики и управления.

Wollmann H.

Public Services — between the Municipal and Private Sector: “Return of Communes”?

Hellmut Wollmann

Doctor of Law, Professor, the leading western expert in administrative management, reforms of public sector, local government, development and research of a method of estimation of programs and policy. Throughout long time he was the Professor of the Faculty of Social Sciences of Humboldt University of Berlin (Germany).

Now gives numerous lectures, participates in working and research groups worldwide, works in the international organizations focused on research and development of public policy and management

5. Выводы. Возвращение муниципалитетов?

Производство публичных услуг (называемых в Германии услугами по жизнеобеспечению) с XIX в. и до развертывания социального (национального) государства после Второй Мировой войны вплоть до 1970-х гг. было прерогативой публичного (первоначально муниципального, а затем — государственного) сектора. С 1980-х гг. в результате инициированных неолиберальных изменений, начатых в Великобритании правительством Маргарет Тэтчер, и стимулировавшихся либерализацией рынков, проводившейся ЕС, доминировать стал частный сектор. Изменения выразились в передаче функций (аутсорсинг) внешним исполнителям (функциональная приватизация) или окончательной (материальной) приватизации.

В последние годы в сфере энерго- и водоснабжения началась рекоммунализация, которая происходила путем выкупа или возврата коммунами в управление сетей и производящих предприятий, ранее проданных или переданных частным инвесторам (функциональная приватизация). Особенно интенсивно и динамично происходит рекоммунализация в энергетическом секторе в Германии. Муниципалитеты переживают «возвращение» к роли ответственных перед местным сообществом учреждений производства муниципальных услуг. Маятник качнулся в противоположном направлении по отношению к предыдущему этапу (функциональной и материальной) приватизации [2; 7; 9, с. 144; 12; 16–20 и др.].

В таблице это развитие схематически показано в четырех фазах.

* Продолжение. Начало см. в журнале «Управленческое консультирование». 2014. № 5. С. 7–18.

Схематическое отражение развития сферы энерго- и водоснабжения

	Водоснабжение	Энергоснабжение
1	2	3
Великобритания		
Исходные исторические условия	Коммуны	В основном МСУ
Развитое социальное государство до 1970-х гг.	100% -ное государственное после национализации (1973)	100% -ное государственное после национализации (1947)
Неолиберальная приватизация + либерализация рынков с 1980-х гг.	100% -ное частное после материальной приватизации (1989)	100% -ное частное после материальной приватизации (1989)
Рекоммунализация?	Нет	Первые муниципальные проекты
Франция		
Исходные исторические условия	Прямое управление коммун/формальная приватизация + функциональная приватизация частными компаниями	Коммуны/формальная приватизация + частные компании
Развитое социальное государство до 1970-х гг.	Прямое управление коммун/формальная приватизация + функциональная приватизация частными компаниями	100% -ное государственное (EdF) после национализации (1946) + коммуны через формально приватизированные муниципальные общества
Неолиберальная приватизация + либерализация рынков с 1980-х гг.	Прямое управление коммун/формальная приватизация + в основном функциональная приватизация частными компаниями = появление «трех гигантов» (Veolia, Suez, SAUR)	Формальная приватизация EdF (2004), затем незначительная (20%) материальная приватизация + коммуны через формально приватизированные муниципальные общества
Рекоммунализация?	Рекоммунализация во многих городах (Париж, Гренобль и др.)	Почти не проводится
Италия		
Исходные исторические условия	Коммуны + формально приватизированные муниципальные предприятия (муниципалитеты)	Коммуны + формально приватизированные муниципальные предприятия (муниципалитеты)
Развитое социальное государство до 1970-х гг.	Коммуны + формально приватизированные муниципальные общества (муниципалитеты)	Государственное (ENEL) после национализации (1962) + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия (муниципалитеты)

1	2	3
Неолиберальная приватизация + либерализация рынков с 1980-х гг.	Коммуны + формально приватизированные муниципальные обществу (муниципалитеты) + после создания организации АТО проникновение частных компаний	Формальная приватизация ENEL (1999), затем широкая (80%) материальная приватизация + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия (муниципалитеты)
Рекоммунализация?	Дальнейшая приватизация остановлена национальным референдумом в июне 2011 г.	Экспансия муниципальных энергетических предприятий
ФРГ		
Исходные исторические условия	Прямое управление коммун/через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)	Частные компании + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)
Развитое социальное государство до 1970-х гг.	Прямое управление коммун/через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)	Преимущественно частные компании + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)
Неолиберальная приватизация + либерализация рынков с 1980-х гг	Прямое управление коммун/через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke) + экспансия частных компаний	Преимущественно частные компании с доминированием «четырех энергетических гигантов»: RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall + коммуны через формально приватизированные муниципальные предприятия (Stadtwerke)
Рекоммунализация?	Рекоммунализация во многих городах (Штутгарт, Потсдам)	Широкая экспансия муниципальных предприятий (Stadtwerke)

5.1. Факторы, стимулирующие рекоммунализацию

Экономическая рациональность предоставления услуг муниципалитетами

С начала 1980-х гг. волна приватизации нарастала под идеологическим и концептуальным лозунгом «частное лучше публичного» и с обещанием, что предоставление услуг частными компаниями более экономично с финансовой точки зрения и лучше с точки зрения качества, однако многие результаты вызвали сомнения и разочарования. Наоборот: практика муниципалитетов сформировала убеждение, что осуществление деятельности самими муниципалитетами, через их собственные предприятия и их персоналом, является более выгодным с точки зрения затрат и дает лучшее качество; т.е. с точки зрения экономической рациональности, муниципалитеты превосходят частный сектор или, как минимум, равноценны ему.

Именно такая оценка представлена в уже упоминавшемся исследовании британских муниципалитетов APSE, где было четко выражено мнение, что «необходимость повысить эффективность услуг и снизить затраты на их производство является наиболее частой причиной инсорсинга» [1, с. 11]. Экономия затрат ожидается

также за счет исключения тех транзакционных издержек, которые в результате передачи производства услуг внешним исполнителям возникают в связи с необходимостью мониторинга качества производимых ими услуг со стороны муниципалитета и менеджмента договорных отношений [1, с. 11; 7 (со ссылками)].

Кроме того, муниципалитеты исходят из того, что они могут получить дополнительные доходы. Согласно результатам проведенного университетом Лейпцига опроса, в городах с населением более 20 000 чел. [10] желание получить дополнительные доходы как причина рекоммунализации далеко опередило все остальные [15].

Это растущее доверие, прежде всего, к экономической эффективности муниципального сектора в значительной степени объясняется тем, что муниципалитеты и их предприятия — под давлением приватизации и рыночной конкуренции — во многих случаях перешли к менеджерской организации соответствующих организационных структур и подбору квалифицированного персонала. Если в прошлом руководящие должности в муниципальных предприятиях были «синекурой» местных политиков, то в настоящее время они замещаются квалифицированными кандидатами.

В этой связи необходимо указать на несколько международных сравнительных исследований, опирающихся на обширные статистические данные, где ставится под сомнение защищавшаяся ранее сторонниками неолиберальных идей более высокая экономическая эффективность предоставления услуг частными организациями. Так, исследование общемировых процессов в области водоснабжения, проведенное Всемирным банком, пришло к выводу, что «не выявлено статистически существенных различий между частным и публичным секторами в данной сфере» [21]. К аналогичным выводам пришли авторы исследования процесса предоставления различных услуг в Великобритании: «Мало данных о том, что приватизация улучшила деятельность. В основном надежды на приватизацию, высказывавшиеся в министерствах, так и не сбылись» [5].

Далее следует назвать международное исследование в области водоснабжения и удаления отходов, включавшее также США, в котором сделан следующий вывод: «Выявлено мало данных, подтверждающих взаимосвязь между приватизацией и сокращением затрат. Экономия не выявлена в водоснабжении. <...> Так как нет возможности системного выбора между публичным и частным секторами, менеджеры вынуждены подходить к вопросу прагматически» [3].

В заключение нужно указать на одно из известных наиболее всеобъемлющих сравнительных исследований экономической эффективности публичного и частного производства/предоставления услуг [13; 14]. В соответствии с его выводами, предоставление услуг муниципальным (публичным) сектором не уступает деятельности частного сектора — если не превосходит ее: особенно, если учитывать транзакционные издержки, возникающие при передаче предоставления услуг внешним исполнителям в форме аутсорсинга в связи с проведением конкурса, переговорами и с отбором производителей, а также контролем процесса предоставления услуг (мониторингом) и с оценкой со стороны публичного заказчика.

Политическая рациональность предоставления услуг муниципалитетами

Политическая рациональность, т. е. ориентация деятельности, наряду с экономическими целями, на иные (социальные, экологические и прочие), может быть по многим направлениям отражена при предоставлении услуг муниципалитетами.

В тех случаях, когда учредителями обслуживающих организаций являются сами муниципалитеты, они получают реальную возможность влиять на цену, качество услуги, а также на проведение соответствующей политики занятости. Так, в упомянутом ранее опросе муниципалитетов желание осуществлять контроль было высказано 94% опрошенных и стояло на первом месте, существенно опережая все прочие причины рекоммунализации [10].

В случае если муниципалитеты сами определяют содержание предоставляемых услуг, они получают также возможность выйти за пределы экономических целей и учитывать социальные и экологические цели, служащие «общественным интересам» и потребностям местного сообщества [2, с. 28].

Кроме того, муниципалитеты имеют шанс с помощью прибыли, получаемой в одном секторе (например, в энергетике), осуществлять перекрестное финансирование убыточных секторов (например, общественного транспорта) и таким образом также решать социально-политические задачи.

Проявляющееся в данном случае соединение и слияние экономической и политической рациональности скрывает деятельностный потенциал, использование которого типично для политических и функциональных сфер, ориентированных на интересы «местного сообщества».

Изменение ценностей политической культуры

Тенденция к рекоммунализации публичных услуг неоднократно поддерживалась политическими инициативами «снизу», которые возникали на местном, региональном или национальном уровне с целью предотвращения или отмены приватизации процесса предоставления услуг. В этом выражается глубокое изменение ценностей политической культуры, в результате которого публичный, а именно: муниципальный сектор, пользуется большим доверием как производитель услуг, чем частный сектор¹.

В качестве яркого примера можно вспомнить общенациональный референдум, прошедший в Италии в июне 2011 г., в ходе которого приватизация водоснабжения (одновременно с производством атомной энергии) была отклонена подавляющим большинством граждан.

И наконец, следует указать на общеевропейскую инициативу «Вода — основное право человека», в рамках которой — впервые с момента введения (2009) на территории ЕС прямой демократической процедуры подачи петиций² — Европейской комиссии было предъявлено требование: поставить перед государствами-членами обязательные для достижения цели по признанию права на доступ к воде и к его обеспечению, а также права на пользование основными санитарно-техническими услугами³. Петиция, процедура подачи которой была начата 01.04.2012 и продлена до 31.12.2013, подписана во всех странах ЕС более чем 1,5 млн чел., превысив необходимый, в соответствии с процедурой, барьер в 1 млн чел., и была успешно принята (об этом речь пойдет далее).

Ослабление обязательности установок ЕС на либерализацию рынка муниципальных услуг

Цель либерализации рынков, которую преследовал ЕС, в том числе и в первую очередь «при предоставлении услуг общей экономической значимости», требовала

¹ По результатам опроса, проведенного в 2008 г., граждане высказали гораздо большее доверие к публичным предприятиям, чем к частным.

² Европейская гражданская инициатива (в форме подачи Общевропейской петиции) представляет собой процедуру прямого демократического участия граждан, введенную в ЕС в рамках Лиссабонского договора в 2009 г. (см.: <http://ppp-irrweg.de/index.php?id=12037>). При условии, что в течение одного года не менее 1 млн граждан не менее чем из семи стран ЕС из 27 государств-членов поддержат инициативу, Европейская комиссия обязана рассмотреть данный вопрос.

³ Инициатива была выдвинута Европейским объединением профсоюзов публичных служащих и его членами из европейских стран (в том числе, Ver.Di — Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft: одним из крупнейших объединений профсоюзов Германии), а также многочисленными общественными организациями (см.: <http://ppp-irrweg.de/index.php?id=12037>).

также полной и без изъятий либерализации в муниципальной сфере деятельности и на местных рынках, однако это давление на деятельность муниципалитетов было значительно ослаблено 13 декабря 2009 г.: при принятии Лиссабонского договора. В протоколе, являющемся приложением к договору¹, была подчеркнута «высокая степень свободы национального, регионального и муниципального (sic!) (*пометка автора*) уровня управления» в вопросе о том, как «должно быть организовано и осуществлено предоставление услуг, передача их для исполнения наилучшим образом в соответствии с потребностями пользователей».

При этом закрепленная в Лиссабонском договоре «высокая степень свободы национального, регионального и муниципального уровней управления» в значительной степени могла быть ограничена принятой в начале 2013 г. Директивой ЕС о проведении конкурсов по концессионным соглашениям (см. п. 4).

Стимулы, специфические для отдельных политических направлений

Как видно из приведенных нами примеров, политические решения и указания, принимаемые на уровне ЕС или на общенациональном уровне, особенно в рамках энергетической политики и ее возможной рекоммунализации, отражаются на местном уровне: в том числе и непосредственно в вопросах рекоммунализации (об общих условиях реализации энергетической политики в Германии см. подробно [11]).

Истечение срока концессионных соглашений как «окно возможностей»

Передача исполнения задач внешним исполнителям, как правило, происходит на основе договора, заключенного на ограниченный срок. Соответственно, истечение срока этого договора предоставляет муниципалитетам возможность вести новые переговоры о заключении договора и вернуть себе полномочия по предоставлению услуг (рекоммунализация). В реальности муниципалитеты во все большем объеме используют эту возможность [7]².

5.2. Факторы, препятствующие рекоммунализации

Отсутствие достаточных организационных, финансовых и кадровых возможностей у муниципалитетов

Серьезным препятствием для осуществления рекоммунализации является тот факт, что муниципалитеты в ходе приватизации (функциональной или материальной) услуг сократили соответствующие организационные и кадровые ресурсы и в настоящее время должны их воссоздать, чтобы справиться с принятием на себя соответствующих задач (примеры в сфере водоснабжения во Франции см. [4, с. 136]).

К этому добавляется необходимость достаточно значительных выплат прежним инвесторам (для компенсации сделанных ими вложений).

Асимметрия властных отношений между муниципалитетами и частным сектором

Если муниципалитеты после истечения срока концессионного договора стремятся вернуть себе управление предоставлением той или иной услуги и вести переговоры с прежним партнером по концессионному соглашению о передаче деятельности (накладные расходы, передача персонала), то они по многим позициям оказыва-

¹ Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse vom 13. Dezember 2007. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politische-union.de/euv/euv-p1f.htm> (дата обращения: 28.01.2014).

² Объединение муниципальных предприятий (VKU) оценивает общее количество предприятий, по которым были заключены соглашения на поставки энергии и газа, в 20 000; количество случаев, в которых только в 2011 и 2012 гг. срок договоров истек, — от 950 до 1200 [2, с. 19].

ются перед лицом «асимметричных властных отношений с крупнейшими международными концернами, концентрирующими огромные технические и финансовые мощности вне всяких пределов» (цит. по: [8, с. 154]). Кроме того, они находятся в плену «сложных и непрозрачных договорных отношений» [2, с. 14]. И наконец, частные компании, чьи интересы оказываются затронутыми, часто сопротивляются передаче этой выгодной деятельности; в некоторых случаях в сопротивлении участвует и персонал¹.

6. Новая волна приватизации?

В последнее время, правда, в секторе муниципальных услуг наметилась новая волна приватизации.

Данная тенденция наблюдается в странах Южной Европы, наиболее сильно затронутых финансовым, долговым и экономическим кризисами. В отличие от Греции, Португалии и Испании, так называемая «тройка» (состоящая из представителей Европейской комиссии, Европейского Центробанка и МВФ), а также собственно Европейская комиссия требуют приватизировать в больших масштабах государственную/муниципальную собственность, в особенности муниципальные предприятия в сфере жизнеобеспечения, не в последнюю очередь — предприятия водоснабжения, для сокращения задолженностей². В Италии правительство Монти также вынуждало муниципалитеты продавать свои предприятия. В той степени, в которой волна приватизации охватывает страны Южной Европы, вновь углубляется разрыв между Севером и Югом.

Кроме того, наметился новый сдвиг в политике либерализации рынков, проводимой Европейской комиссией, с помощью которой возможно новое ограничение «высокой степени свободы национальных, региональных и муниципальных акторов» в организации ими процесса предоставления услуг, закрепленной Лиссабонским договором в декабре 2009 г. Соответственно, в конце 2012 г. Европейская комиссия издала директиву ЕС по заключению концессионных соглашений, которая была одобрена Комитетом Европарламента по общему рынку (25.01.2013) и Президиумом Европарламента (10.02.2013). Государства-члены обязаны включить это решение в национальное законодательство.

Данная директива, которая натолкнулась в Германии на широкий фронт сопротивления (включающий ведущие союзы муниципалитетов, Союз муниципальных предприятий (СМП), а также Германское объединение профсоюзов и Федеральное объединение германской промышленности — sic!), как опасаются критики, за счет всеевропейских конкурсов на получение заказов по предоставлению отдельных муниципальных услуг, окончательно откроет дорогу крупным концернам-производителям к локальным рынкам, а отдельные предприятия, ориентированные на интересы местных сообществ, в Германии — в первую очередь, городские предприятия, — будут вытесняться за счет того, что предлагают договоры с низкой оплатой труда (критики как раз упоминают о демпинге заработной платы или даже называют эту директиву «лицензия на ограбление»)³.

Правда, Европейская комиссия, в связи с широкой критикой и особенно с уже упоминавшейся первой европейской гражданской инициативой «Вода — основное

¹ Так, Марсель отказался (2009) под давлением протеста персонала компании «Veolia» от принятого под руководством социалистов решения вновь осуществлять водоснабжение под эгидой муниципалитета [7].

² WasserInBürgerhand! [Электронный ресурс]. URL: http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2012/griechenland_troika_will_wasserprivatisierung.htm (дата обращения: 28.01.2014).

³ Lizenz zum Plündern. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.heise.de/tp/artikel/38/38427/1.htm> (дата обращения: 28.01.2014).

право человека», направленной на противодействие приватизации в секторе водоснабжения, пошла на уступки¹, и водоснабжение было исключено из числа сфер деятельности, где проведение конкурсов является обязательным, новой редакцией директивы от 25.06.2013. Однако в других видах услуг директива могла значительно усилить давление в направлении приватизации.

7. Перспективы

В целом, деятельность публичных (государственных/муниципальных) учредителей в сфере предоставления публичных услуг, а также реализация значимых, с социально-экономической точки зрения, проектов представляет собой амбивалентную и крайне противоречивую картину.

С одной стороны, как было показано нами в статье, в сфере жизнеобеспечения муниципалитеты и их предприятия возвращаются к деятельности путем рекоммунализации и благодаря ей предоставляют услуги местным сообществам. Одновременно муниципалитеты в странах Южной Европы, наоборот, испытывают давление с целью побудить их к продаже имущества для сокращения долгов — приватизации.

С другой стороны, во всех европейских странах наблюдается тенденция, не затрагивающая жизнеобеспечение, в рамках которой публичная власть — государство и муниципалитеты — используют форму публично-частного партнерства (ПЧП), т. е. различные варианты договорного сотрудничества между публичной властью и организованными в частнопредпринимательской форме предприятиями с целью решения публичных задач [6], и таким образом, вместо того чтобы выступать как учредители, они проводят функциональную приватизацию в особой форме.

Хотя в настоящее время множатся критические оценки, в том числе со стороны контрольно-счетных палат, которые отмечают, что форма ПЧП освобождает публичный сектор от финансирования отдельных проектов в краткосрочной перспективе, однако в долгосрочной оказывается более дорогостоящей. Когда начинаются непосредственное проведение и финансирование (см. критические оценки Федеральной контрольно-счетной палаты и контрольно-счетных палат земель), форма ПЧП по-прежнему находит применение, и даже в более широких масштабах: например, при строительстве новых участков автомобильных дорог². Вследствие этого ПЧП как форма функциональной приватизации становится более весомой по сравнению с собственной «продукцией» публичного сектора, особенно при проведении крупных проектов.

В заключение необходимо напомнить, что в Германии в последнее время целый ряд публичных учредителей и акторов в ходе спланированных и проведенных крупных проектов (имеется в виду строительство нового аэропорта Берлин-Шенефельд, вокзала Штутгарт-21 или филармонии в Гамбурге — Филармония на Эльбе) переживают гигантские трудности (проблемы с планированием, задержка сроков, взрывной рост расходов) и вполне способны, агитируя за участие публичного сектора в крупных проектах, полностью дискредитировать эту идею.

References

1. APSE (Association for Public Service Excellence, 2011), UNISON insourcing update. The value

¹ Wasserversorgung: Jubel über EU-Schwenk bei Konzessionsrichtlinie. [Электронный ресурс]. URL: <http://derstandard.at/1371170309523/Jubel-über-Ankündigung-Wasser-von-EU-Richtlinie-auszunehmen>.

² Критически этот процесс оценивается: Financial Times Deutschland vom 16.09.2009: «Zweifelhafte Partnerschaften: Ausverkauf der Autobahnen». URL: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:zweifelhafte-partnerschaften-ausverkauf-der-autobahnen/50011133.html>

- of returning local authority services in-house in an era of budget constraints. URL: <http://www.unison.org.uk/acrobat/20122.pdf>.
2. Bauer H. *Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung* // Bauer H., Büchner C., Hajasch L. (Hg.). *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam, 2012. P. 11–31.
 3. Bel G., Warner M. *Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies*, Resources, Conservation and Recycling. Jg. 52. H. 12. 2008. S. 1337–1348.
 4. Bordonneau M.-A. [ets.] *Le changement de mode de gestion des services d'eau* // Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Annuaire 2010. Paris: Editions le Moniteur, 2010. P. 131–147.
 5. Estache A., [ets.] *Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures*, World Bank Policy Research Working Paper 3514, Feb. 2005, 29.07.2013, URL: http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf.
 6. Gerstlberger W., Schneider K. *Öffentlich-private Partnerschaften. Zwischenbilanz*, Berlin, 2008.
 7. Hall D. [ets.]. *Remunicipalization in Europe*, unpublished paper presented to IPSA World Congress. 2012.
 8. Kuhlmann S. *Politik und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa*, Baden-Baden, 2009.
 9. Kuhlmann S., Wollmann H. *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden, 2013.
 10. Lenk T. [ets.] *Rekommunalisierung in der Energieversorgung* // Public Governance. Jg. 7. H. 1. 2011. P. 6–11.
 11. Libbe J. *Rekommunalisierung – empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen*, Verwaltung und Management. Jg. 18. H. 1. 2012. P. 21–33.
 12. Libbe J. *Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische Bestandsaufnahme* // Matecki C., Schulten T. (Hg.) 2012, *Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Hamburg, 2013.
 13. Mühlenkamp H. *Zur relativen (In-)Effizienz zffentlicher (und privater) Unternehmen-Unternehmensziele*, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde, (Deutsches Forschungsinstitut für Verwaltung Speyer), 2012. URL: http://www.kim.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/kim/konferenz_2011/vortraege/vortrag---muehlenkamp.pdfni-muenchen.de/47570/
 14. Mühlenkamp H. *From State to Market Revisited. Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises*, 2013. URL: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/47570/>
 15. Reichard C., Röber M. *Remunicipalization in Germany – Trends and interpretations*, unpubl. Ms., 2012.
 16. Röber M. *Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements*, Verwaltung und Management. Jg. 15. H. 5. 2009. P. 227–240.
 17. Röber M. *Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven* // Bauer H., Büchner C., Hajasch L. (Hg.) *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam, 2012. P. 81–98.
 18. Wollmann H. *Provision of Public Services in European countries: from public/municipal to private and reverse? Comparative & Croatian Public Administration*. Jg. 11. H. 4. 2011. P. 898–911, 29.07.2013. URL: http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf
 19. Wollmann H. *Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern* // Matecki C., Schulten T. (Hg.). *Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Hamburg, 2013. P. 37–47.
 20. Wollmann H., Marcou G., *From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary* // Wollmann H., Marcou G. (Hg.) *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Northampton, 2010. P. 240–260.
 21. World Bank 2004, *International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004*, URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.

Особенности правового положения субъектов международной журналистики

Кириленко Виктор Петрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой международного и гуманитарного права
Доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
intl@szags.ru

Алексеев Георгий Валерьевич

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

РЕФЕРАТ

Законодательство о средствах массовой информации установило ряд нормативных ограничений деятельности субъектов международной журналистики ввиду особого политического значения медиасферы. Правовое положение субъектов международной журналистики характеризуется нормами международного права и положениями национального права в сфере свободы самовыражения. Аккредитация иностранных корреспондентов в Российской Федерации производится Министерством иностранных дел России в соответствии со ст. 48 и 55 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124 «О средствах массовой информации» (в ред. 02.07.2013), если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

аккредитация, международная журналистика, свобода самовыражения, медиаправо, иностранные корреспонденты, статус журналиста

Kirilenko V. P., Alekseev G. V.

Legal Status Particularities of the Actors in International Journalism

Kirilenko Viktor Petrovich

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 International and Humanitarian Law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor
Honored Lawyer of Russia
intl@szags.ru

Alekseev Georgy Valeryevich

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 International and Humanitarian Law
PhD in jurisprudence, Associate Professor
intl@szags.ru

ABSTRACT

The Mass Media Laws imposes several illegitimate journalist international activity restrictions, due to special role of media in the international politics. Legal status of the actors in international journalism is the issue of international law and state legislation on freedom of expression. The accreditation of foreign correspondents in the Russian Federation shall be done by the Ministry of Foreign Affairs of Russia in accordance with Articles 48 and 55 of the Russian Federation Law on Mass Media unless otherwise provided by the international treaties of the Russian Federation.

KEYWORDS

accreditation, international journalism, freedom of expression, media law, foreign correspondent, journalist status

Международная журналистика стала неотъемлемой частью культурной жизни мирового сообщества, эффективным инструментом внешней политики и дипломатии. Ее отличают высокая компетенция специалистов, их узкая специализация и функциональное назначение, обусловленные необходимостью доведения до мировой общественности объективной информации по широкому спектру событий в мире. Позиция каждого государства, всех значимых политических сил по ключевым международным вопросам политики, экономики, науки, культуры и спорта имеет право быть услышанной в мире.

Как справедливо отмечает профессор С. А. Михайлов, сейчас наблюдается тенденция политического признания международных либерально-правовых гарантий деятельности журналистов. Действительно, в контексте современного международного общения и диалога, широко использующих международный информационный обмен и инструменты международно-правовой защиты свободы слова и самовыражения, внутривнутриполитические процессы, касающиеся средств массовой информации, становятся предметами острой борьбы на международном уровне. Общественные потребности в информации удовлетворяются средствами массовой информации в той степени и в том объеме, которые характерны для конкретной отдельно взятой страны во вполне определенных исторических условиях [4, с. 331].

В современных условиях информационное противоборство и борьба за влияние на мировое общественное мнение ведутся, главным образом, через медиа: различные аспекты межгосударственных отношений попадают в зону внимания миллионных аудиторий, становятся объектами, по поводу которых формируется мнение мировой общественности и национальное общественное мнение.

Профессор И. И. Лукашук, характеризуя правовое положение субъектов международной журналистики, отмечает взаимозависимость между институтами государства и средств массовой информации; он также уделяет особое внимание международно-правовым гарантиям плюрализма в сфере политики [3, с. 103].

Известный британский юрист-практик П. Картер-Рак и последующая деятельность его юридической фирмы подтверждают факт того, что вопросы медиаправа и международные гарантии свободы самовыражения неразрывно взаимосвязаны [5].

Следует отметить, что особенности правового положения иностранных корреспондентов и других субъектов международной журналистики, прежде всего международных информационных агентств, обусловлены ролью и активностью информационных транснациональных корпораций в современной системе международных отношений [1, с. 31].

Представляется, что основная политическая функция подготовленных журналистами материалов — быть надежным источником достоверной информации. Это требование диктует строгие профессиональные стандарты участникам международного информационного обмена, изложенные еще в Декларации ЮНЕСКО 1980 г. об основных принципах вклада средств массовой информации в укрепление мира, международного взаимопонимания, развития прав человека и противостояния апартеиду, расизму и призывам к войне¹. В декларации, в частности, отмечается, что «дело укрепления мира и международного взаимопонимания, развития прав

¹ Права человека : сб. международных договоров. Т. 1 (ч. 1) // Универсальные договоры. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева. 1994.

человека и борьбы против расизма, апартеида и подстрекательства к войне нуждается в свободном, более широком и более сбалансированном распространении информации». В этих целях средства массовой информации должны внести вклад первостепенной важности. Осуществление свободы мнения, выражения и информации, признаваемых в качестве составной части прав человека и основных свобод, является существенным фактором укрепления мира и международного взаимопонимания.

Особое значение для международной журналистики имеют плюрализм и право журналиста на личное мнение и интерпретацию фактов. Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии 2001 г. отмечает, что «в нашем обществе, которое становится все более разнообразным, следует обеспечить гармоничное взаимодействие и стремление к сосуществованию людей и сообществ с плюралистической, многообразной и динамичной культурной самобытностью. Политика, поощряющая интеграцию и участие всех граждан, является залогом социальной сплоченности, жизнеспособности гражданского общества и мира. В этом смысле культурный плюрализм представляет собой политический ответ на реалии культурного разнообразия. Культурный плюрализм, неразрывно связанный с демократией, создает благоприятную среду для культурных обменов и расцвета творческих способностей, питающих жизненные силы общества»¹.

Достижение задекларированных целей невозможно без привлечения к журналистской деятельности на территории государства корреспондентов иностранных средств массовой информации, которые способны рассказать о культуре и политике, успехах и трудностях, достижениях и неудачах государства, в котором они пребывают. Очевидные опасности интеграции иностранцев в структуры национальной политики порождают целый ряд проблем, с которыми сталкиваются власти всех стран, и государственные органы каждой страны решают эти проблемы по-разному.

Аккредитация зарубежных журналистов осуществляется в строгом соответствии с Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124 «О средствах массовой информации» (в ред. от 02.07.2013)² и Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.1994 № 1055 «Об утверждении Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации»³.

Аккредитация журналистов при Министерстве иностранных дел Российской Федерации представляет собой правовое основание законности ведения профессиональной деятельности зарубежными корреспондентами на территории России. Решение об аккредитации корреспондентов и корреспондентских пунктов иностранных средств массовой информации принимается на индивидуально-правовой основе в отношении каждого конкретного заявления Пресс-центром Департамента информации и печати Министерства иностранных дел Российской Федерации. Выражается оно в официальном признании статуса иностранных корреспондентов.

Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации предусматривают, что решение об открытии корреспондентского пункта иностранного средства массовой информации, равно как об аккредитации корреспондента иностранного средства массовой информации и регистрации технических сотрудников корреспондентских

¹ Всеобщая декларация ЮНЕСКО 2001 г. о культурном разнообразии. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cultural_diversity.shtml

² Российская газета, № 32. 1992. 08 фев.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, № 21.1994 19 сент. Ст. 2399.

пунктов иностранных средств массовой информации, принимается Министерством иностранных дел России в сроки, не превышающие двух месяцев со дня получения обращения, после чего выдается свидетельство о соответствующем юридическом факте.

В качестве корреспондентов иностранных средств массовой информации в Российской Федерации могут быть аккредитованы журналисты независимо от их гражданства, представители периодических печатных изданий, радио-, теле-, видео- и кинохроникальных программ, иных форм периодического распространения массовой информации. Аккредитованным корреспондентам выдается удостоверение иностранного корреспондента сроком действия до двух лет. Членам семьи корреспондента выдается карточка члена семьи корреспондента иностранного средства массовой информации на тот же срок.

В качестве технических сотрудников корреспондентских пунктов иностранных средств массовой информации могут быть зарегистрированы лица независимо от их гражданства, работающие в корреспондентских пунктах в качестве продюсеров, редакторов, секретарей-переводчиков, специалистов по обслуживанию теле- и киноаппаратуры, средств связи.

В соответствии с п. 11 Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации в качестве специальных корреспондентов могут быть временно аккредитованы журналисты независимо от их гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию по заданию своих редакций для освещения отдельных мероприятий при визовой поддержке Министерства иностранных дел России. Журналисты, въехавшие в Российскую Федерацию при визовой поддержке любых других российских организаций, аккредитуются при Министерстве иностранных дел России по запросу руководства этих организаций.

К категории специальных корреспондентов, временно аккредитованных при Министерстве иностранных дел России, относятся журналисты, прибывшие в Россию для подмены в случае отпуска, болезни, командировок в другие страны основного корреспондента. Специальным корреспондентам выдается карточка специального корреспондента на период до трех месяцев (с возможностью продления до шести месяцев).

Аккредитованные корреспонденты иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации пользуются широким спектром профессиональных свобод и экономических гарантий их деятельности. Аккредитованные журналисты, независимо от их гражданства, обладают предусмотренными международными договорами и законодательством Российской Федерации правами и обязанностями; в частности, они имеют право на создание профессиональной журналистской организации.

Особый порядок аккредитации корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации может быть установлен в случае введения чрезвычайного или военного положения. В соответствии со ст. 55 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», без соответствующей аккредитации или регистрации представители иностранных средств массовой информации не осуществляют журналистскую деятельность на территории России; они вправе выступать в качестве представителей направившего их в командировку юридического лица.

Российское законодательство в отношении правового положения корреспондентов иностранных средств массовой информации основывается на положениях ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., которая провозглашает «право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи не-

зависимо от государственных границ»¹. Особое значение международно-правовых гарантий свободы самовыражения для реализации прав и свобод человека в информационном обществе широко признано российской и иностранной правовой доктриной [2].

При этом необходимо отметить, что законодательные ограничения на профессиональную деятельность иностранных журналистов в любом государстве являются общепринятой практикой. Они определяют степень открытости национального информационного пространства и интеграцию государства в систему международного культурного обмена. Такие ограничения соответствуют нормам международного права и широко встречаются в международной практике, однако существенно различаются в национальных правовых системах. Министерство иностранных дел России установило ряд ограничений на работу иностранных корреспондентов в России.

Во-первых, разрешительный порядок обязательной аккредитации Министерством иностранных дел России корреспондента иностранного средства массовой информации предполагает возможность немотивированного отказа в аккредитации или аннулирования ранее выданного свидетельства об аккредитации в качестве санкции за нарушения действующего российского законодательства. Такие санкции вводились в отношении конкретных журналистов всего пять раз в советской и российской практике. В 1982 г. из Союза Советских Социалистических Республик был выдворен глава корпункта журнала «Newsweek» Эндру Нагорски. В 1986 г. по обвинению в шпионаже был ненадолго арестован, а затем выслан из страны корреспондент «U.S. News & World Report» Николас Данилофф. В 2011 г. журналистская аккредитация не была продлена корреспонденту британской газеты «The Guardian» Люку Хардингу. В 2013 г. в российской визе отказали голландским журналистам Робу Хорнстре и Арнольду ван Брюггену. Дэвид Сэттер, бывший корреспондент газет «Financial Times» и «The Wall Street Journal», автор суждения «Россия подрывает борьбу США с терроризмом», стал очередной *persona non grata* для Министерства иностранных дел Российской Федерации². Принципы взаимности и доверительности отношений иностранного журналиста и принимающего государства всецело оправдывают индивидуально-правовой подход в этом вопросе.

Во-вторых, в соответствии с п. 21 Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации, на территории Российской Федерации не могут быть аккредитованы в качестве корреспондентов и зарегистрированы в качестве технических сотрудников корреспондентских пунктов сотрудники иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, аппаратов военных атташе, зарегистрированных в России представительств авиакомпаний, банков, торгово-промышленных и посреднических фирм, а также лица, являющиеся сотрудниками российских средств массовой информации. Здесь устанавливается принцип профессионального статуса журналиста, который направлен на исключение конфликта интересов при осуществлении профессиональной деятельности субъектами международной журналистики.

В-третьих, в соответствии с п. 28 Правил аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации, по прибытии иностранный корреспондент, технический сотрудник, а также члены их семей в течение трех дней, исключая выходные и праздничные дни, обязаны зарегистрироваться в соответствующих органах Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данное условие относится к обязанности журналистов соблюдать административно-правовой режим в государстве пребывания.

¹ Резолюция A/RES/2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966.

² Американскому журналисту закрыли въезд в Россию на пять лет. Корреспондент *non grata* // Российская газета. Федеральный выпуск № 6278(6). 2014. 15 янв.

Российское законодательство в сфере профессиональной деятельности иностранных журналистов соответствует международно-правовым стандартам, однако несколько отличается от общепринятой практики Совета Европы. В Швеции, например, особая аккредитация для журналистов не требуется — необходима лишь аккредитация для освещения конкретных событий или мероприятий, которые проходят на территории страны.

В Докладе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации специальный докладчик М. Харашти отмечает разнообразие юридической практики в вопросах аккредитации международных журналистов. В одних государствах — участниках ОБСЕ (в частности, России и Бельгии), запрос об аккредитации направляется непосредственно в Министерство иностранных дел — в то время как в других (например, в Соединенном Королевстве Великобритании и во Франции) процедура аккредитации входит в зону ответственности независимых организаций [6].

Доклад содержит критику разрешительной практики аккредитации профессиональных журналистов в Узбекистане и Беларуси, предлагает использовать процедуру аккредитации только для организации работы журналистов в ограниченных пространствах, а также разработать и принять правовые процедуры своевременного получения журналистами виз, которые позволят им свободно работать в принимающем государстве.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 24.02.2006 № 33 «Об утверждении основных правил, регулирующих профессиональную деятельность корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Узбекистан»¹ действует в системе с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23.11.2006 № 243, утвердившим Положение «О порядке аккредитации представителей средств массовой информации Республики Узбекистан при органах государственной власти»².

Согласно установленной в положениях процедуре, при проведении аккредитации на независимой основе обеспечивается компетентность журналистов за счет соответствующего подбора кадров, системы подготовки экспертов, участвующих в процедуре аккредитации, и привлечением, при необходимости, специалистов по отдельным областям знаний. Критерии определения компетентности корреспондента при получении им аккредитации устанавливаются нормативными документами аккредитующего органа: с учетом специфики деятельности этого органа и представителя средства массовой информации. Проверка компетентности иностранных журналистов установленным образом повлекла обвинения со стороны Специального докладчика ОБСЕ в неоправданном ограничении свободы слова и самовыражения.

Законодательства Франции и Греции³ содержат требование о высоком профессиональном уровне зарубежных корреспондентов, который подтверждается размером оплаты их труда (1000 евро в месяц во Франции; в Греции — минимальный размер оплаты труда журналиста со стажем работы более пяти лет, установленный коллективным трудовым договором Афинского союза редакторов ежедневных газет)⁴. Аккредитация иностранных журналистов во Франции возложена на Радио Франции и включает в себя процедуру интервью в Пресс-службе Министерства иностранных дел Франции⁵.

¹ Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2006. № 9, ст. 65.

² Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан. 2006. № 11, ст. 89.

³ Greece Ministerial Decree № 22356/Δ/634/3.11.1998.

⁴ ESHEA (Union of Athens Daily Newspaper Editors).

⁵ The procedure for foreign journalists applying for press cards in France. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Посольства Республики Франция в Вашингтоне, США. URL: <http://www.ambafrance-us.org/spip.php?article361> (дата обращения: 14.03.2014).

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 17.07.2008 «О средствах массовой информации»¹, принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25.12.2008 № 2015, которое утвердило Положение «О порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации». Основное отличие белорусских правовых актов от российского законодательства состоит в наличии закрытого перечня оснований для лишения аккредитации иностранных корреспондентов.

В соответствии с п. 15 Положения, Министерство иностранных дел Республики Беларусь вправе лишить аккредитации журналиста иностранного средства массовой информации в случаях: повторного в течение года нарушения установленных правил аккредитации либо распространения сведений, не соответствующих действительности, унижающих честь и достоинство граждан и (или) иных лиц; использования услуг журналистов и (или) иных лиц, не имеющих аккредитации; нарушения журналистом иностранного средства массовой информации законодательства Республики Беларусь. Следует отметить либеральный характер белорусского и российского законодательства, отсутствие в них имущественных цензов для иностранных журналистов.

Процедура аккредитации корреспондентов иностранных средств массовой информации свойственна законодательству большинства как признанных, так и не признанных государств Восточной Европы. Такая процедура идентична в Латвии, Болгарии, Чехии и Македонии, и имеет нормативно явочный порядок регистрации иностранных корреспондентов². Иногда процедура усложняется: например, для работы зарубежных журналистов в Приднестровье необходимо, согласно Закону Приднестровской Молдавской Республики от 11.04.2003 № 263-3-111 «О средствах массовой информации», получить аккредитацию в Государственной службе связи, информации и средств массовой информации Приднестровской Молдавской Республики. При этом аккредитация проходит согласование в Министерстве иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики.

Для оформления полномочий журналистов зарубежных средств массовой информации действуют два вида аккредитации: долгосрочная (постоянная), выдаваемая на срок до двух лет, с правом последующего продления, и краткосрочная: с указанием конкретных дат, выдаваемая журналистам на период их пребывания на территории государства для освещения ограниченного определенными сроками события, болезни или отпуска постоянного корреспондента.

Китайская Народная Республика признает в отношении иностранных корреспондентов их законные права и интересы и даже заявляет о готовности оказывать журналистам содействие в реализации их законных прав. В отношении краткосрочной аккредитации действует визовая система аккредитации журналистов. Только специальная журналистская виза (J-2 Visa) дает право журналисту заниматься профессиональной деятельностью на территории Китайской Народной Республики. Постоянная аккредитация иностранных корреспондентов осуществляется Министерством иностранных дел Китайской Народной Республики в разрешительном порядке. Особое внимание уделяется обязанности журналистов соблюдать законы и административные режимы Китайской Народной Республики, «испрашивать разрешение на интервью и фотосъемку тогда, когда оно очевидно требуется»³.

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 196. 2/1524.

² Law on foreign information activity in the Republic of Macedonia. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Республики Македония. URL: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/2070&language=en-gb> (дата обращения: 14.03.2014).

³ Right and Responsibilities of Foreign Journalists 2012/10/04. [Электронный ресурс] // Официальный сайт МИД КНР. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cede/det/Correspondents/mg/t976468.htm> (дата обращения: 14.03.2014).

Соединенные Штаты Америки проводят только визовую политику в отношении корреспондентов иностранных средств массовой информации. Особая виза (I Visa) необходима любому иностранному журналисту, осуществляющему профессиональную деятельность на территории США. Такая виза оформляется в консульстве, даже если с государством установлен безвизовый режим. Виза выдается на принципе добросовестности (*bona fide*) конкретного специалиста.

Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»¹, принятое в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»², специальная журналистскую визу не содержит. Иностраный журналист прибывает на территорию России по «обыкновенной рабочей» или «обыкновенной гуманитарной» визе и оформляет аккредитацию. При этом Министерство иностранных дел Российской Федерации в отношении иностранных корреспондентов фактически осуществляет двойной контроль: сначала на стадии оформления визы, а затем — на стадии аккредитации.

В интересах защиты прав и свобод человека в процессе совершенствования отечественного законодательства о средствах массовой информации предлагается учитывать прогрессивное регулирование международной журналистики. Под эгидой ЮНЕСКО при участии Международной организации журналистов, Международной федерации журналистов и региональных профессиональных объединений журналистов были разработаны Международные принципы профессиональной этики в журналистике, утвержденные на Четвертой консультативной встрече международных и региональных организаций журналистов в Париже 20 ноября 1983 г.³ В случае если соблюдение этических принципов станет обязательным условием аккредитации иностранных корреспондентов при Министерстве иностранных дел Российской Федерации, они станут важной правовой гарантией качества работы субъектов международной журналистики.

По нашему мнению, в целях оптимизации работы Департамента информации и печати Министерства иностранных дел Российской Федерации следует дополнить Положение об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы специальным институтом «журналистской визы». Получение такой визы должно сопровождаться обязательством журналиста по соблюдению российского законодательства и административным актом аккредитации журналиста при Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

Литература

1. Алексеев Г. В., Морозов Г. Н. Свобода слова и информационные транснациональные корпорации // *Власть*. № 2. 2009. С. 28–33.
2. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Международно-правовые гарантии свободы самовыражения // *Управленческое консультирование*. 2014. № 2. С. 116–124.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июня 2003 г. № 24. Ст. 2329.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159.

³ International Principles of Professional Ethics in Journalism Issued by the Fourth Consultative Meeting of International and Regional Organizations of Journalists in Paris on 20 November 1983. [Электронный ресурс]. URL: http://ethicnet.uta.fi/international/international_principles_of_professional_ethics_in_journalism (дата обращения: 20.03.2014).

3. Лукашук И. И. Средства массовой информации, государство, право. М.: Стольный град, 2001. 322 с.
4. Михайлов С. А. Мировые тенденции и национальные особенности в современной зарубежной журналистике : дисс. ... д-ра полит. наук. СПбГУ. 2002. 362 с.
5. Addy C. [etc.]. Carter-Ruck on libel and privacy. 6th ed., LexisNexis, London, UK. 2010.
6. Haraszti M. Special Report: Accreditation of Journalists in the OSCE area. Observations and Recommendations. Organization for Security and Co-operation in Europe. 2006. 25 oct.

References

1. Alekseev G. V., Morozov G. N. *Freedom of speech and information multinational corporations* [Svoboda slova i informatsionnye transnatsional'nye korporatsii] // Power [Vlast']. N. 2. 2009. P. 28–33.
2. Kirilenko V. P., Alekseev G. V. *International legal guarantees of a freedom of expression* [Mezhdunarodno-pravovye garantii svobody samovyrazheniya] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie] N. 2. 2014. P. 116–124.
3. Lukashuk I. I. *Mass media, state, law. Capital city* [Sredstva massovoi informatsii, gosudarstvo, pravo. Stol'nyi grad]. M., 2001. 322 p.
4. Mikhaylov S. A. *World tendencies and national features in modern foreign journalism* [Mirovye tendentsii i natsional'nye osobennosti v sovremennoi zarubezhnoi zhurnalistike] : doctoral dissertation. SPb State University. 2002. 362 p.
5. Addy C. [etc.]. *Carter-Ruck on libel and privacy*. 6th ed., LexisNexis, London, UK. 2010.
6. Haraszti M. *Special Report: Accreditation of Journalists in the OSCE area*. Observations and Recommendations. Organization for Security and Co-operation in Europe. 2006. 25 Oct.

О некоторых способах защиты прав интеллектуальной собственности (таможенный аспект)

Озолинг Андрей Евгеньевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры таможенного дела и логистики
 Генерал-майор таможенной службы
 ozol59@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье обсуждаются вопросы, связанные с деятельностью таможенных органов по защите интеллектуальной собственности. Рассматриваются отдельные правовые и практические вопросы деятельности таможни в этой сфере, с учетом создания Таможенного союза и вступления России в ВТО. Рассматриваются особенности проведения таможенных операций и таможенного контроля в отношении товаров, ввоз которых связан с необходимостью защиты прав интеллектуальной собственности. Анализируется значение использования новых методов профилактики в этой сфере, включая более гибкое и эффективное использование системы управления рисками. Отдельно рассматриваются логистические подходы к проблемам защиты интеллектуальной собственности в сфере таможенного дела. Прогнозируются потенциальные риски при совершении таможенных операций с товарами, содержащими интеллектуальную собственность и возможные направления перемещения таких товаров.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

интеллектуальная собственность, таможенный реестр, административное нарушение, таможенные документы, почтовые отправления, таможенная граница, Таможенный союз

Ozoling A. E.

On the Some Methods of Protection of Intellectual Property Rights (Customs Aspect)

Ozoling Andrey Evgenievich

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 Customs and Logistics
 Major General of Customs
 ozol59@mail.ru

ABSTRACT

This article raises questions, related to the activities of customs bodies in the field of protection of intellectual property. Also it addresses certain legal and practical aspects of customs activities in this field, taking into account the creation of customs union and Russia's WTO accession (WTO – World Customs Organization). Customs procedures and customs control is being discussed, in relation of goods, import of which is related to the need of protection of intellectual property rights. The author analyses the importance of using of new prevention methods in this area, including more flexible and effective use of risk management system. Separately considered logistical approaches to problems of protection of intellectual property in the field of customs. Also author in trying to forecast potential risks during performance of customs operations with goods containing intellectual property and possible movement of such goods.

KEYWORDS

intellectual property, customs Register, administrative infraction (offence), customs documents, postages, customs border, Customs union

Функция по защите интеллектуальной собственности для таможенных органов России достаточно нова. Впервые полномочия по выявлению контрафакта и пресечению его ввоза были закреплены за таможеней в Таможенном кодексе 2004 г. На сегодняшний день, сформирована нормативно-правовая база, действует Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности, развивается сотрудничество с правообладателями и зарубежными службами, перед которыми стоят аналогичные задачи. За 2012 г. таможенные органы России предотвратили ущерб, который мог быть причинен правообладателям, на сумму 1,7 млрд руб. Тем не менее, проблема остается актуальной и в силу объективных причин: вступление России в ВТО, создание Таможенного союза, продолжающееся функционирование целых схем и отдельных операций противоправного характера, в которых объектом посягательства выступают правоотношения в сфере интеллектуальной собственности.

Мы остановимся на нескольких аспектах противоправной деятельности участников сферы интеллектуальной собственности и эффективности мер противодействия им со стороны таможенных органов, хотя сразу оговоримся: существенно снизить остроту проблемы одной таможенной службе не под силу. Необходима активная и постоянная правоприменительная деятельность иных органов (исполнительных и судебных), которые, в большей или меньшей степени, сталкиваются в своей работе с задачами защиты интеллектуальной собственности.

В сфере противодействия таможенным правонарушениям основную роль играет система управления рисками (СУР). Важность осуществления таможенного контроля на основе СУР очевидна, но мы остановимся на некоторых вариантах совершения правонарушений, против которых система управления рисками оказывается не столь эффективной.

Известно, что профилей риска, несмотря на его сугубо служебное назначение, известен весьма широкому кругу лиц. Следовательно, предполагая возможный досмотр и зная точно, что определен он будет в 20% объема товара, можно расположить его в фургоне или контейнере таким образом, что фактический досмотр затронет только ту часть товара, которая представлена оригинальными изделиями.

Страны происхождения контрафактных товаров достаточно хорошо известны: это Таиланд, Малайзия, Пакистан, Турция и Польша. Но риск по вероятному региональному источнику контрафактной продукции, на наш взгляд, надо применять не просто в привязке к конкретной стране — следует провести анализ истории поставок, выявить чрезмерные логистические издержки, не соответствующие сезону маршруты. В пункте назначения анализируется основной род деятельности получателя. Надо определить, согласуется ли он с коммерческим наименованием поставляемого товара, были ли ранее контракты на аналогичный товар из этой страны, на другой товар; всегда ли тем же видом транспорта и через те же пункты пропуска через таможенную границу. Если поставляются запчасти, узлы и агрегаты, уточнить, в какой мере они соответствуют производственной деятельности фирмы.

Существующие профили рисков, применяемые в области защиты интеллектуальной собственности применительно к странам — традиционным производителям контрафакта, могут быть обойдены, если товар пойдет по усложненному маршруту: через Европу. В данном случае контрафактный товар может быть выгружен в одном из портов Европы, где есть инфраструктура с особым правовым статусом — например, свободный порт, свободная зона. Там могут совершаться операции в рамках процедур, связанных с переработкой товара, в объемах, минимально необходимых для того, чтобы в таможне назначения (в России) таможня расценила товар как произведенный в стране, где он, собственно, и был впервые создан.

Условно говоря, для перемещения контрафактной продукции Chanel на маршруте будет остановка во Франции, а для перемещения контрафактной продукции Gucci — соответственно, в Италии. В таком случае у таможни не будет не только

оснований, но и особой мотивации использовать интуитивные риски, а риски по странам-производителям, скорее всего, будут ориентированы на традиционных производителей контрафакта.

Обойти СУР позволит тактика смешивания оригинальной и контрафактной продукции в одной партии в расчете на невнимательность таможенника при досмотре. Однако, вероятнее всего, ее будет предварять поставка и таможенная очистка условно оригинальной продукции по приемлемой таможенной стоимости с полной уплатой всех причитающихся таможенных платежей.

Означает ли это, что целесообразней вести поиск в секторе дорогих изделий? Совсем нет, ведь нелегальный рынок предлагает разные изделия, а, кроме того, высокая цена оригинала требует от производителя контрафакта затрат на воспроизводство упаковки, фурнитуры, голограмм, цветной печати и т. д. Использование способа имитации подделки под оригинал, когда, как говорят специалисты, добиваются «сходства до степени смешения», может быть достаточно длительным — до того, как состоится решение арбитража или Палаты по патентным спорам. Выявить подобный товар на границе несложно, даже если будет иметь место и фактическое смешение упаковок оригинального и внешне сходного с ним товара. Опытный инспектор при досмотре легко отличит упаковку даже при высокой степени совпадения шрифта, фона и цвета букв. Более того: не изменяя объемы поставки, таможенную стоимость и направляя товары через один и тот же таможенный пост, отправители смогут использовать, с одной стороны, «эффект привыкания» и, соответственно, утрату должного внимания со стороны должностных лиц; с другой — по объективным причинам, основанным на некоторых элементах применения системы управления рисками, можно через несколько проводок оригинальной продукции снизить вероятность применения такой меры, содержащейся в профиле риска как таможенный досмотр. А ведь таможенный досмотр — наиболее часто встречающаяся мера по минимизации риска и наиболее эффективная с точки зрения выявления контрафактной продукции.

Возможно, стоит продумать вариант, как в рамках СУР классифицировать наиболее подверженные подделке товары, исходя из экономической целесообразности производства контрафакта в дорогом и дешевом ценовых сегментах.

Таможенники могут использовать в своей работе и так называемые интуитивные профили рисков — в тех случаях, когда они не обладают какой-либо информацией от правообладателя, но существенные признаки товара, оперативная информация могут позволить выявить и пресечь незаконное перемещение товара.

Одним из таких признаков, заставляющим, по крайней мере, обратить внимание на поставку и принять решение о необходимости применения СУР, является несоответствие наименования страны происхождения, указанного на таре или на упаковке, с наименованием страны вывоза, а тем более, если по транспортным документам можно проследить целую цепочку стран на маршруте движения товара, и ни одна из них не связана с заявленным местом производства или совершения операций, достаточных для признания ее страной происхождения товаров.

Роль таможни важна в предотвращении ущерба международным обязательствам страны, владельцам авторских прав на продукцию и товарные знаки, ущерба здоровью населения или экологии. Хотя в том, что касается ущерба для владельцев авторских прав, известно, что не все из них охотно идут на включение в реестр и на сотрудничество с таможенными органами Таможенного союза. Но таможня может задерживать товар, и не включенный в таможенный реестр, и без заявления правообладателя — что называется «ex officio», в том случае, если есть серьезные подозрения, формализованные в соответствующем профиле риска, в незаконном использовании объектов интеллектуальной собственности; тем не менее, важность защиты прав через реестры трудно переоценить.

Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности как основание для применения порядка, предусмотренного ст. 311 ТК ТС, т. е. применения мер по приостановлению выпуска товаров на основании заявления правообладателя, — это еще один, наряду с административным расследованием, инструмент противодействия контрафакту. Уничтожение продукции не значится в перечне обязательных санкций, предусмотренных законодательством, а между тем, в таком важнейшем элементе системы ВТО, как Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (соглашение ТРИПС), в ст. 51, определяется, что контрафактный товар подлежит задержанию и недопущению его в свободный оборот на территории стран — участниц ВТО, включая вывоз за ее пределы.

В решениях судов по административным правонарушениям, состав которых предусмотрен ст. 14.10 КоАП РФ, нередки случаи прекращения дел по малозначительности либо в связи с недоказанностью вины юридического лица, но самое важное, что судьи не всегда принимают решения об уничтожении конфискованного товара.

Конфискованный товар через Росимущество или службу судебных приставов выставляется на торги. Схема возможного нарушения выглядит достаточно просто. Организаторы переправки заведомо снабжают партию товара некими индикаторами в сопроводительных документах или на упаковке самого товара, или даже информацией, которые ориентируют таможенную и позволяют гарантированно выявить контрафакт. Далее следует громкое обнаружение, весь процесс административного производства: судебное разбирательство — конфискация — передача на торги и... покупка товара фирмой-посредником, созданной организатором перемещения контрафакта, или покупка у фирмы, не участвовавшей в операции. На рынок попадает товар, очищенный не просто в таможенном, но и в административно-правовом порядке, без уплаты таможенных платежей (при конфискации таможенные платежи не уплачиваются).

Разумеется, при разовой поставке размеры транзакционных издержек (включая коррупционные) излишне велики. Если же существует поточная схема, своего рода логистический канал, в котором своеобразными узлами перевалки или предпродажной подготовки выступают нормативные акты государственных органов или отдельные процессуальные действия, то издержки окажутся допустимыми. «Занимаясь исследованием теневой экономики, необходимо помнить о том, что право вторично по отношению к экономике. Поскольку любой принимаемый нормативно-правовой акт является продуктом, направленным на удовлетворение потребностей того или иного хозяйствующего субъекта» [1, с. 29].

Изменило ситуацию в области охраны прав интеллектуальной собственности создание Таможенного союза. Национальное законодательство стран-участниц несколько разнится. В Казахстане «исчерпание прав» владельца товарного знака происходит с момента их ввода в хозяйственный оборот в любой стране мира, а это означает отсутствие такого явления, как «параллельный импорт». Дешевый китайский товар будет попадать на территорию Таможенного союза из какой-либо страны СНГ — например Киргизии, — и далее, пользуясь отсутствием таможенных границ, свободно распространяться по единой таможенной территории.

В этом плане интересен белорусский опыт использования понятий фактического контрафакта (реальной подделки) и правового контрафакта (параллельного импорта). В любом случае согласованные действия государств — участников Таможенного союза через механизм Евразийской экономической комиссии являются важным и эффективным инструментом противодействия контрафакту.

Россия, являясь своеобразным логистическим мостом между Западом и Востоком, не застрахована от перемещения по этому мосту, в том числе, и контрафактной продукции. Естественно, что как собственные экономические интересы,

так и международные обязательства России диктуют ей необходимость внятной и эффективной политики в сфере защиты интеллектуальной собственности.

Литература

1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. Коррупция и ее связь с теневой экономикой // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 28–35.
2. Григорьев М. Н., Озолинг А. Е. Влияние управленческих и технологических инноваций в таможенно-логистической сфере на реализацию транзитного потенциала Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2012. № 4. С. 33–38.
3. Григорьев М. Н. Логистические подходы к организации борьбы с нелегальным наркотрафиком / М. Н. Григорьев, А. Е. Озолинг // Управленческое консультирование. 2011. № 3. С. 139–145.
4. Жуланов Е. Е. Совершенствование механизма таможенного регулирования деятельности отечественных фирм на международных товарных рынках / Е. Е. Жуланов // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 2. С. 26–33.
5. Лозбенко Л. Используйте международные инструменты / Л. Лозбенко // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2012. № 3. С. 24–26.
6. Медведев В. Н. Административно-правовой статус таможенных органов в контексте формирования Таможенного союза / В. Н. Медведев, О. Е. Томазов // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 66–67.
7. Шауфф Ф. Бизнес и таможня / Ф. Шауфф // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2012. № 1. С. 40–42.

References

1. Kirilenko V. P., Dronov R. V. *Corruption and its correlation with shadow economy* [Korrupsiya i ee svyaz' s tenevoi ekonomikoi] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 3. P. 28–35.
2. Grigoryev M. N., Ozoling A. E. *The influence of administrative and technological innovations in the field of customs and logistic in the process of implementing the transit potential of the Russian Federation* [Vliyanie upravlencheskikh i tekhnologicheskikh innovatsii v tamozhenno-logisticheskoi sfere na realizatsiyu tranzitnogo potentsiala Rossiiskoi Federatsii] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 4. P. 33–38.
3. Grigoryev M. N. *Logistic approaches to the organization of fight against an illegal drug traffic* [Logisticheskie podkhody k organizatsii bor'by s nelegal'nym narkotrafikom] // M. N. Grigoryev, A. E. Ozoling // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2011. N 3. P. 139–145.
4. Zhulanov E. E. *Improvement of the mechanism of customs regulation of activity of domestic-owned firms in the international commodity markets* [Sovershenstvovanie mekhanizma tamozhennogo regulirovaniya deyatel'nosti otechestvennykh firm na mezhdunarodnykh tovarnykh rynkakh] / E. E. Zhulanov // Economic analysis: theory and practice [Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika]. 2011. N 2. P. 26–33.
5. Lozbenko L. *Use international instruments* [Ispol'zuite mezhdunarodnye instrument] / L. Lozbenko // Customs regulation. Customs control [Tamozhennoe regulirovanie. Tamozhennyi kontrol']. 2012. N 3. P. 24–26.
6. Medvedev V. N. *Administrative legal status of customs authorities in a context of formation of Customs Union* [Administrativno-pravovoi status tamozhennykh organov v kontekste formirovaniya Tamozhennogo soyuza] / V. N. Medvedev, O. E. Tomazov // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i protsess]. 2012. N 4. P. 66–67.
7. Shauff F. *Business and Customs* [Biznes i tamozhnya] / F. Shauff // Customs regulation. Customs control [Tamozhennoe regulirovanie. Tamozhennyi kontrol']. 2012. N 1. P. 40–42.

Правоохранительная служба как ключевое звено в формировании правовой культуры гражданского общества в России

Степанов Алексей Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук, доцент
admpravo@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье с функциональной точки зрения раскрываются перспективы развития правоохранительной службы в аспекте защиты и обеспечения возможностей реализации прав и самореализации созидательного потенциала граждан на основе гармонизации потребностей личности и общества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

правоохранительная служба, гражданское общество, правовая культура, нравственность, правовая норма, образ жизни, профилактика, просвещение

Stepanov A. V.

Law Enforcement Service as a Key Link in the Formation of Legal Culture in the Civil Society of Russia

Stepanov Aleksey 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 Constitutional and Administrative Law
PhD in Jurisprudence, Associate Professor
admpravo@szags.ru

ABSTRACT

In the article from the functional point of view are revealed the prospects of development of the law enforcement service in the aspect of the protection of citizens and provision of opportunities for implementation of the rights and self-realization of creative potential of citizens on the basis of harmonization of the needs of the individual and society.

KEYWORDS

law enforcement service, civil society, legal culture, morality, legal rule, way of life, prevention, education

В современных условиях все более возрастает роль правоохранительной службы, которая осуществляет задачи и функции государства, выступает от его имени, наделена государственно-властными полномочиями и предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и интересов граждан, общества и государства. Так, например, в ст. 1 (п. 1) Федерального закона Российской Федерации «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ установлено, что: «Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также — граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности»¹.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.02.2014).

Рассмотрение деятельности правоохранительной службы в рамках современных позиций позволяет оценить ее роль и назначение в государственно-социальном механизме, определить эффективность, полезность и значимость этой службы. Однако качество деятельности правоохранительной службы, на сегодня, не в должной степени отвечает потребностям граждан, общества и государства, и по-прежнему остается актуальным вопрос профилактики и предупреждения нарушений закона. Это равносильно тому, как врач занимается устранением не причины болезни и, тем более, не предупреждением возникновения таких причин, а лишь уже состоявшимися проявлениями сущностей, вызывающих негативные для организма человека явления.

В ст. 2 вышеназванного закона определены направления деятельности полиции, содержащие, в основном, *конструктивно-созидательный и упреждающий характер* в отношении противоправных посягательств. Причем законодатель, предусматривая необходимость, в частности, «предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений», «обеспечения безопасности дорожного движения», не выделяет такое главное направление в борьбе с правонарушениями, как их профилактика.

В то время как в современных условиях демократии и рыночных отношений это одно из наиболее емких и содержательных направлений работы органов внутренних дел. Ибо деятельность органов внутренних дел на всех уровнях социальной лестницы должна включать: 1) выявление сущностных оснований, личностных и социальных причин и мотивов совершаемых правонарушений; 2) своевременное предупреждение, недопущение и пресечение возможных нарушений законов; 3) участие в обеспечении морально-нравственных, правовых условий реализации экономических, социальных и иных потребностей граждан в рамках действующего законодательства.

Понятно, что для реализации некоторой части этих функций есть специальные службы и органы, но они не решают эти проблемы в массовом масштабе и, соответственно, на разных уровнях государственного устройства.

Вот и сегодня, на фоне вскрытых и официально опубликованных многочисленных фактов коррупции, отдельные руководители предлагают создать еще один правоохранительный орган лишь с мониторинговыми, а не с профилактическими и упреждающими функциями орган; причем они прямо говорят, что такой орган нужен для борьбы с финансовыми нарушениями.

По этой причине можно предположить, что будет снова борьба желающих, а точнее сказать, вынужденных нарушать существующий финансовый режим и отслеживающих и наказывающих за эти нарушения. А не лучше ли такому органу профилактировать такие правонарушения: 1) вовремя вскрывать причины и условия, им способствующие; 2) указывать соответствующим структурам, руководству страны, законодательным органам и способствовать, вместе с ними, устранению этих причин; 3) создавать условия и способствовать реализации насущных материальных и духовных потребностей граждан.

Разумеется, причины правонарушений могут быть самые разные: нравственные, экономические, социальные, политические (вызванные противоречиями политики), правовые (вызванные несовершенством законов), которые подразделяются, в свою очередь, на внутренние — присущие самому человеку (например, его прошлому), и внешние — присущие общественному устройству в целом или отдельным частям этого устройства.

Сколько бы общество ни боролось с подсистемами самого себя, оно должно понимать, что эти подсистемы также обладают определенной внутренней, — да, негативной, противоречащей общественному устройству — силой, но подчас не менее мощным внутренним и, в негативном понимании, сущностным потенциалом, поро-

дающим рецидивы и разрушения в обществе. Более того: этот потенциал не только достаточно силен — он еще и направлен на выживание этой подсистемы. Причем часто не потому, что он изначально — от природы — является разрушительным, а потому, что его природная жизнеутверждающая энергия не находит такого выхода: проявления, которое было бы в гармонии с процессами жизни существующего общества и выполняло созидательную функцию для всего общества, а не только для отдельной группы, вступая в противоречие со всем обществом.

Иными словами, необходима гармонизация всех подсистем общества, и не только, как правильно говорят, на единой основе, но и в рамках единой нормы жизни; в данном случае — социальной нормы.

Очевидно, что фундаментальной основой такой гармонизации является данная природой нравственность, а регламентирующие ее нормы — нравственные законы природы (нравственность прежде всего в нас), а социальной — социальные законы общества, соответствующие нравственным законам природы, обладающие такой же нормой.

При таком подходе профилактическая, воспитательная и даже организующая и управленческая функции по отношению к подсистемам общества и конкретным личностям будут сводиться к осознанию не просто единой нормы нравственности, а единства внутренней меры — меры субъективной, вызванной внутренними потребностями человека, и внешней — существующей в обществе.

Такое осознание является сложным и многоступенчатым процессом, а потому требует большой разъяснительной работы с населением. Оно включает:

- 1) на формальном уровне — понимание того, что законы социальные ориентированы на проявление внутреннего человеческого потенциала, на самореализацию человека, на удовлетворение его внутренних потребностей;
- 2) на содержательном уровне — нацеленность на осмысление связей внутренних и внешних потребностей (то, что надо тебе, надо и обществу), нахождение смысла вести себя, действовать и созидать в рамках этой общей меры;
- 3) на сущностном интеллектуально-нравственном уровне — предметно-практическую деятельность, реализующую внутренние жизненные потребности человека, дающие положительный результат, удовлетворяющий себя, общество и вызывающий положительное чувство, побуждающее человека к дальнейшей созидательной деятельности. Если этот результат будет оценен, применительно к созидателю и общественному сознанию со стороны общества, на предметно-действенном и духовно-нравственном уровнях, то это и будет высшее достижение в реализации единой меры жизни любой подсистемы общества и общества в целом.

Конкретная реализация высказанной идеи должна осуществляться на всех уровнях единой организации общественной жизни природы, человека, общества и управленческих систем, подсистем и органов.

Поскольку речь идет, в первую очередь, о законах природы и общества, а также о праве человека на жизнь, то ключевым звеном в формировании в обществе соответствующей атмосферы, мироощущения и условий их реализации должна служить правоохранительная служба, в некоторой степени рассматриваемая как *правосозидательная*. Ибо право, например на жизнь, человеку дается изначально, и мало его охранять: надо обеспечить условия и возможности реализации этого права — как и всех других прав конкретных субъектов жизни.

В связи со сказанным напрашивается естественный вопрос: кто сегодня целенаправленно, на уровне государственных функций, обеспечивает реализацию прав конкретного человека, конкретной социальной системы? Обязанности требует выполнять любая надсубъектная структура. А кто обеспечивает реализацию прав субъекта общественной жизни и создает для этого условия? Ведь говорят же, что

человек обязан реализовать свое право на жизнь, данное ему в форме предназначения, той меры жизни, которая заложена в нем.

А если эта норма не совпадает с нормой жизни общества? Ведь именно здесь кроется противоречие творческого человека и принятия результатов его творчества сегодняшним обществом. Это совсем, казалось бы, маленький пример. Но сегодня мера общественной жизни, социальные законы, наконец, общественная нравственность, мораль и нормы жизни определенных подсистем человеческого сообщества не ориентированы на принятие качественно новых результатов творчества и их авторов. А, значит, норма жизни общества не готова к постоянному развитию на пути приближения к субъективной нравственной норме жизни природы, человека и природы Земли (не случайно проблема экологии все более обостряется). «Человек потому только и приходит к нравственному самоопределению, что весь процесс этого самоопределения в действительности выражает собою лишь природное содержание человеческой личности» [2, т. 1, с. 287].

При наличии единой нормы, реализующей единство предназначения природы, человека и общества, ориентированной на созидание, возможна гармонизация процессов жизнедеятельности разнокачественных жизненных пространств и процессов в них.

Именно в этом направлении движется сегодня эволюционный общественный процесс и развивается наука. Осмысление и осознание стратегически важных вопросов широкими массами населения невозможно без специально организованной работы на государственном уровне, без соответствующей организованной государственной подсистемы общества, а именно: *правоохранительной службы, выполняющей функции выявления причин правонарушений, просвещения, обучения, мониторинга результатов эффективности реализации прав граждан, инициатора изменения правовых и иных норм общественной жизни.*

Эти функции имеет смысл рассматривать как *базовые*. И только затем, при должной реализации этих функций, можно говорить об эффективной правоохранительной функции, являющейся, по сути, интеграцией названных базовых функций, характеризующих сущность, указывающих ключевые направления деятельности правоохранительной службы как целостного социального организма, отвечающего потребностям современного общественного устройства.

В целом, речь может идти о формировании правовой культуры человека. Но правовая культура субъектов и подсистем общества как внутренняя культура общества не может быть сформирована без внешней культуры общества в целом, которая выступает генератором культуры граждан. Если вспомнить, что, по определению, культура общества есть совокупность исторически сложившихся норм, то станет понятно, что реализация обозначенной выше единой меры организации жизни конкретного человека, подсистем общества и общества в целом, т. е. природы, человека, общества, и есть не что иное, как инструмент измерения — наконец, критерий и, одновременно, фундамент формирования правовой культуры в современном обществе.

Для реализации этих функций, естественно, меняется *предназначение* существующей правоохранительной службы. А предназначение может быть реализовано, если изменено сознание всех субъектов системы, включающее уровень образованности, профессиональной подготовки и нравственного интеллекта. В более широком понимании, речь идет о качестве человеческого капитала, его профессиональном ресурсе и кадровом потенциале на всех уровнях организации системы правоохранительной службы.

В этой связи должны быть сформированы повышенные требования к кандидатам на службу в ряде структур правоохранительной службы, усовершенствована нормативно-правовая база их деятельности, другие компоненты, обеспечивающие новое функциональное предназначение этой организации.

Таким образом, речь идет о выработке единой нормы внутренней и внешней жизни, а по сути, говоря обыденным языком, — о создании нравственной (природосообразной) организации жизни с указанием *нравственных правовых норм* на всех уровнях организации общественной жизни и всех процессах жизнедеятельности общества. Причем не только правовых, а *нравственно-обеспечивающих* норм общественной жизни.

Жизнь природы, общества и человека складывается из отдельных процессов жизнедеятельности, которые в условиях нравственной (читай — природосообразной) организации жизни должны быть соотносимы. В общественной жизни ученые [1] выделяют процессы: политики, идеологии, науки, образования, искусства, культуры, бытия (личного и общественного). Во внутреннем мире человека — совокупность процессов, которые качественно соответствуют выделенным процессам. Так, процессу политическому соответствует психологический процесс, протекающий в человеке на психологическом уровне и определяющий его состояние. В свою очередь, эти процессы качественно соотносятся и взаимодействуют с процессами природы. Например, на психологию человека влияет погода. Но говорят еще и «о погоде в доме». В доме под названием «государство» психологическое состояние общества — погоду — определяет политика.

Такое соответствие означает, в частности, что процессы политики, психологии и даже погоды, принадлежащие разным жизненным подпространствам, но находящиеся в едином жизненном пространстве планеты Земля, взаимодействуют и оказывают друг на друга влияние, которое в реальной жизни нельзя игнорировать.

В идеале, эти процессы должны быть гармонизированы, и эта гармония должна отражаться и быть зафиксированной в определенных правовых — законодательных — и других нормах общественной жизни.

Соотнесенность процессов, соответствие их друг другу, подчинение законам единой организации общественной жизни и природы должны постоянно анализироваться, корректироваться. А их взаимосвязи, взаимозависимость, *гармония* должны служить *основой формирования нравственного образа жизни* общества и всех его субъектов, а применительно к конкретному субъекту — основой сознательной самоорганизации собственной жизни, нравственного поведения и образа жизни.

Деятельность правоохранительной системы в области осмысления и осознания такого рода взаимосвязей, взаимозависимостей, взаимодействий нравственно-этических норм позволит более эффективно осуществлять формирование правосознания человека. Иначе говоря, функция правоохранительной службы — не только неотъемлемый, а ведущий компонент в такой важной области, как профилактическая, по сути, обеспечивающей устойчивость общественного развития в рамках существующих духовно-нравственных норм реальной действительности.

На практике, прежде чем выпустить в свет закон по важнейшим вопросам жизни общества и государства, желательно, чтобы он, т. е. закон, в обязательном порядке проходил правовую экспертизу на соответствие психологическому состоянию общества. А еще лучше было бы предоставить право гражданам Российской Федерации принимать такой закон путем референдума (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ¹). Ибо при несоответствии их ожиданиям он ухудшит психологическую атмосферу в обществе, что сначала вызовет отторжение этого закона, а значит, неподчинение ему, а затем может привести к противостоянию, и в конечном итоге — к социальному взрыву. Относительно соответствия политики и психологического

¹ Конституция Российской Федерации 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ; от 30.12.2008. № 7-ФКЗ; от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237 (853). 25 дек.; 2009. № 7. 21 янв.

состояния масс необходимо понимать, что это самый высокий, самый энергоемкий и потому наиболее опасный процесс с точки зрения нарушения устойчивого развития общественно-государственного устройства. Вот почему мониторинг такого соответствия уже существующих законов, предупреждение расхождения создаваемых законов с нравственными историко-генетическими нормами — фундамент обеспечения устойчивости развития России, а значит, важнейшая функция правоохранительной службы. Ибо она должна «хранить» истинное право народа и государства на устойчивость жизни и на ее развитие. А норма права, которая установлена в законе, не отвечающая этим требованиям, подлежит своевременной отмене или замене.

В этих условиях, особенно в экстремальных ситуациях, возникающих в правоохранительной службе в процессе оперативных мероприятий, человек, не задумываясь о законности в социальном плане, спокойно может поступать по совести, поскольку его личное внутреннее право согласовано с правом общественным. В этой связи в «Книге золотых правил» говорится, что «когда идет битва, не ты будь воином. Воин в тебе, и пусть он ведет битву, а ты повинуйся его велениям». И эту же идею правоохранительная служба в процессе профилактической работы с чистой совестью может внедрять в сознание граждан. Более того: при таком подходе в области развития правосознания народа возможна реализация идеи, о которой пишет В. И. Несмелов: «...нравственное самоопределение человека, несомненно, оказалось бы для него *единственным выражением всей действительной истины бытия*, если бы только истинная жизнь, о которой говорит человеку нравственное сознание, *существовала не в одном лишь идеальном представлении человека, как долженствующая быть, а была бы и на самом деле, как его наличная жизнь* (все выделено мной — А. С.)» [2, т. 1, с. 287].

В современном светском понимании сказанное означает, что при таком подходе потребности, мотивы и цели гражданина и общества совпадут, а, значит, будет достигнута гармония процессов жизнедеятельности конкретного гражданина и общества, и за счет возникшего в результате корпоративного эффекта возникнет творческий подъем всех субъектов, завершающийся проявлением нравственного интеллектуального потенциала в созидательной деятельности на личное и общественное благо.

Однако для практической реализации внутренних творческих возможностей общество обязано предложить человеку идеалы и идеологию, соответствующие и развивающие заложенный в нем историко-генетический потенциал. И для того, чтобы было именно так, снова необходим предварительный анализ соответствия идеологии историческому развитию народа, народности и нации. Не случайно в феврале 2013 г. по телевидению Президент России В. В. Путин сказал, что России необходимы учебники по истории, написанные на одной концепции, в единой логике, раскрывающей все этапы истории без их искажения. Это должно касаться и истории развития идеологии, и не только ее как субстанции, а во взаимной связи с другими процессами жизни общества: в частности, с политикой.

В политике, идеологии и других процессах без преемственности нельзя. Игнорирование прошлого — это *игнорирование накопленного жизненного опыта живущих сегодня граждан, вынуждение их жить «с чистого листа»*, что ведет к нарушению устойчивости их в этой жизни и, как проявление этого состояния — недовольство властью. По этой причине устойчивое развитие и единство власти и народа, ориентированное на совместное созидательное развитие, должно обеспечиваться не только гармонизацией жизненных процессов, но их преемственностью и регулированием со стороны специального социального института — системы правоохранительной службы, стоящей на страже соблюдения границ жизнеспособности всех субъектов и процессов единого общественного организма — государства.

Все изложенное относительно максимально емкого жизненного пространства — природы, человека, общества и государства — относится и ко всем подпространствам общественной жизни: к любой организации, учреждению, предприятию и конкретному гражданину. А это означает, что обеспечение возможности исполнения этими подсистемами своих прав, для создания условий такого исполнения, мониторинг принимаемых законов, подзаконных актов, инструкций: иными словами, всех актов, регулирующих жизненные процессы общества, — должно осуществляться на всех уровнях. Только при этом условии можно говорить о *формировании правовой культуры в самом широком ее понимании: в частности, как ключевого звена и фундамента становления гражданского общества.*

Для этого в правоохранительной службе должны быть созданы соответствующие подразделения разных уровней. Состав, структура и содержание деятельности этих подразделений — предмет особого исследования.

С учетом сказанного можно утверждать, что рассматриваемая система расширения функций правоохранительной службы имеет более широкое значение, чем только влияние на формирование правовой культуры. При таком подходе ее деятельность является необходимым условием становления гражданского общества и обеспечения не только устойчивости, а именно устойчивого развития совокупной творческой энергии масс, человеческого капитала, профессионального ресурса и кадрового потенциала, возникающих за счет гармонизации жизненных потенциалов (потребностей, интересов, целей) отдельных граждан, общества и государства посредством *осознаваемого* всеми сторонами гармонического единства их прав, зафиксированных в законах естественной жизни и в социальных законах общества.

Таким образом, предлагаемая идея расширения функций правоохранительной службы как социально-государственного явления позволяет выявить нерешенные проблемы и определить средства ликвидации существующего сегодня определенного «водораздела» между народом и властью, что является, на наш взгляд, главным препятствием становления гражданского общества в России.

Литература

1. Барболин М. П. Методологическая система построения единой теории непрерывного развития и образования человека / Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 4 (40). С. 142–151.
2. Несмелов В. И. Наука о человеке. (Репринтное воспроизведение изданий 1905 и 1906 гг.). Тт. 1, 2. Казань, 1994. 894 с.

References

1. Barbolin M. P. *Methodological system of creation of the uniform theory of continuous development and education of the person* [Metodologicheskaya sistema postroeniya edinoi teorii nepre-ryvnogo razvitiya i obrazovaniya cheloveka] / Messenger of the St. Petersburg university of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii]. 2008. N 4 (40). P. 142–151.
2. Nsmelov V. I. *Science about the person* [Nauka o cheloveke]. (Reprint reproduction of editions 1905 and 1906 of years). V. 1, 2. Kazan, 1994. 894 p.

Институт губернаторства и эволюция современной избирательной системы в России

Соснило Андрей Игоревич

Санкт-Петербургский филиал ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»
Заместитель директора по воспитательной работе, доцент кафедры менеджмента
Кандидат исторических наук
a_sosnilo@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена историческому аспекту развития государственного управления в России, реформирования избирательной системы, сопоставления мирового опыта и национальной специфики. Автор обращается к мемуарам генерал-губернаторов, которые описывали проблемы управления регионами, коррупцию среди чиновников и другие вопросы. Автор приходит к выводу о том, что в разные исторические периоды институт генерал-губернаторства использовался для укрепления власти; на разных этапах исторического развития Россия, так или иначе, возвращалась к назначению глав регионов.

В статье анализируются вопросы оптимального баланса централизации и децентрализации, сильные и слабые стороны сосредоточения и рассредоточения властных полномочий. Также анализируются вопросы изменения современной избирательной системы и избирательного законодательства, рассматриваются итоги возвращения к прямым выборам губернаторов в 2012–2014 гг., существующие тенденции эволюции избирательной и партийной систем. Автор отмечает переход от «управляемой демократии» к алгоритму «управляемых избирательных комиссий», что неминуемо снизит конкурентность и остроту политической борьбы, привлекательность института выборов для граждан и их заинтересованность в участии в них.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическая система, выборы, губернаторы, генерал-губернаторы, централизация

Sosnilo A. I.

The Institute of Government and the Evolution of Modern Electoral System of the Russian Federation

Sosnilo Andrey Igorevich

Saint-Petersburg branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation
Vice-director on upbringing work
PhD in History
a_sosnilo@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to historical aspect of development of public administration in Russia and reforming of political system, comparison of world experience and national specifics. The author addresses to memoirs of governor generals which described problems of management of regions, corruption among officials, etc. The author comes to a conclusion that during the different historical periods the institute of a general governorship was used for power strengthening, at different stages of historical development Russia, anyway, came back to appointment of heads of regions.

In the article questions of optimum balance of centralization and decentralization, strong and weaknesses of concentration and dispersal of powers of authority are analyzed. Also questions of change of a modern electoral system and electoral laws are analyzed. Results of return to direct elections of governors in 2012–2014 and existing tendencies of evolution of electoral and party systems are considered. The author notes transition from “operated democracy” to algorithm of “operated election commissions” that is inevitable lowers competition and sharpness of political struggle, appeal of institute of elections to citizens and their interest in participation in them.

KEYWORDS

political system, elections, governors, governors general, centralization

Оценить процесс укрепления центральной власти или перераспределение властных полномочий, их передачу в регионы в такой стране, как Россия, особенности географического и геополитического положения которой, по сути, имеют крайне мало аналогов в мире или не имеют вовсе, — задача весьма непростая.

Существует ли формула оптимального баланса или превалирования одного типа управления над другим? Что предпочтительнее: централизованная или децентрализованная власть? Точных ответов на такие вопросы, вероятнее всего, нет, и никогда не будет. Ответы зависят от многочисленных факторов, специфики и неповторимых нюансов отдельных стран, а также реалий исторических эпох. Удачность нахождения этого баланса в значительной степени определяет и успешность развития страны.

В целом же, можно говорить лишь о том, что как власть, сосредоточенная в руках диктатора, может нести лишь беды, так и децентрализованная власть в руках дальновидных и мудрых людей может нести процветание любому государству. Географическое положение России и климатические условия, безусловно, накладывают свой отпечаток на те формы управления, которые приемлемы (или неприемлемы) для государства. Большая территория, в подавляющем большинстве, плохая и морально устаревшая инфраструктура, изношенные основные фонды, холодный климат и огромные пространства вечной мерзлоты, 1% сельскохозяйственных земель, находящихся вне зоны рискованного земледелия, воровство и высокая коррумпированность делают вопрос управления таким государством сверхсложным. Для того чтобы понять, каков должен быть баланс централизации и децентрализации власти, стоит заглянуть в собственную историю.

Развернувшаяся в обществе и средствах массовой информации дискуссия по вопросу необходимости выборности глав регионов дает еще один повод вспомнить некоторые аспекты государственного управления прошлых лет.

Укрепление центральной власти, назначение глав регионов, с исторической точки зрения, было характерно, в первую очередь, для наиболее тяжелых для страны периодов, требующих сосредоточения всей полноты власти в одних руках для принятия непростых, волевых, но судьбоносных решений.

Достаточно интересны для понимания восприятия назначения глав регионов населением мемуары, написанные генерал-губернаторами С. Б. Броневским, А. О. Дюгамелем, Н. П. Синельниковым и др. В них содержится много информации о будничной управленческой деятельности генерал-губернаторов: описание управляемых ими регионов, отдельных городов и сёл, быта населения, проблем повседневной жизни; приводится описание различных промышленных и сельскохозяйственных объектов, учебных заведений, медицинских учреждений, войсковых подразделений и тюрем; характеризуются жалобы, которые получали главы регионов на приеме населения и в поездках по губерниям.

Н. П. Синельников, генерал-губернатор Восточной Сибири в 1871–1874 гг., уделяет особое внимание вопросам, связанным с исполнением обязанностей высшего должностного лица; описывает свои практические действия по решению таких проблем, как преодоление нехватки продовольствия в Иркутске и организация работ каторжан на золотых приисках губернии.

Генерал-губернаторы в своих работах высказывали мнение относительно производившихся реформ на занимаемых постах и давали им положительную (или отрицательную), с их точки зрения, оценку.

Большинство генерал-губернаторов — так же, как и нынешние руководители государства — имели одну точку зрения относительно коррумпированного чиновничества.

Н. П. Синельников писал: «На меня клеветали, извращая лучшие мои намерения, предпринятые для блага вверенной мне монархом страны... мне долго приходилось беспомощно созерцать полную распущенность чиновничества»¹.

Кадровая проблема также представлялась весьма острой: «Чиновники, сидевшие на низших служебных местах, производили на меня, как при первом свидании с ними, так и впоследствии, самое тяжелое впечатление. Крайне ограниченное содержание, при дороговизне необходимых потребностей жизни, положило на сибирское чиновничество неизгладимое клеймо приниженности и безличия»².

Московский генерал-губернатор граф Ф. В. Ростопчин был одним из тех, кто пытался заниматься наведением порядка в чиновничьей среде и старался пресечь злоупотребления, в том числе, и в полицейских рядах³. В качестве примера может служить исключение из полиции квартального, который заставлял московских мясников ежедневно передавать ему по 60 фунтов говядины. Ростопчин заявил перед полицейскими чинами, что они «не должны и надеяться скрыть от меня свои плутни»⁴.

Сам метод управления с помощью назначаемых глав регионов отнюдь не является уникальным и широко используется во всем мире. Если проводить параллели с другими странами, то в крупнейших федеративных государствах с республиканской формой правления — таких, как США, Мексика, Аргентина, Бразилия — губернаторы избираются непосредственно населением, а там, где выборы являются непрямыми (Германия, Австрия, Швейцария), правительства регионов формируются региональными парламентами.

В монархиях механизм назначения иной: правительство региона, сформированное по выборному принципу, представляет кандидатуру губернатора. Похожие механизмы формирования региональной власти имеют место в Индии и Малайзии, где губернаторы назначаются напрямую первым лицом государства.

При обращении к истории института генерал-губернаторства необходимо отметить, что впервые назначать губернаторов начали при Петре I, который ввел новое административно-территориальное деление России. Затем принцип формирования региональной власти неоднократно менялся — в зависимости от политической конъюнктуры. Укрепление вертикали власти происходило в наиболее сложные моменты: когда требовалась консолидация всех сил.

Создание губерний было тесно связано с обеспечением нужд армии. По этой причине главами губерний, которые должны были осуществлять одновременно фискальные, хозяйственные и судебные функции, изначально назначались военные.

В 1708 г. всего две губернии (Ингерманландская и Азовская) возглавлялись генерал-губернаторами в силу своего исключительного положения, обусловленного, в первую очередь, с военной точки зрения (пограничные территории со Швецией и Турцией). При Анне Иоанновне генерал-губернатор был назначен и в Московской губернии — в силу особого значения Москвы.

Мощным стимулом для изменения системы управления стали народные восстания, подавить которые регионы за счет собственных сил не смогли, и требовалось вмешательство регулярных войск. При Екатерине II была проведена новая реформа территориального управления и в 1775 г. издано «Учреждение для управления губерниями», наделившее генерал-губернаторов надзорными и административными функциями. При этом в качестве руководителей регионов назначались люди, в первую

¹ Записки сенатора Н. П. Синельникова // Исторический вестник. 1895. № 7. С. 29.

² Указ. соч. № 6. С. 799.

³ Дубровин Н. Ф. Москва и граф Ростопчин в 1812 году / Н. Ф. Дубровин // Военный сборник. 1863. № 7. С. 115.

⁴ Булгаков А. Я. К Я. Булгакову, 21 августа / А. Я. Булгаков // Русский архив. 1900. № 5. С. 33.

очередь, преданные императрице и, что немаловажно, весьма способные. Павел I стал тем монархом, который ликвидировал генерал-губернаторство (1797) в большинстве регионов, но уже в 1819 г., при Александре I, было образовано генерал-губернаторство, охватывавшее пять губерний (Орловскую, Воронежскую, Тамбовскую, Тульскую и Рязанскую).

Во второй половине XIX — начале XX вв. институт генерал-губернаторов эффективно функционировал на всех окраинах Российской империи. Александр II провел новые преобразования генерал-губернаторской системы. При подготовке крестьянской реформы в 1858–1859 гг. он хотел ввести институт генерал-губернаторов на всей территории России, предоставив им максимально широкие полномочия. Однако реализации этих планов помешало сопротивление со стороны министерства внутренних дел, и с середины XIX в. число генерал-губернаторств сокращается; они постепенно упраздняются.

Таким образом, проследив централизацию власти на примере института генерал-губернаторства, можно сделать вывод о том, что в разные исторические периоды этот институт использовался для укрепления власти, на разных этапах исторического развития Россия, так или иначе, возвращалась к назначению глав регионов.

В период президентства Б. Ельцина отношения Москвы и регионов напоминали постоянный торг друг с другом и «парад суверенитетов». Не лучшее экономическое положение государства, отсутствие прочной иерархии обозначали заметные тенденции к его распаду. Утрата центром возможности непосредственного воздействия на принятие субъектом РФ каких-либо решений сделала неэффективным механизм, контролирующий соблюдение Конституции субъектами федерации и непосредственно их руководителями.

Трансформация политической системы, произведенная В.В. Путиным, должна была предоставить Кремлю возможность контролировать региональных лидеров. Принятые изменения в избирательном законодательстве достаточно сильно преобразили политическую систему страны. Остаточная хаотичность вседозволенности ельцинского периода была приведена к упорядоченности «управляемой демократии» [3].

Введение «назначаемости» губернаторов было воспринято обществом неоднозначно, но не вызвало резких массовых протестов: вероятнее всего, в связи с большой общественной потребностью в установлении социально-экономической стабильности.

В. Путин, придя к власти, практически получил карт-бланш от российского общества, что позволило ему создать мощную вертикаль власти, пронизывающую все государственные сферы. Введение соответствующих законодательных норм и получение такого объема полномочий практически невозможно себе представить, к примеру, в США. Российское же общество конклюдентно выразило свой латентный заказ «порядка и стабильности» в доверии такого рода полномочий без референдумов, особых протестов и борьбы против ущемления политических прав.

Оценить эффективность назначения глав регионов или их выборность сложно. Оба варианта имеют свои сильные и слабые стороны. В случае с назначением выстраивается бюрократическая пирамида: когда во главе региона может стоять не лучший хозяйственник, но человек, пользующийся доверием главы государства. Чиновники же выполняют бездарные, вредные, а подчас — и откровенно криминальные и антигосударственные распоряжения такого руководителя, оставляя без внимания интересы региона и граждан. В значительной степени теряется обратная связь жителей региона с его руководством, устраняется мотивация реализовывать общественные нужды и запросы [1]. Отставку такого главы региона можно ждать долго, и вероятнее всего, только в случае полной потери контроля над ситуацией в регионе, возникновения экстренных ситуаций, массовых протестов или развития событий по сценарию г. Кондопога (Карелия) в 2006 г., где происходили массовые беспорядки.

рядки, переросшие в столкновения на межнациональной почве, которые удалось остановить только с помощью введения в регион внутренних войск и ОМОНа.

В механизме назначения есть скрытая угроза возможного сбоя системы, если главой государства становится не перфекционист и не самый талантливый управленец. Вот почему назначение глав регионов обосновано лишь на переходном этапе развития государства.

Выборы, с учетом особенностей политической культуры России и русской ментальности, также не дают гарантию прихода к власти адекватного регионального лидера; тем не менее, они обладают преимуществом обратной связи. Неэффективный губернатор при проведении выборов по всем правилам не будет переизбран — в отличие от варианта назначения. Но выбор населения региона, как правило, основан на опосредованной и часто искаженной информации, преподносимой СМИ, а она зачастую имеет ярко выраженный политический заказ. Прямая информация о личных качествах, биографии, талантах и способностях кандидатов остается вне досягаемости большинства. Дополнительное влияние оказывают и многие другие факторы: такие, как состав избирательных комиссий и их независимость от конкретных политических сил, поддержка крупного капитала и СМИ, поддержка административно-го ресурса и др.

В конце 2011 г. сложилась ситуация, когда недовольство граждан — впервые с начала 90-х гг. — в массовом порядке выплеснулось на улицы многих крупных городов России. Среди протестующих было множество представителей среднего класса; людей, достаточно часто выезжающих за границу и сопоставляющих условия жизни внутри РФ и за ее пределами. Недовольство этой социальной группы, в первую очередь вызвано, по мнению автора, невозможностью получить внутри страны услуги или товары должного качества за адекватные средства, ограничением ряда прав и свобод, снижением реальной политической конкуренции.

Стандарты качества жизни при сравнении с развитыми странами часто оставляют желать лучшего. Это касается большинства приоритетных социальных сфер: услуг ЖКХ, транспорта, розничной торговли, медицины, безопасности, образования [2].

Это побудило власти предпринять ряд мер по внесению некоторых изменений в политическую систему страны. Перед прекращением своих полномочий Президент РФ Д. А. Медведев подписал Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ“» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

В соответствии с ним, губернаторы вновь должны были избираться гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права тайным голосованием. Однако кандидатов на должность губернатора могли выдвигать только политические партии. Закон позволил им выдвигать как членов партии, так и не состоящих в ней граждан. Возможность самовыдвижения была передана на усмотрение субъектов РФ, которые получили право выбирать, воспользоваться ею или нет.

Согласно закону, в субъектах РФ кандидатов должны были поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на выборах глав муниципальных образований, в числе которых должно быть от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов.

В городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге) кандидаты также должны были поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований и глав муниципальных образований. Кандидат должен был получить поддержку не менее чем трех четвертей муници-

пальных образований. По этой причине подготовка к предстоящим выборам в Санкт-Петербурге началась задолго до «дня X», и к середине 2012 г. уже были сформированы составы многих избирательных комиссий муниципальных образований. Большинство политических партий к такому развитию событий оказались не вполне готовы.

Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения указанной поддержки, необходимо было собрать от 0,5 до 2% подписей избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

Закон ограничивает возможность избрания на должность более двух сроков подряд. Для победы на выборах кандидату необходимо получить поддержку более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

Еще одним новшеством закона является возможность отзыва избирателями губернатора — в случае установления судом фактов нарушения им законодательства РФ (или законодательства субъекта РФ), либо неоднократного грубого, без уважительных причин, неисполнения им своих обязанностей, а также устанавливаются основные требования к процедуре отзыва. Федеральный закон вступил в силу 01.06.2012, и первые выборы на основе принятых изменений в законодательстве состоялись во второе воскресенье октября 2012 г.

Необходимость выборов глав регионов поддерживается большинством населения России, и возврат к прямым выборам губернаторов явился одной из действенных мер, способных снизить общественное недовольство и позволить гражданам выплеснуть избыточную, с точки зрения властей энергию в заданном русле. Сам по себе возврат к выборам не сулит неизбежного повышения качества и уровня жизни в регионах: общество уже многократно обманывалось и разочаровывалось в сделанном выборе. Тем не менее, эта мера воспринята большинством граждан как положительная.

Кроме изменений выборного законодательства в отношении глав регионов, отдельно необходимо отметить меры по изменению партийной системы РФ, упрощению процедуры создания и регистрации политических партий. Данные инициативы, с одной стороны, представляются, безусловно, либеральными, с другой, вызывают опасения, что, с большой долей вероятности, повторится «разгул» многопартийности начала 90-х гг. прошлого века: когда были созданы многочисленные партии, не представлявшие собой сколь-нибудь значимую силу и не способные консолидировать вокруг себя большое число сторонников и как-либо влиять на политику государства. Вот почему можно говорить о том, что данная мера в предлагаемом виде, вероятнее всего, не способствует становлению мощных и действенных эффективных политических партий, способных выражать интересы своих избирателей. Инициаторам принятия данного нормативного акта это, безусловно, понятно.

Снижение накала политической борьбы можно констатировать и в эволюции института губернаторства. Состоявшиеся в нескольких регионах выборы губернаторов спустя восемь лет после их отмены прошли достаточно тихо, без каких-либо неожиданностей.

Л. Коротков, бывший губернатор Амурской области (2001–2007) прокомментировал результаты прошедших выборов в духе времени: «Те выборы, на мой взгляд, были намного демократичней и свободней, чем ныне существующие. Я имею в виду не Амурскую область, а выборное законодательство РФ в целом. И, разумеется, большая демократичность могла привести к непредсказуемым результатам. По крайней мере, политическая борьба была гораздо острее»¹.

¹ Выборы губернатора прошли более чем предсказуемо. [Электронный ресурс]. URL: <http://tvgorod.ru/24637-vybory-gubernatora-proshli-bolee-chem-predskazuemo.html> (дата обращения: 13.08.2013).

Во всех пяти регионах, в которых в 2012 г. прошли выборы, победу одержали действующие губернаторы с существенным отрывом от ближайших конкурентов (Амурская, Белгородская, Брянская, Новгородская и Рязанская области). В качестве критерия проведения выборов именно в этих регионах, вероятно, выступил низкий процент поддержки «Единой России» на выборах в Государственную Думу.

Главной особенностью прошедших в том году выборов можно считать отсеивание кандидатов на этапе регистрации. Большинство политических партий во всех пяти регионах не имели достаточных ресурсов, чтобы пройти муниципальный фильтр. Это позволило отсеять «справедливороссов» в Новгородской, Брянской и Рязанской областях, а также кандидата от КПРФ в Новгородской области. Во всех регионах были выдвинуты и «страховочные» кандидаты, создающие видимость конкурентной борьбы. Кандидаты от оппозиции выступали с заявлениями о давлении на депутатов муниципальных советов.

Средняя явка на выборах губернаторов в 2012 г. составила 45,9%. По сравнению с предыдущими годами, она существенно упала, что объясняется уверенностью большинства избирателей в предопределенности выборов, отсутствии сильной конкуренции и достойной политической альтернативы.

Сценарии восьми предвыборных кампаний 2013 г. (Владимирская, Магаданская и Московская области, Москва, Забайкальский край, Хабаровский край, Хакасия и Чукотский автономный округ), в целом, протекали по апробированному алгоритму на фоне неспособности оппозиции объединить свои силы и ресурсы и выдвинуть единого сильного кандидата, могущего составить конкуренцию действующему губернатору. Традиционные меры (постоянное сопровождение в СМИ, ставка на административный ресурс и старшее поколение, социологические опросы с высокими рейтингами действующих губернаторов), вкупе с муниципальным фильтром, дискредитацией оппозиционных кандидатов, разобщенностью оппозиции, давали «изъезженно-пресные» прогнозы политической кухни и итогов выборов 8 сентября 2013 г.

По факту, эти прогнозы, безусловно, оправдались: представители «Единой России» возглавили большинство из тех регионов, в которых проходили выборы. Исключением стал Забайкальский край, в котором победу одержал представитель «Справедливой России». Кандидаты от КПРФ, в основном, получили результаты в диапазоне от 7 до 15% и с большим отставанием заняли вторые места; третье место удержала за собой ЛДПР.

А. Шедлер в своей работе «Электоральный авторитаризм: динамика несвободной конкуренции» [4] представил модель, дающую интерпретацию происходящих в постсоветских странах политических процессов.

На взгляд автора, суть современных политических процессов не получается свести к термину «несвободная конкуренция» — тренд всех последних выборов скорее сводится к «грамотному» формированию избирательных комиссий (чем более «централизованных», тем лучше) и к их контролируемости. По факту, большинство партий и кандидатов оказались ни морально, ни организационно не готовы к адекватному ответу на новый политический вызов в современную эпоху развития российской политической системы — эпоху «управляемых избирательных комиссий».

Литература

1. Косов Ю. В. К вопросу становления евразийской интеграции: политико-экономический аспект / Ю. В. Косов // *Управленческое консультирование*. М., 2013. № 2. С. 62–67.
2. Соловьева Е. О. Управленческие аспекты реализации концепции развития муниципальной образовательной организации / Е. О. Соловьева // *Самоуправление*. 2013. № 11. С. 27–29.

3. Соснило А. И. Реформирование партийной системы РФ в условиях управляемой демократии // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2007. Т. 19. № 45. С. 257–260.
4. Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / Andreas Schedler (ed.). Boulder, CO, und London, UK: Lynne Rienner Publishers, 2006. XI + 267 pp.

References

1. Kosov Yu. V. *On the formation of the Eurasian integration: political and economic aspect* [K voprosu stanovleniya evraziiskoi integratsii: politiko-ekonomicheskii aspect] / Yu. V. Kosov // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. M., 2013. N 2. P. 62–67.
2. Solovyova E. O. *Administrative aspects of implementation of the concept of development of the municipal educational organization* [Upravlencheskie aspekty realizatsii kontseptsii razvitiya munitsipal'noi obrazovatel'noi organizatsii] / E. O. Solovyova // Self-government [Samoupravlenie]. 2013. N 11. P. 27–29.
3. Sosnilo A. I. *Reforming of the party system of Russian Federation in the conditions of operated democracy* [Reformirovanie partiinoi sistemy RF v usloviyakh upravlyaemoi demokratii] // News of the Herzen State Pedagogical University of Russia [Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena]. 2007. V. 19. N 45. P. 257–260.
4. Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition / Andreas Schedler (ed.). Boulder, CO, und London, UK: Lynne Rienner Publishers, 2006. XI + 267 pp.

Кластерное моделирование как инструмент эффективного развития интеграционных взаимодействий в сфере образования, науки и молодежного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза

Шамахов Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Директор
Доктор экономических наук
director@sziu.ru

Вовенда Алексей Викторович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Директор Центра евразийских исследований
Кандидат политических наук
vovenda-1c@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлена характеристика кластерного моделирования как эффективного инструмента развития интеграционных межгосударственных связей на евразийском пространстве в долгосрочной перспективе в сфере образования, науки, инноваций и молодежного сотрудничества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

кластер, кластерное моделирование, интеграция, наука, инновации, образование, молодежная политика, Евразийский экономический союз

Shamahov V. A., Vovenda A. V.

Cluster Modeling as the Instrument for Effective Development of Integration Cooperation in Education, Science and Youth Cooperation within the Framework of the Eurasian Economic Union

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

Vovenda Alexei Victorovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Director of the Center Eurasian Researches
PhD in Political Science
vovenda-1c@mail.ru

ABSTRACT

In the following article is characterized the cluster modeling as the key and effective instrument of the development of the integration state long term cooperation within the Eurasian region in the field of education, science, innovation and youth cooperation.

KEYWORDS

cluster, cluster modeling, integration, science, innovations, youth policy and cooperation, Eurasian Economic Union

В современных условиях развития международных отношений, в контексте усиления кризисной составляющей процессов глобализации, — что выражается и в нарастающей политической напряженности в некоторых регионах мира, и в появлении все новых угроз экономической безопасности мировой финансовой системы, — государства вынуждены искать новые формы социально-экономического развития, которые отличались бы эффективностью, комплексным характером, а, главное, конкурентоспособностью.

В данном контексте вполне логичным является построение системы эффективного регионального межгосударственного сотрудничества как важнейшего механизма развития региональной интеграции и обеспечения экономической стабильности. Развитие регионов, в свою очередь, приводит к появлению целого ряда задач, требующих эффективных и новаторских решений. К таким задачам следует отнести обеспечение устойчивого экономического регионального роста, привлечение инвестиций, создание оптимальных условий для развития человеческого потенциала и др.

Одним из эффективных инновационных инструментов решения вышеперечисленных задач может стать кластерное моделирование, основанное на идее создания (в перспективе) системы функциональных кластеров, отвечающих за конкретные направления стратегического социально-экономического межгосударственного развития.

Сегодня повышенное внимание как на международном, так и на государственном уровнях уделяется созданию оптимальных социальных и экономических условий для жизни и личностного развития молодежи, молодых ученых и специалистов, которые, используя свои интеллектуальные ресурсы, могут не только вести новаторские разработки, но и производить инновационные продукты, обладающие высокой конкурентоспособностью, способные вывести межгосударственное сотрудничество на качественно новый уровень.

Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы проделал большую работу по созданию интеграционных моделей развития образования, науки и молодежного сотрудничества, учитывающих особенности региональных социально-экономических и политических процессов.

В ходе создания таких проектов СЗИУ, как международный образовательный консорциум «Евразийская лига вузов государственного и корпоративного управления» (далее — Консорциум), Евразийский молодежный кластер, был применен механизм кластерного моделирования. При этом, в нашем понимании, кластер — это интеграционный механизм, обеспечивающий интенсивное развитие образующих его организаций, их эффективное партнерство.

Важнейшим инструментом, способствующим развитию единого международно-научно-образовательного пространства, является создание кластеров, объединяющих вузы стран евразийского партнерства. Интеграция, объединение и координация усилий вузов в научно-образовательный кластер призваны содействовать созданию условий для стабильного, устойчивого развития образовательных институтов в единую систему, связанную подготовкой конкурентоспособных и востребованных специалистов.

Сам термин «кластер» предусматривает наличие совокупности размещенных на ограниченной территории организационных и производственных структур (участников кластера), что характеризуется присутствием:

- системы эффективной коммуникации между участниками кластера, основанной на использовании современных высоких технологий;
- механизма координации деятельности и кооперации всех участников кластера (эффективный менеджмент);

- синергетического эффекта, выраженного в повышении экономической эффективности и результативности деятельности каждого участника кластера за счет высокой степени их кооперации, а также внедрения инновационных образовательных программ и научных разработок.

Современные тенденции развития высшего профессионального образования определили новые подходы к его организации, среди которых одним из наиболее перспективных является кластерный. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации создание кластеров представляется как важнейшее направление формирования общенациональной системы поддержки инноваций и развития России. Интеграция в кластере определяется как объединение различных структур и нахождение новой формы сопряжения их потенциалов с целью производства инновационного продукта.

Положительным моментом в создании кластера является формирование единого информационного профессионального пространства общения, распространения знаний и новых технологий. Внутри кластерной сети быстрее распространяется информация, благодаря чему ее участники могут оперативно и адекватно реагировать на изменения среды (как внешней, так и внутренней), а также принимать эффективные решения.

Кластеры ориентированы на активную грантовую деятельность, устойчивую связь с партнерами и работодателями, на создание малых инновационных предприятий и учебно-научно-производственных комплексов, проведение востребованных в научной среде стран евразийского партнерства исследований, подготовку публикаций.

Целью образовательного кластера является повышение качества профессиональной подготовки, удовлетворение текущих и перспективных потребностей работодателей в высококвалифицированных специалистах. Основными задачами образовательного кластера являются следующие:

- построение эффективной системы межвузовского партнерства;
- развитие интегрированных систем непрерывного образования;
- гармонизация подходов к развитию национальных систем образования;
- консолидация усилий по выработке единой стратегии развития интеллектуального потенциала в области науки и инноваций.

Ключевая роль в научно-практических исследованиях перспектив развития интеграционных процессов на евразийском пространстве должна отводиться высшим учебным заведениям, в которых существуют экспертно-аналитические советы, исследовательские центры и лаборатории. Вузы должны стать не только базой для подготовки будущих кадров для политических и экономических региональных интеграционных структур, но и площадкой для разработки механизмов и моделей развития межгосударственного сотрудничества на евразийском пространстве (в долгосрочной перспективе).

Изучение проблематики евразийской интеграции лежит в области междисциплинарных исследований, на стыке науки и практики. В связи с этим особое значение приобретает формирование единого международного научно-образовательного пространства, что будет способствовать наиболее эффективному решению актуальных проблем интеграции [1], а также реализации задач организации международной коммуникации и сетевого объединения высших учебных заведений, ведущих подготовку государственно-управленческой элиты.

Вузы стран евразийского пространства имеют научно-образовательную базу для формирования на основе кластерного подхода эффективной модели изучения стратегических векторов развития процессов евразийской интеграции в долгосрочной перспективе — Консорциума.

Приоритетным направлением деятельности Консорциума станет реализация совместных международных учебных программ и научно-исследовательских проектов

в рамках сотрудничества в области образования и науки с различными вузами стран евразийского партнерства, что будет способствовать развитию межвузовского сотрудничества, генерации новых знаний и формированию единой инновационной интеллектуальной среды.

Инициатива создания Консорциума принадлежит Северо-Западному институту управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (СЗИУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации).

В настоящее время в СЗИУ действует целый ряд экспертно-аналитических советов, исследовательских лабораторий по изучению особенностей развития интеграционных процессов на евразийском пространстве, создана комплексная научная школа евразийских исследований. Системообразующей структурой комплексной научной школы является Центр евразийских исследований СЗИУ.

Стратегическим вектором развития комплексной научной школы евразийских исследований института является реализация трехмодульной системы непрерывного профессионального образования, научно-прикладных исследований и инновационных проектов. Разработка и реализация данных модулей направлена на развитие положений «Концепции развития научно-исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года» (Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 337) и «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р).

В перспективе, в рамках деятельности Консорциума, планируется реализовать проект по созданию единой научной школы евразийских исследований. Важно, чтобы в рамках становления данной научной школы были созданы все условия не только для межвузовского комплексного теоретического и прикладного изучения проблем и перспектив развития интеграционных процессов на евразийском пространстве, но и для того, чтобы Консорциум стал ведущей экспериментальной площадкой по созданию инновационной научно-образовательной модели сетевого взаимодействия высших учебных заведений для комплексных исследований интеграционных взаимодействий в рамках межгосударственных отношений [2].

Деятельность Консорциума не только позволит укрепить межвузовское сотрудничество, но и будет способствовать развитию единого научно-образовательного кластера на евразийском пространстве, что, в свою очередь, позволит, в перспективе, создать систему эффективных наднациональных органов в сфере образования и науки Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Студенты и молодые ученые СЗИУ, при поддержке представителей президентских академий Беларуси и Казахстана, стали учредителями общественной организации по содействию развитию международного молодежного сотрудничества «Евразийская молодежная ассамблея», призванной способствовать формированию единой коммуникативной площадки для активного и заинтересованного обсуждения проблем и перспектив молодежной деятельности, а также установления контактов с молодежными сообществами стран евразийского партнерства.

Центром евразийских исследований СЗИУ РАНХиГС была разработана кластерная модель международного молодежного взаимодействия — Евразийский молодежный кластер. Практическим воплощением данной модели стало принятие резолюции участников Первого евразийского молодежного инновационного конвента, проходившего в Санкт-Петербурге с 14 по 16 апреля 2014 г. под патронатом Законодательного собрания Ленинградской области.

Молодые ученые, студенты, представители молодежных организаций и бизнес-сообщества выработали решение о формировании международной коммуникатив-

ной площадки, которая объединит наиболее активных, обладающих инновационным мышлением молодых ученых, парламентариев, представителей молодежных общественных объединений и бизнес-сообщества.

Создаваемый кластер будет способствовать росту научно-исследовательского, профессионального и творческого потенциала молодежи, ее активному участию в жизни общества, выработке инновационных решений актуальных проблем евразийской интеграции.

Основными целями создания Евразийского молодежного кластера являются:

- формирование единого пространства для конструктивного диалога молодежи, помогающего осознать перспективы евразийских интеграционных процессов и разобраться в их специфике;
- объединение научного, инновационного, культурного потенциала молодежи стран евразийского партнерства;
- строительство стартовой площадки для карьерного и личностного роста молодежи в научно-исследовательской, проектной деятельности и предпринимательстве.

Необходимо отметить, что объединение интеллектуального и инновационного потенциалов молодежи на основе кластерного подхода позволит ей принимать активное участие в выработке согласованных решений задач евразийской интеграции, что, несомненно, будет способствовать становлению международной молодежной науки и политики как одного из ключевых элементов развития сотрудничества между государствами евразийского региона, в долгосрочной перспективе).

Использование кластерного подхода при формировании социально-политических, научно-образовательных проектов и инициатив позволит выработать эффективные механизмы интеграционных взаимодействий на едином экономическом пространстве в рамках Евразийского экономического союза.

Литература

1. Косов Ю. В. Евразийская интеграция вышла на качественно новый уровень / Русская народная линия. URL: http://ruskline.ru/news_rl/2014/05/30/evrazijskaya_integraciya_vyshla_na_kachestvenno_inoj_uroven/ (дата обращения: 04.06.2014).
1. Шамахов В. А. Развитие школы евразийских исследований как стратегическое направление подготовки государственных служащих в Северо-Западном институте управления Академии при Президенте РФ // Проблемы управления (Минск). 2013. № 3 (48). С. 60–63.

References

1. Kosov Yu. V. *Eurasian integration moved to a new level* [Evraziiskaya integratsiya vyshla na kachestvenno novyi uroven'] / Russian national line [An electronic resource] URL: http://ruskline.ru/news_rl/2014/05/30/evrazijskaya_integraciya_vyshla_na_kachestvenno_inoj_uroven/ (address date: 04.06.2014).
2. Shamakhov V. A. *Development of school of the Eurasian researches as the strategic direction of training of civil servants in the North-West institute of management of the Russian Presidential Academy* [Razvitie shkoly evraziiskikh issledovaniy kak strategicheskoe napravlenie podgotovki gosudarstvennykh sluzhashchikh v Severo-Zapadnom institute upravleniya Akademii pri Prezidente RF] // Problems of Management (Minsk) [Problemy upravleniya (Minsk)]. 2013. N 3 (48). P. 60–63.

Некоторые аспекты гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС в сфере регулирования внешней трудовой миграции

Малышев Евгений Александрович

Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России
Старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения ОВД
Кандидат юридических наук, доцент
e_malishev31@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются современное состояние и перспективы гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС с учетом формирования Евразийского экономического союза. Автор раскрывает необходимость разработки типового проекта законодательного акта государств — членов ЕврАзЭС «О внешней трудовой миграции». Центральным звеном этого дискурса является свободное перемещение рабочей силы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

гармонизация законодательства, имплементация международно-правовых норм, государства — члены ЕврАзЭС, внешняя трудовая миграция, трудящийся-мигрант

Malishev E. A.

Some Aspects of the Harmonization of Legislation EurAsEC Member States in the Sphere of Regulation of External Labor Migration

Malishev Evgeny Aleksandrovich

Kaliningrad branch of the Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Kaliningrad, Russian Federation)
Assistant Professor of the Chair of Administrative Legal Disciplines and Information Support of Ministry of Internal Affairs
PhD in Jurisprudence, Associate Professor
e_malishev31@rambler.ru

ABSTRACT

In the article review concerns the current state and prospects of harmonization of legislation EurAsEC member states considering the formation of the Eurasian Economic Union. The author reveals the need to develop a model draft of a legislative act EurAsEC member states «On of external labor migration». The central element of this discourse is the free movement of labor.

KEYWORDS

harmonization of legislation, the implementation of international legal norms, EurAsEC member states, external labor migration, migrant worker

Миграционная ситуация в мире в условиях глобализации требует новых, современных подходов: чтобы потоки внешней трудовой миграции стали фактором, способствующим социально-экономическому развитию государств — членов Евразийского экономического сообщества (далее — ЕврАзЭС, Сообщество).

«Аксиологической и во многом праксиологической основой правовой глобализации являются имеющие всеобщее признание универсальные конституционные

ценности современной демократии, как общее достояние человеческой цивилизации. В их ряду — ценности свободы и прав человека, социальной справедливости и равенства всех перед законом правового социального государства... и др.» [5, с. 253].

В настоящее время государственное управление в сфере внешней трудовой миграции на любом уровне — глобальном, региональном или национальном — представляет собой столь же широкое, сколь и полное пробелов правовое поле.

В государствах — членах ЕврАзЭС с обретением независимости и переходом на рыночные отношения были проведены социально-экономические и политические преобразования, которые повлекли изменения во всех сферах жизнедеятельности. Одним из следствий таких трансформаций стали четко выраженные на территории ЕврАзЭС потоки внешней трудовой миграции.

Внешняя трудовая миграция занимает особое место в системе многообразных миграционных потоков и неразрывно связана с реализацией двух основных конституционных прав каждого человека: 1) право на свободу занятости, в том числе и поиска работы за рубежом; 2) право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства.

Основной задачей ЕврАзЭС является сближение и гармонизация национальных законодательств. Таким образом, актуальными остаются вопросы имплементации международных договоров в национальное законодательство государств — членов ЕврАзЭС и обеспечение единообразного применения международных договоров в рамках Сообщества и Таможенного союза. Имплементация (англ. implementation), в международном праве, — фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства [2, с. 367–368].

Наиболее часто имплементация норм международного права на внутригосударственном уровне осуществляется с помощью таких способов, как инкорпорация, рецепция и отсылка. Конституция России, например, содержит принципиально важное положение, посвященное инкорпорации норм международного права в российскую правовую систему. В соответствии с Конституцией России (ч. 4 ст. 15), общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

«Рецепция права — неизменный инструмент развития национального права. Она отражает тенденцию сближения правовых систем. Игнорирование иностранного права препятствует процессам гармонизации и унификации национальных законодательств» [3, с. 57].

Отметим, что рекомендации по гармонизации законодательства государств — членов ЕврАзЭС и предложения по введению в национальное законодательство унифицированных норм преследуют своей целью приведение их в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС. К сожалению, до настоящего времени до конца не выработаны общие принципы регулирования внешней трудовой миграции в государствах — членах ЕврАзЭС, а также отсутствует концепция миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции Сообщества.

Н. Г. Доронина констатирует: «...гармонизация законодательства является способом международно-договорной унификации права, основанным на обязательстве государства при разработке национального законодательства следовать определенному направлению (принципу) правового регулирования, сформулированному в международном соглашении» [1, с. 54]. Однако в рамках ЕврАзЭС прослеживается тенденция, когда не определены конкретные сроки реализации международных договорных норм. После подписания документов о них часто забывают.

Отметим, что подписанные 19 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей¹, предусматривающее значительное упрощение порядка пребывания и осуществления трудовой деятельности трудящимся-мигрантом на территориях государств сторон, и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств² стали первыми международными договорами, заключенными в формате Единого экономического пространства (далее — ЕЭП), ориентированными на упорядочение внешней трудовой миграции. Предметы регулирования обоих соглашений выбраны не случайно — они отражают проблемные аспекты, являющиеся приоритетными для государств — участников ЕЭП, которые также являются государствами — членами Сообщества.

В ст. 1 Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей дается определение понятия «трудящийся-мигрант»: лицо, являющееся гражданином государства одной из сторон, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства другой стороны, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает.

Таким образом, во-первых, с созданием Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России и началом функционирования Единого экономического пространства (январь 2012 г.) стала реальной свобода передвижения человеческого капитала и перспектива формирования общего рынка труда. Во-вторых, нормативно-правовая база стран Таможенного союза и Единого экономического пространства в сфере внешней трудовой миграции развивается, приводя к постепенной гармонизации их национального законодательства и формированию единой миграционной политики. Следующий этап евразийской интеграции — создание (2015 г.) Евразийского экономического союза.

Государствами — членами ЕврАзЭС осуществляется сотрудничество в сфере внешней трудовой миграции по следующим направлениям: а) создание единого рынка труда; б) гармонизация миграционного законодательства; в) создание межгосударственного банка данных о привлечении и использовании на национальных рынках труда трудящихся-мигрантов и т. д.

Безусловно, из всех миграционных потоков на пространстве государств — членов ЕврАзЭС выделяется, прежде всего, поток внешней трудовой миграции граждан из стран Содружества Независимых Государств. Отметим, что в 2008 г. была принята Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов государств — участников Содружества Независимых Государств и членов их семей (далее — Конвенция). Данная Конвенция была подписана всеми государствами — членами ЕврАзЭС 14 ноября 2008 г., однако до сих пор не ратифицирована Российской Федерацией и Республикой Таджикистан.

В этой связи рассмотрим, насколько основные положения Конвенции получили развитие и интегрированы в национальное законодательство государств — членов ЕврАзЭС.

Сравнительный анализ миграционного законодательства государств — членов ЕврАзЭС позволит выявить существующие проблемы регулирования правового статуса трудящихся-мигрантов и членов их семей в государствах Сообщества и определить перспективы по гармонизации миграционных законодательств этих стран.

¹ О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей: Федеральный закон от 11.11.2011 № 186-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.07.2011. № 29. Ст. 4277.

² О ратификации Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств: Федеральный закон от 11.11.2011 № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.07.2011. № 29. Ст. 4269.

В Республике Беларусь действует Закон Республики Беларусь от 04.01. 2010 № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»¹. Этот закон определяет, что иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют равные права с белорусскими гражданами в отношении занятия трудовой и предпринимательской деятельностью.

В случае временного пребывания и временного проживания иностранных граждан указывается, что порядок осуществления ими трудовой деятельности на территории Республики Беларусь устанавливается специальными законодательными актами. К ним относятся: Закон Республики Беларусь от 30.12.2010 № 225-З «О внешней трудовой миграции»², которым устанавливается порядок выезда граждан Республики Беларусь для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в Республику Беларусь и определяются правовые нормы, направленные на защиту трудящихся-мигрантов; Закон Республики Беларусь от 29.12.1998 № 224-З «Об иммиграции»³; Закон Республики Беларусь от 20.09.2009 № 49-З «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь»⁴.

В Законе Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» дается понятие «внешняя трудовая миграция» — выезд из Республики Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору в государстве трудоустройства, а также въезд в Республику Беларусь для трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по трудовому договору и осуществление такой деятельности в Республике Беларусь. Понятие «трудящийся-мигрант» в указанном Законе отсутствует, а в ст. 1 даются определения «трудящийся-иммигрант» и «трудящийся-эмигрант».

В Республике Казахстан основным законом, регулирующим правовой статус субъектов внешней трудовой миграции, является Закон Республики Казахстан от 22.07.2011 № 477-IV ЗРК «О миграции населения»⁵. Указанный закон регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов. В гл. 6 закона рассматриваются правовые основы иммиграции с целью осуществления трудовой деятельности в Республике Казахстан. Вместе с тем, в законе отсутствуют детальные положения по правовому положению трудящихся-мигрантов и членов их семей в стране.

Законом Республики Казахстан от 19.06.1995 № 2337 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан»⁶ закрепляются права трудящихся-мигрантов на труд и на отдых, на охрану здоровья, социальное и пенсионное обеспечение, на образование, жилище, на участие в общественных объединениях, свободу передвижения и выбор места жительства и свободу совести (раздел II Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан»). При этом иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан.

В Кыргызстане Законом Кыргызской Республики от 14.12.1993 № 1296-XII «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике»⁷ устанавливается различие в правовом статусе между постоянно и временно проживающими в стране иностранными гражданами. При этом иностранные граждане, постоянно

¹ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/> (дата обращения 25.03.2014).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ База данных. Законодательство стран СНГ: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.spin-form.ru/> (дата обращения 25.03.2014).

⁶ Там же.

⁷ Там же.

проживающие по виду на жительство в Кыргызской Республике, уравниваются в правах с кыргызскими гражданами. Общие требования в отношении въездной и выездной миграции установлены Законом Кыргызской Республики от 17.07.2000 № 61 «О внешней миграции»¹. Однако данный закон закрепляет лишь общие требования в отношении въездной трудовой иммиграции, не регламентируя их.

Более подробно правовой статус трудящихся-мигрантов регулируется Законом Кыргызской Республики от 13.01.2006 № 4 «О внешней трудовой миграции»²; им устанавливается порядок выезда граждан Кыргызской Республики для трудоустройства за границу и для привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику. Данный закон определяет правовые нормы защиты и регламентирует порядок осуществления трудовой деятельности трудящихся-мигрантов, а кроме этого, закрепляет в ст. 1 определения понятий: 1) «внешняя трудовая миграция» — добровольный выезд на законном основании граждан Кыргызской Республики за ее пределы, а также въезд иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления ими трудовой деятельности; б) «трудящийся-мигрант» — лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

В России к законодательным актам, регулирующим правовой статус трудящихся-мигрантов, относятся: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 02.07.2013) «О занятости населения в Российской Федерации»³; Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁴; Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁵ и Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶.

Основной Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷ уделяет правовому регулированию привлечения и использования иностранной рабочей силы в стране лишь семь статей, которые находят развитие в большом количестве подзаконных нормативных правовых актов, что нельзя признать обоснованным. Для иностранных работников из государств — членов ЕврАзЭС предусмотрены преференции. Так, граждане Республики Беларусь и Республики Казахстан осуществляют трудовую деятельность на территории Российской Федерации без разрешения на работу, а граждане Кыргызской Республики и Республики Таджикистан могут самостоятельно получать разрешения на трудовую деятельность, а также патенты для работы в России.

Кроме того, для граждан Республики Таджикистан предусмотрена возможность оформления разрешения на работу в России сроком до трех лет. При этом продление разрешения на работу является основанием и для продления срока временного пребывания иностранного работника на территории принимающего государства без выезда за его пределы. Данная преференция на паритетной основе распространяется на российских граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Республике Таджикистан⁸.

¹ База данных. Законодательство стран СНГ: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.spin-form.ru/> (дата обращения 25.03.2014).

² Там же.

³ Российская газета. № 84. 1996. 6 мая.

⁴ Там же. № 159. 1996. 22 августа.

⁵ Там же. № 156. 2006. 20 июля.

⁶ Там же. № 97. 2011. 6 мая.

⁷ Там же. № 140. 2002. 31 июля.

⁸ О ратификации Протокола о внесении изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности

Следует согласиться с мнением Г. С. Скачковой о том, что «...в России не только нет специального федерального закона, который регулировал бы отток ее граждан за пределы РФ с целью трудоустройства, но нет и единого нормативно-правового акта по этому вопросу, что ограничивает возможности легальной трудовой миграции» [4, с. 13]. Также в Российской Федерации отсутствует законодательное закрепление понятий «внешняя трудовая миграция» и «трудящийся-мигрант», и дальнейшее развитие российского миграционного законодательства, по нашему мнению, должно быть нацелено на формулирование основных понятий, четко отражающих правовую суть регулируемых правоотношений в сфере внешней трудовой миграции.

В Республике Таджикистан правовое положение трудящихся-мигрантов регламентируется Законом Республики Таджикистан от 01.02.1996 № 230 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан»¹. Данным законом установлено, что иностранные граждане в Республике Таджикистан пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане самой республики, — если иное не вытекает из Конституции Республики Таджикистан, настоящего закона и других законодательных актов.

Иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Таджикистан, могут работать в качестве рабочих и служащих на предприятиях, в учреждениях и организациях, или заниматься иной трудовой деятельностью на основаниях и в порядке, установленном для граждан Республики Таджикистан (ст. 7 Закона).

Отметим, что в Законе Республики Таджикистан от 11.12.1999 № 881 «О миграции»² в отдельных статьях рассматриваются вопросы правового статуса трудящихся-мигрантов, где определяются некоторые права и обязанности трудящихся-мигрантов и государства: таких, как содействие в направлении на работу за рубеж, гарантия защиты прав за рубежом, порядок направления рабочей силы, порядок выезда и въезда. При этом в Республике Таджикистане отсутствует закон о внешней трудовой миграции.

Таким образом, целесообразность разработки типового проекта законодательного акта государств — членов ЕврАзЭС «О внешней трудовой миграции» вполне очевидна. Этот вопрос должен стать базовым правовым актом для разработки национальных законодательств государств — членов Сообщества в сфере регулирования внешней трудовой миграции, где самостоятельные законодательные акты в данной сфере еще не приняты (в Российской Федерации; Республике Казахстан; Республике Таджикистан), а также позволит унифицировать нормы действующего законодательства в рассматриваемой сфере в Республике Беларусь и Кыргызской Республике.

Кроме того, сравнительный анализ позволил выявить расхождение в уровнях правового регулирования исследуемой сферы правоотношений. Несмотря на то, что во всех государствах — членах ЕврАзЭС действуют законы «О правовом положении иностранных граждан» и только в двух странах Сообщества (Республике Беларусь и Кыргызской Республике) приняты законы «О внешней трудовой миграции», значительная часть правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений, содержится в подзаконных актах. В связи с этим остается актуальной проблема систематизации законодательства, направленного на регулирование потоков внешней трудовой миграции, закрепление правового статуса и механизма реализации различных правовых статусов трудящихся-мигрантов, их адаптации и интеграции в социальную среду государств — членов ЕврАзЭС.

и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16.10.2004: Федеральный закон от 02.04.2014 № 43-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1535.

¹ База данных. Законодательство стран СНГ: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.spinform.ru/> (дата обращения 25.04.2013).

² Там же.

В заключение сделаем выводы.

- В части практической имплементации норм, заключенных в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства международных договоров в сфере внешней трудовой миграции, представляется необходимым следующее: 1) в национальных законодательствах государств — членов ЕврАзЭС определить унифицированные термины: «внешняя трудовая миграция» и «трудоустройство-мигрант»; 2) разработать и принять, в рамках Единого экономического пространства, Концепцию миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции, учитывающую положения заключенных 19 ноября 2010 г. соглашений.
- Правовой статус трудоустроенных-мигрантов и членов их семей получил наибольшее законодательное закрепление в Республике Беларусь и Кыргызской Республике, принявших законы о внешней трудовой миграции. Это касается и законодательного закрепления понятия «внешняя трудовая миграция». При этом в законах республик Беларусь и Казахстан, а также Российской Федерации отсутствует определение понятия «трудоустроенный-мигрант». Вместо него используются понятия: «трудоустроенный-иммигрант», «трудоустроенный-эмигрант», «сезонный иностранный работник» и «иностранный работник».
- Гармонизации миграционного законодательства государств — членов ЕврАзЭС в сфере внешней трудовой миграции будет способствовать разработка Межпарламентской ассамблеей ЕврАзЭС типового проекта законодательного акта «О внешней трудовой миграции».

Литература

1. *Доронина Н. Г.* Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 53–67.
2. Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999.
3. *Рыбаков В. А.* Рецепция права: проблемные вопросы // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 3 (16). С. 57–62.
4. *Скачкова Г. С.* Правовые аспекты управления трудовой миграцией в Российской Федерации, CARIM-East RR 2012/25, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.
5. *Яковец Ю. В.* Эпохальные инновации XX в. М.: Экономика, 2004.

References

1. *Doronina N. G.* *Unification and harmonization of law in the context of international integration* [Unifikatsiya i garmonizatsiya prava v usloviyakh mezhdunarodnoi integratsii] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 1998. № 6. P. 53–67.
2. *Russian legal encyclopedia* [Rossiiskaya yuridicheskaya entsiklopediya]. Moscow: Publishing House INFRA-M, 1999.
3. *Rybakov V. A.* *Reception rights: problem questions* [Retseptsiya prava: problemnye voprosy] // Vestnik of Omsk University [Vestnik Omskogo universiteta]. A series of «Pravo». 2008. № 3 (16). P. 57–62.
4. *Skachkova G. S.* *Legal aspects of labor migration in the Russian Federation* [Pravovye aspekty upravleniya trudovoi migratsiei v Rossiiskoi Federatsii], CARIM-East RR 2012/25, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012.
5. *Yakovets Y. V.* *Epochal innovation in XX* [Epokhal'nye innovatsii XX v.]. M.: Economics [Ekonomika], 2004.

Ильин А. С., Яновский В. В.

Организационно-экономический механизм оценки инвестиционных проектов территориального развития

Ильин Алексей Сергеевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург).
Старший преподаватель кафедры стратегии, территориального развития и качества жизни
ilin-as@sziu.ru

Яновский Валерий Витальевич

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

РЕФЕРАТ

В статье предлагается авторское видение ряда важнейших аспектов территориального развития. Авторы на основе анализа процесса инвестиций в проекты территориального развития предлагают подход к формированию оценки уровня и эффективности территориального развития, а также модели принятия решения о реализации инвестиционного проекта на территории. В статье анализируется взаимозависимость основных социально-экономических факторов, определяющих устойчивость территориального развития, формулируются алгоритмы модели оценки уровня территориального развития. Проведенный анализ позволил определить минимальный набор факторов устойчивости территориального развития и выбрать метод расчета коэффициента устойчивости территориального развития. На базе разработанного подхода авторами предложена интегрированная модель принятия решения о реализации инвестиционного проекта территориального развития. Ее использование позволит повысить конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность территории. Приведены структура и условия применимости предлагаемой модели.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

устойчивое развитие, факторы территориального развития, коэффициент устойчивости развития, эффективность инвестиций, модель принятия решения

Ilyin A. S., Yanovsky V. V.

Organizational and Economic Mechanism of an Assessment of Investment Projects of Territorial Development

Ilyin Alexey Sergeevich

North-West Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg, Russian Federation)
Senior Lecturer of Chair of Local Government and Regional Development
ilin-as@sziu.ru

Yanovsky Valery Vitalyevich

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

ABSTRACT

This paper presents author's vision of a number of most important aspects of the regional development. Authors offer is on the base of analysis of the process investment in the projects of territo-

rial development a new approach to assess the level and efficiency of regional development. The decision-making model concerning implement an investment project on the territory and the effect an interdependence of the main socio-economic factors determining stability of territorial development model are discussed. The approaches to the algorithm of the estimating of a level of the territorial development are presented, and also the attempt to determine the minimum set of factors of territorial development and to select the calculation method of the stability coefficient of territorial development is made. The integrated model of decision-making mechanism on implementation of the investment project of territorial development based on developed approach was proposed. Use of this model will enhance the competitiveness and investment attractiveness of the region. The structure and the applicability of the proposed model are also discussed

KEYWORDS

sustainable development, factors of territorial development, the coefficient of sustainability, efficiency of investments, decision-making model

Введение

Сегодня российские территории сталкиваются с проблемой неопределенности своего развития. Региональным администрациям приходится практически самостоятельно заботиться о повышении качества жизни населения для предотвращения его миграции в более благополучные регионы. Вместе с тем, любая территория стремится также к интенсификации процессов использования территориальных ресурсов. Данный процесс осуществляется посредством инвестиций в территориальные активы, причем в нашем случае не имеет значения, кто и в какой форме осуществляет инвестиционный процесс: государство, муниципалитет или частный инвестор. Анализ научной периодики [3; 4; 5; 7] показал, что недостаточно проработанным остается вопрос адекватной оценки эффективности территориального развития. Это обусловлено, по-видимому, постоянными изменениями как внешней, так и внутренней сред территории. Практически отсутствуют и адекватные модели оценки не только финансовой эффективности, но и, в целом, целесообразности реализации инвестиционных проектов на территории. Устранение указанных недоработок — предмет настоящей работы. По мнению авторов, это позволит получить адекватный механизм принятия решений для формирования благоприятного инвестиционного климата на территории.

Теоретический подход

Функционально, в минимальном объеме, территория должна обеспечить людей жильем, работой и досугом; при этом поступательное развитие будет происходить только в случае приращения населения. Устойчивое развитие для территории в таком случае означает *выполнение функций жизнеобеспечения граждан за счет эффективного использования внешних и внутренних факторов и формирования вектора благоприятного ожидания относительно будущего территории*. Таким образом, мы можем говорить о системе формирования устойчивого территориального развития и об элементах этой системы.

Классифицируем факторы развития. Для упрощения анализа разделим их на внутренние и внешние. Определим основные внутренние факторы — это количество и качество ресурсов (население и его квалификация, производственный капитал, недвижимость), финансовое положение территории, условия развития предпринимательства, состояние экологии и инфраструктуры. К внешним факторам отнесем: географическое положение, климат, механизм власти и макроэкономическую ситуацию в стране [8].



Рис. 1. Соотношение факторов устойчивого развития

Благоприятное ожидание относительно будущего территории определим в нашем случае как готовность гражданина осуществлять долгосрочные «вложения» в территорию: создавать семью; строить и покупать недвижимость, избираться в органы власти и участвовать в жизни территории посредством выборов, поддержкой гражданских инициатив и выдвижением собственных. При этом к данной категории отнесем «гражданское участие» — деятельность гражданина в некоммерческих сообществах и социально-ориентированных некоммерческих организациях.

Запишем уровень устойчивого развития $Ур_{у.р.}$, формируя модель факторов территориального развития (далее — *модель ФТР*) как функцию указанных выше параметров:

$$Ур_{у.р.} = f(F_{\text{внеш. ср.}}, F_{\text{внутр. ср.}}, F_{\text{ожид.}}) \quad (1)$$

В графическом виде это представлено на рис. 1: факторы, влияющие на уровень устойчивого развития, не просто взаимосвязаны, но и дополняют друг друга.

Основные факторы внешней среды запишем в виде функционала $F_{\text{внеш. ср.}}$:

$$F_{\text{внеш. ср.}} = f(F_{\text{геогр.}}, F_{\text{клим.}}, F_{\text{макроэкон.}}, F_{\text{мех. вл.}}), \quad (2)$$

где $F_{\text{геогр.}}$ — географические факторы (наличие природных ресурсов, особенностей рельефа и т. д.); $F_{\text{клим.}}$ — климатические факторы (среднесезонные изотермы, сезонные осадки, наводнение, засуха и т. д.); $F_{\text{макроэкон.}}$ — макроэкономические факторы, включающие: $Ст_{\text{кап. влож.}}$ — среднюю величину капиталовложений, $Ст_{\text{стр. инфр.}}$ — среднюю величину затрат на создание инфраструктуры (теплосети, электросети, канализация, связь и т. д.), $\Delta ВНП$ — динамику валового национального продукта по сравнению с прошлым годом, $\Delta ВВП$ — динамику валового внутреннего продукта по сравнению с прошлым годом, $\Delta НД$ — динамику уровня национального дохода, $Вал_{\text{доб. ст.}}$ — валовая добавленная стоимость, $Вал_{\text{приб.}}$ — ва-

ловая прибыль; $F_{\text{мех. вл.}}$ — фактор механизма власти, определяющий степень политического влияния на хозяйственную и, в частности, инвестиционную деятельность на территории. Запишем $F_{\text{мех. вл.}}$ в виде:

$$F_{\text{мех. вл.}} = f(\Delta_{\text{инвест. акт.}}, \text{Инд}_{\text{орг. преф.}}, t_{\text{прин. реш.}}, T_{\text{транс. изд.}}) \quad (3)$$

где $\Delta_{\text{инвест. акт.}}$ — динамика инвестиционной активности на территории; $\text{Инд}_{\text{орг. преф.}}$ — индекс организационных предпочтений для инвесторов; $t_{\text{прин. реш.}}$ — время от момента принятия политического решения до начала его фактической реализации; $T_{\text{транс. изд.}}$ — транзакционные издержки.

Транзакционные издержки $T_{\text{транс. изд.}}$ запишем в виде:

$$T_{\text{транс. изд.}} = f(\mathcal{Z}_{\text{инф.}}, \mathcal{Z}_{\text{пер.}}, \mathcal{Z}_{\text{пр. реш.}}, \mathcal{Z}_{\text{контр.}}, \mathcal{Z}_{\text{юр. сопр.}}) \quad (4)$$

где: $\mathcal{Z}_{\text{инф.}}$ — затраты на сбор и обработку информации; $\mathcal{Z}_{\text{пер.}}$ — затраты на организацию и проведение переговоров; $\mathcal{Z}_{\text{пр. реш.}}$ — затраты, связанные с принятием управленческих решений; $\mathcal{Z}_{\text{контр.}}$ — издержки контроля; $\mathcal{Z}_{\text{юр. сопр.}}$ — затраты на юридическое сопровождение, обусловленные соответствующим сопровождением контрактов.

Фактор благоприятных ожиданий относительно будущего территории $F_{\text{ожид.}}$ можно записать в виде:

$$F_{\text{ожид.}} = f(\text{Ур}_{\text{соц. полит.}}, \text{Ур}_{\text{дов. вл.}}, \text{Ст}_{\text{вовл.}}, \Delta_{\text{рожд.}}), \quad (5)$$

где: $\text{Ур}_{\text{соц. полит.}}$ — уровень социальной политики территории; $\text{Ур}_{\text{дов. вл.}}$ — уровень доверия к власти; $\text{Ст}_{\text{вовл.}}$ — степень гражданского участия; $\Delta_{\text{рожд.}}$ — динамика численности населения на территории.

Для объективного описания уровня устойчивого развития территории введем коэффициент устойчивости территориального развития $K_{\text{у. р.}}$. Анализ имеющейся литературы позволил нам определить основные математические модели для расчета коэффициента устойчивости развития $K_{\text{у. р.}}$ [1; 2; 6].

1. *Метод суммы мест.* Предполагает предварительное ранжирование всех территорий по показателям, характеризующим степень устойчивого развития. При этом первые места присваиваются наилучшим значениям; вычислив суммы мест по всем рассматриваемым показателям, можно установить ранги территорий по уровню устойчивого развития.
2. *Метод балльных оценок.* Отличается от метода суммы мест тем, что территориям, имеющим наилучшие значения показателей, присваиваются наивысшие баллы. Главным недостатком этих двух методов состоит в том, что различие между каждой парой соседствующих в ряду ранжированных территорий всегда является постоянной величиной, оцениваемой в один балл, — тогда как в действительности различие показателей может быть весьма значительным напротив чисто номинальным.
3. *Метод многомерной средней.* Устраняет упомянутый недостаток двух предыдущих методов, применением широко используемого, позволяющего сохранить меру различия между территориями, свойственную натуральным значениям признаков. Метод заключается в том, что по каждому показателю вычисляется средняя величина по группе территорий, а показатели каждого региона соотносятся с ней. Таким образом, каждая территория получает по каждому показателю свой коэффициент, из которых на заключительном этапе рассчитывается средний. Чем выше многомерная средняя оценка, тем выше рейтинг территории.

4. Метод «Паттерн». Отличается от многомерного среднего лишь тем, что в качестве основания стандартизированного значения индикаторов берется не средний показатель по России, а наилучшее значение.

В нашем случае для расчета $K_{y.p.}$ целесообразно выбрать метод многомерной средней, поскольку из-за большого различия социально-экономического состояния территорий при анализе важным является учет меры различия между территориями. Тогда $K_{y.p.}$ примет вид:

$$K_{y.p.} = \frac{U_{p_{y.p.t.}} \cdot n}{\sum^n U_{p_{y.p.t.}}}, \quad (6)$$

где $\sum^n U_{p_{y.p.t.}}$ — сумма уровней развития территорий; n — количество территорий.

При этом если $K_{y.p.} \geq 1$, то территория имеет хороший уровень устойчивого развития и благоприятный инвестиционный климат, а если $K_{y.p.} < 1$, то территория находится в депрессивном состоянии и увеличивается риск инвестиций в территорию. В такой ситуации территориальной администрации необходимо произвести корректировку указанных выше показателей для своей территории. Укажем, что увеличение количества территорий, участвующих в оценке, позволит с большей точностью провести оценку исследуемого территориального образования.

Наряду с важностью выбора территории для инвестиций, очевидно важным элементом для всех субъектов инвестиционного процесса будет и вопрос принятия управленческого решения по выбору проекта из числа предлагаемых. В настоящее время существует большое число методик оценок инвестиционных проектов [2]. Важным этапом является отбор эффективных проектов для реализации. Совершенство системы отбора инвестиционных проектов, адаптация ее к меняющимся условиям функционирования экономики в значительной мере определяют эффективность инвестиционной политики и темпы экономического роста на всех уровнях.

Нас, однако, интересует не только эффект от инвестиционного проекта, но и особенности принятия решения при его реализации. Намеченные к реализации цели должны соответствовать критерию целесообразности A , который авторы определяют как функцию необходимости N и конечного множества территориальных ресурсов $P(R_t)$ [8]:

$$A = f(N, P(R_t)). \quad (7)$$

Введем понятие коэффициента целесообразности $K_{ц}$ и преобразуем (6) к виду:

$$K_{ц} = \frac{f(N)}{f(R_t)} \quad (8)$$

Для конкретизации формулы введем понятие прогнозируемого эффекта от реализации проекта $\Delta_{п.}$. Необходимость N в нашем случае определим как разницу между запланированным эффектом и фактическим:

$$N = \Delta \Delta_{п.} = |\Delta_{п. \text{ план.}} - \Delta_{п. \text{ факт.}}| \quad (9)$$

$f(R_t)$ — более сложная функция, так как нас интересуют скорее динамические характеристики. Это: ресурсоизвестность $P_{и.}$ (понимание того, как реализовать проект, его принципиальная возможность реализации); ресурсодоступность $P_{д.}$ (существование ресурсов и возможность их аккумулирования в требуемых количествах); ресурсообеспеченность $P_{о.}$ (фактическое наличие ресурсов для немедленного запуска реализации проекта).

Любые проекты, в том числе инвестиционные проекты развития территорий в своем жизненном цикле, имеют разные уровни параметров $P_{и.}$, $P_{д.}$ и $P_{о.}$. Так, например, в начале инвестиционного проекта определяется ресурсоизвестность $P_{и.}$, что выражается в готовности лица, принимающего решения, начать заниматься проектом. Затем мы определяем ресурсодоступность $P_{д.}$, которая определит, с какими усилиями будет аккумулироваться потенциал для реализации. После определения ресурсообеспеченности $P_{о.}$, можно оценить фактическое время, необходимое на реализацию проекта. Затем, исходя из экономического смысла производных¹, связь между функцией необходимости и ресурсными параметрами можно записать в виде:

$$P_o = \mathcal{E}'_{п}; P_d = \mathcal{E}''_{п}; P_{и} = \mathcal{E}'''_{п} \quad (10)$$

Тогда (8) примет вид:

$$K_{ц} = \frac{\Delta \mathcal{E}_{п}}{\mathcal{E}_{п}} + \frac{\mathcal{E}'_{п.план} - \mathcal{E}'_{п.факт.}}{\mathcal{E}'_{п}} + \frac{\mathcal{E}''_{п.план} - \mathcal{E}''_{п.факт.}}{\mathcal{E}''_{п}} + \frac{\mathcal{E}'''_{п.план} - \mathcal{E}'''_{п.факт.}}{\mathcal{E}'''_{п}}. \quad (11)$$

Необходимо замечание о (11): здесь фактор времени используется в значении не физического времени, а операционного, т. е. за единицу времени принимается *этап конкретного реализуемого проекта*.

Оценки уровня устойчивого развития территории и модель расчета коэффициента целесообразности $K_{ц}$ при принятии решения о реализации инвестиционно-го проекта являются многофакторными показателями. Их целесообразно использовать при осуществлении масштабных инвестиционных проектов стратегической направленности. Предлагаемый нами организационно-экономический механизм принятия решения о реализации инвестиционного проекта в территориальном образовании представляет собой интегральную модель принятия решения о реализации инвестиционного проекта на территории. Его структура представлена на рис. 2.

Заключение

Использование предложенной модели позволит, по мнению авторов, повысить конкурентоспособность и инновационную привлекательность территориальных образований [9; 10]. В том числе зон территориального развития — части территории субъекта Российской Федерации, на которой, в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику, резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки².

¹ Предположение основано на идее Ф. Энгельса: «...лишь дифференциальное исчисление дает естествознанию возможность изображать математически не только состояния, но и процессы, движение». Ее использование в экономике основано на микро- и макроэкономических понятиях производных, сформулированных экономистами австрийской школы К. Менгером (1840–1921), Ф. фон Визером (1851–1926), Е. фон Бем-Баверком (1851–1914), а также английским экономистом У. С. Джевонсом (1835–1882), активно используемых в теории маржинализма.

² Федеральный закон РФ от 3 декабря 2011 г. N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

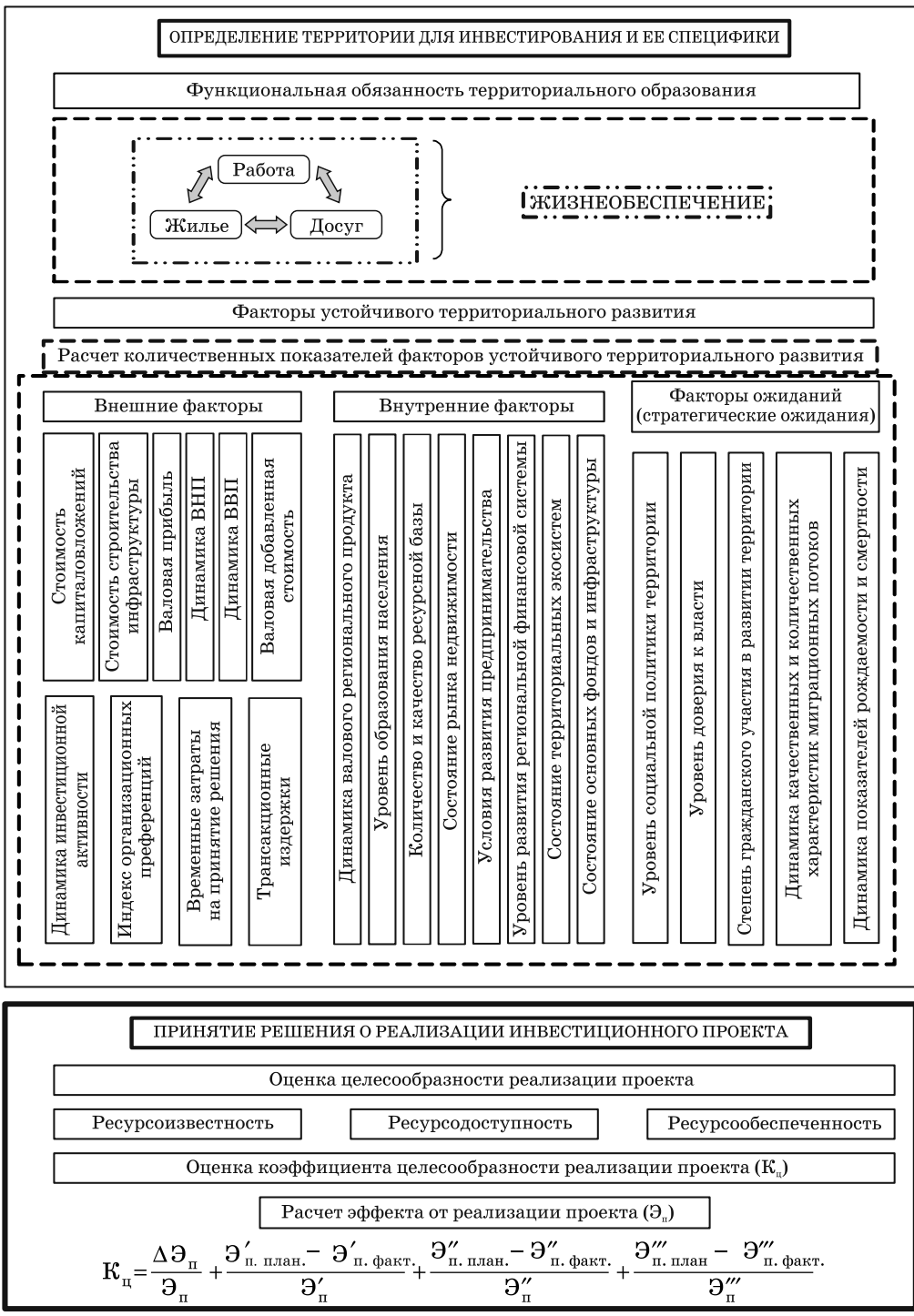


Рис. 2. Структура модели принятия решения о реализации инвестиционного проекта на территории.

Литература

1. Близоруков М. Г. Количественные методы анализа многомерных величин. Урал-Сибирский институт бизнеса; АМБ, 2006. С. 48.
2. Блюм Е. А. Обзор методик оценки инвестиционного потенциала региона / Е. А. Блюм // Молодой ученый. 2013. № 7. С. 137–141.
3. Бурцева Т. А. Результативность реализации инвестиционной политики Калужской области для ее развития // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2012. № 4 (32). URL: <http://region.mcnip.ru> (дата обращения: 18.03.2014).
4. Бурцева Т. А. Теория и практика измерения инвестиционной привлекательности территорий / Т. А. Бурцева; филиал ГУУ в г. Обнинске. М.: ГУУ, 2011. 233 с.
5. Иватанова Н. П., Сивачев М. В. Комплексная социально-эколого-экономическая оценка территории. Тула: ТулГУ, 2006, 104 с.
6. Куренкова А. С. Составляющие инвестиционного климата и методы его оценки / А. С. Куренкова // Российское предпринимательство. 2011. № 6(1). С. 32–36.
7. Линейцева Л. Н. Интегральная оценка уровня социально-экономического развития регионов // Вестник Тюменского ГУ, 2006. № 7. С. 42–44.
8. Яновский В. В. Инновационное развитие крупного города. Мегалополис Санкт-Петербург. СПб.: Издательство СЗАГС, 2006. 232 с.
9. Яновский В. В. Управление, имидж и развитие конкурентоспособности региона // Личность. Культура. Общество. Междисциплинарный научно-практический журнал социальных и гуманитарных наук. Т. VIII. Вып. 3(31). 2006. С. 205–221.
10. Ilyin A., Makhnev D., Yanovskiy V. Favorable Innovation Climate of the Region — Project Approach // Управленческое консультирование. 2013. № 8. С. 31–37.

References

1. Blizorukov M. G. *Quantitative methods of the analysis of multidimensional sizes* [Kolichestvennyye metody analiza mnogomernykh velichin]. Ural-Siberian Institute of Business [Uralo-Sib institut biznesa]; AMB [AMB], 2006. P. 48.
2. Blum E. A. *Review of techniques of an assessment of investment potential of the region* [Obzor metodik otsenki investitsionnogo potentsiala regiona] / E. A. Blum // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2013. N 7. P. 137–141.
3. Burtseva T. A. *Productivity of realization of investment policy of the Kaluga region for its development* [Rezultativnost' realizatsii investitsionnoi politiki Kaluzhskoi oblasti dlya ee razvitiya] // Regional economy and management: electronic scientific journal [Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyi nauchnyi zhurnal], 2012. N. 4 (32). URL: <http://region.mcnip.ru>
4. Burtseva T. A. *Theory and practice of measurement of investment appeal of territories* [Teoriya i praktika izmereniya investitsionnoi privlekatel'nosti territorii] / T. A. Burtseva; State University of Management. Branch in Obninsk [filial GUU v g. Obninske], M.: GUU, 2011. 233 p.
5. Ivatanova N. P., Sivachev M. V. *Complex social ecology an economic assessment of the territory* [Kompleksnaya sotsial'no-ekologo-ekonomicheskaya otsenka territorii]. Tula: Tula State University [TulGU], 2006. 104 p.
6. Kurenkova A. S. *Making investment climate and methods of its assessment* [Sostavlyayushchie investitsionnogo klimata i metody ego otsenki] / A. S. Kurenkova // Russian entrepreneurship [Rossiiskoe predprinimatel'stvo]. 2011. N. 6 (1). P. 32–36.
7. Lineytseva L. N. *Integrated assessment of level of social and economic development of regions* [Integral'naya otsenka urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov] // Messenger of the Tyumen State University [Vestnik Tyumenskogo GU], 2006. N. 7. P. 42–44.
8. Yanovsky V. V. *Innovative development of the large city. Megalopolis of St. Petersburg* [Innovatsionnoe razvitie krupnogo goroda. Megapolis Sankt-Peterburg]. SPb.: SZAGS publishing house [Izdatel'stvo SZAGS], 2006. 232 p.
9. Yanovsky V. V. *Management, image and development of competitiveness of the region* [Upravlenie, imidzh i razvitie konkurentosposobnosti regiona] // Personality. Culture. Society. [Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo]. Interdisciplinary scientific and practical journal of social and humanities. V. VIII. Part. 3(31), 2006. P. 205–221.
10. Ilyin A., Makhnev D., Yanovskiy V. *Favorable Innovation Climate of the Region — Project Approach* // *Administrative consulting* [Upravlencheskoe konsul'tirovanie], 2013. № 8. С. 31–37.

Цацулин А. Н.

Об итерационной процедуре статистического оценивания параметров второго уравнения Л. Торнквиста

Цацулин Александр Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры финансового менеджмента
 Доктор экономических наук, профессор
 vash_64@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу условий, особенностям и техникам применения метода последовательного приближения к уравнениям простой регрессии, которые не сводятся к каким-либо линейным формам в отношении собственных параметров и переменных. Такая практическая задача возникает достаточно часто при исследовании класса функций Торнквиста. В частности, второе уравнение этого класса удачно описывает расходы семей на приобретение сравнительно дорогих туристских продуктов для зарубежных путешествий. Итерационная процедура предусматривает построение системы нормальных уравнений с использованием способа Жордана-Гаусса и разложение в бесконечный ряд Тейлора функции поправок к параметрам искомого уравнения. Сами поправки позволяют рассчитать параметры функции Торнквиста (второе уравнение) и сделать по ним прогнозные оценки бюджетных расходов семей на дорогие турпродукты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

последовательное приближение, линейная форма, уравнение регрессии, вероятностное распределение, функции Л. Торнквиста, генеральная совокупность, метод максимального правдоподобия, метод наименьших квадратов, система нормальных уравнений

Tsatsulin A. N.

The Iterative Procedure of Statistical Evaluation the Parameters of the Tornkwist Function (2th Equation)

Tsatsulin Alexander Nickolaevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian President Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
 Professor of the Chair of Financial Management
 Doctor of Sciences (Economy), Professor
 Honorary worker of higher professional education of Russian Federation
 vash_64@mail.ru

ABSTRACT

Article reviews the analysis of conditions, peculiarities and application technics of step-by-step method of iteration to the equations simple regression, which are not reduced to any linear forms of their own parameters and variables. Such practical task is arises sufficiently often during the investigation of class of The Tornkwist functions. Particularly, the 2th equation of this class successfully describes familiily's cost for the purchase of relatively expensive tourist products for foreign travels. The method of progressive approximation regards the plotting of the normal equations set with application of process Jordan-Gauß and the expansion into the Taylor's infinite series of the function of the corrections for parameters of the desired equation. The amendments itself are allowing to calculate the parameters of The Tornkwist functions (2th equation) and accomplish the forecast estimations of budget charges for purchase of the expensive tourist's products.

KEYWORDS

approximation approach, linear form, regression equation, probabilistic distribution, The Tornkwist functions, random component, large sample, universal set, maximum-likelihood method, least-squares method, normal equations set, iteration, budget charges, discretionary spending, tourist's product

«Случайность — это самая древняя аристократия мира, ее возвратил я всем вещам, я избавил их от подчинения цели».

Ф. Ницше,
«Так говорил Заратустра» [6, с. 424]

Выборка, произведенная по всем правилам статистического наблюдения из генеральной совокупности социально-экономической природы, в итоге не обязательно оказывается *репрезентативной*. И даже после осуществления процедуры *гомогенизации* выборки однородность единиц частной совокупности может оказаться спорной. При этом корреляционная связь значений существенных признаков этих выборочных единиц может носить *квазислучайный* характер. А если, к тому же, регрессия, построенная на такой сомнительной информационной базе и призванная описать выявляемую закономерность (предварительно теоретически обоснованную), выражена нелинейным уравнением, никак не сводящимся к *линейному виду*, то перед аналитиком стоит множество самостоятельных проблем, требующих своего обстоятельного решения. Рассмотрению некоторых из них и посвящена настоящая статья.

Распространенное в прошлом среди ортодоксальных (в лучшем семантическом смысле термина), т. е. последовательно, строго и неуклонно придерживающихся каких-либо сложившихся взглядов, именитых статистиков, мнение о том, что единицы (элементы) общей и частной статистической совокупности должны обладать «...по-настоящему качественной однородностью типа генеральной совокупности Я. Бернулли, с которой приходится иметь дело в конкретной деятельности...» [1, с. 20], все чаще в последнее время подвергается серьезной, но не всегда обоснованной критике.

Например, в подобных критических построениях предполагается, что современная¹ статистическая наука исходит из того, что специфика сложной совокупности не исчерпывается особенностями однородных ее частей, а заключается, главным образом, в структуре этой совокупности, а особенно — в характере связей и отношений между частями [2, с. 17–26]. Некоторые авторы полагают, что необходим системный подход для комплексного изучения сложных совокупностей, включающих в себя как однородные, так и неоднородные части, с позиций системного анализа — тот самый подход, что получил мощное развитие в самых разных областях науки, в том числе в общественных и гуманитарных ее отраслях. Неоднородность исследуемой совокупности в этом случае может не приниматься во внимание и препятствием для применения математического аппарата не является.

Тем не менее, решение достаточно широкого круга задач социально-экономического характера, связанных со статистическим анализом двумерных распределений при установленной причине явления, часто сводится к построению уравнений простой регрессии, нелинейной в отношении своих параметров и переменных. Пусть имеется уравнение такой регрессии результативного признака типа

$$y_j^{(i)} = f(\bar{a}_k, x_i) + \varepsilon_i = f(a_0, a_1, \dots, a_m, x_i) + \varepsilon_i. \quad (1)$$

В формуле выражения (1) f в общем случае является нелинейной функцией простой регрессии от одного учетного причинного фактора x_i по совокупности n

¹ Можно подумать, что если какой-либо взгляд на вещи, по воле его автора, снабдить коннотацией *современный*, то такое воззрение автоматически оказывается свободным от безусловных достижений предыдущего поколения исследователей, как в данном случае.

наблюдений, $i = \overline{1, n}$, с вектором \vec{a}_k неизвестных параметров при $k = \overline{0, m}$; ε_i , или $\bar{\varepsilon}$, — случайная составляющая; она же — случайная компонента, или остаточная величина, или «вектор невязки» и другие синонимические понятия, встречающиеся в статистической литературе и характеризующие невязку эмпирических и теоретических уровней, а также отвечающие следующим обязательным требованиям общей теории статистики:

$$\text{а) } E[\varepsilon_i] = 0; \text{ б) } \text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_i') = 0; \text{ — } \exists, \text{ в) } M\{\varepsilon_i\} \sim N(0, \sigma_\varepsilon^2), \quad (2)$$

т. е. равенство нулю математического ожидания (E) случайной компоненты ε_i , отсутствие статистической связи (ковариации — cov) и нормальность (N) математического распределения множества (M) случайных отклонений $\{\varepsilon_i\}$. Знак « \sim » указывает на то обстоятельство, что исследуемая случайная величина имеет вероятностный характер распределения.

Разумеется, построению регрессии любой размерности предшествует анализ наличия статистической связи между результативным и формирующим (или формирующими) признаками: например, оценки зависимости между расходами на туристические поездки семьи и ее доходами. Определение вероятности того обстоятельства, что статистическая связь между изучаемыми признаками-факторами носит случайный характер, называется проверкой статистической значимости. В ходе такой оценочной процедуры, обычно в аналитическом пакете полнофункциональной системы SPSS-19.00 Statistics for Windows, устанавливаются значения выбранного статистического критерия, число степеней свободы, показатель p -статистики и др.

Если вероятностная мера — p -критерий — ниже табличного уровня в 0,05, то связь переменных признается статистически значимой; если выше — такая связь не может считаться значимой. Естественно, что статистическая значимость возможной связи переменных зависит и от объема выборки. Отсюда следует формировать выборку из генеральной совокупности не ниже объема большой выборки, т. е. $n \geq 101$ [3, с. 254].

При оценивании параметров простой регрессии из выражения (2) могут возникнуть трудности, которые в основном связаны с возможностью (скорее, невозможностью) линеаризовать функцию f относительно своих параметров и переменной x_i известными способами для последующей оценки методом наименьших квадратов (МНК), являющегося частным случаем метода максимального правдоподобия (ММП разработан К. Гауссом, П.-С. Лапласом и Р. Фишером). Отсюда — для подобных отдельных случаев возникает неприемлемость именно процедуры МНК-оценивания параметров нелинейной формы, поскольку все разновидности МНК-оценок определяются на основе построенной системы нормальных уравнений.

Как известно, параметры уравнений регрессии, которые оцениваются по методу наименьших квадратов, должны содержаться в линейных формах относительно независимых переменных и результативного признака. Однако не все уравнения как простой, так и множественной регрессии могут быть сведены к требуемому линейному виду. К подобным уравнениям относится и второе уравнение Торнквиста¹.

Пусть имеются сведения по данным бюджетных и социологических обследований о семейных расходах на j -е товары и услуги определенного качества за год y_j в зависимости от душевого дохода i -й семьи — x_i . Эта исходная информация, сгруппированная по доходным группам, удачно аппроксимируется вторым уравнением Торнквиста, относящимся к группе замечательных нелинейных уравнений.

Аппроксимация, или приближение (approximation approach, method of approximation), — самостоятельная задача; относится к классу задач, который изучают

¹ Группа уравнений названа по имени известного скандинавского эконометрика Л. Торнквиста, — авторитетнейшего специалиста в области статистики спроса и потребления.

разделы математики — теория приближения функций и численные методы анализа. Для вычисления значений сложных функций часто используется расчет значений отрезка вариационного ряда, аппроксимирующего функцию. Таким образом, под аппроксимацией понимается описание таблично заданной функции некоторой математической зависимостью.

Исходными данными для решения конкретной задачи обычно является таблица наблюдений — набор значений независимых переменных и соответствующие им значения функции отклика. Число строк (узлов) таблично заданной функции $\{n\}$ называют объемом располагаемой выборки из изучаемой генеральной совокупности N , $n \in N$, что и совпадает по смыслу с регламентированной процедурой разработки сказуемого статистических таблиц.

При обработке экспериментальных или натуральных выборочных данных обычно рассматриваются два типичных случая. В первом аппроксимирующая функция ограничена диапазоном заданных точек и служит в качестве только интерполирующей зависимости. Во втором случае аппроксимирующая функция выступает в роли экономико-статистической закономерности — например, функций, или уравнений Торнквиста (Tornkwist functions), и уже с помощью этой функции допускается экстраполяция результативной переменной с элементами прогнозирования. Здесь приведенные натурные данные служат опорными точками для выявления закономерности изменения, скажем, $y = f(x_i)$ с известными граничными условиями и оказывают влияние на результативный признак y_i , на независимую переменную, сформированную на базе какого-либо существенного признака, — x_i .

Форма самого уравнения выбирается исследователем в соответствии с поведением аппроксимируемой функции в релевантном диапазоне изменения независимых переменных. Результатом же решения задачи аппроксимации являются оценки параметров (коэффициентов) этого уравнения. Очевидно, что коэффициенты уравнения следует подбирать так, чтобы рассчитываемые по уравнению значения функции отклика максимально близко совпадали с заданными в исходной таблице наблюдений счетными или измеряемыми оговоренным способом характеристиками.

Второе уравнение Торнквиста как функция спроса на товары второй необходимости (менее насыщенные), в соотношении с эмпирическим уровнем спроса на j -е благо, имеет следующий вид:

$$y_j^{(i)} = y_j(x_i) + \varepsilon_i = \frac{a_0(x_i - a_2)}{x_i + a_1} + \varepsilon_i, \quad (3)$$

где $a_0, a_1, a_2 > 0$.

Конфигурация уравнения и закономерности, описываемые им, приемлемы для представления процессов формирования спроса на отдельные j -е бытовые услуги ремонтно-восстановительного характера, сравнительно дорогие турпродукты, потребительские товары второго ряда (менее насыщенные), качественные продовольственные товары (в том числе премиум-класса) и пр. Имеет следующий внешний вид, представленный на рис. 1.

Эта функция также имеет своим пределом a_0 , но более высокого уровня, нежели в первом уравнении Торнквиста; при этом спрос на эту группу товаров возникает лишь после того, как доход потребителей достигнет величины a_2 , что отсекается на оси абсцисс-доходов соответствующим отрезком $x_i^{(0)} = a_2$. График же функции — вогнутая кривая на рис. 1, т. е. для вогнутой функции каждая дуга кривой лежит не ниже своей хорды, график обращен вогнутостью книзу (выпуклостью вверх).

Уравнение из выражения (1) никакими вспомогательными преобразованиями — такими, как логарифмирование, замена переменных и подстановка — к линейной

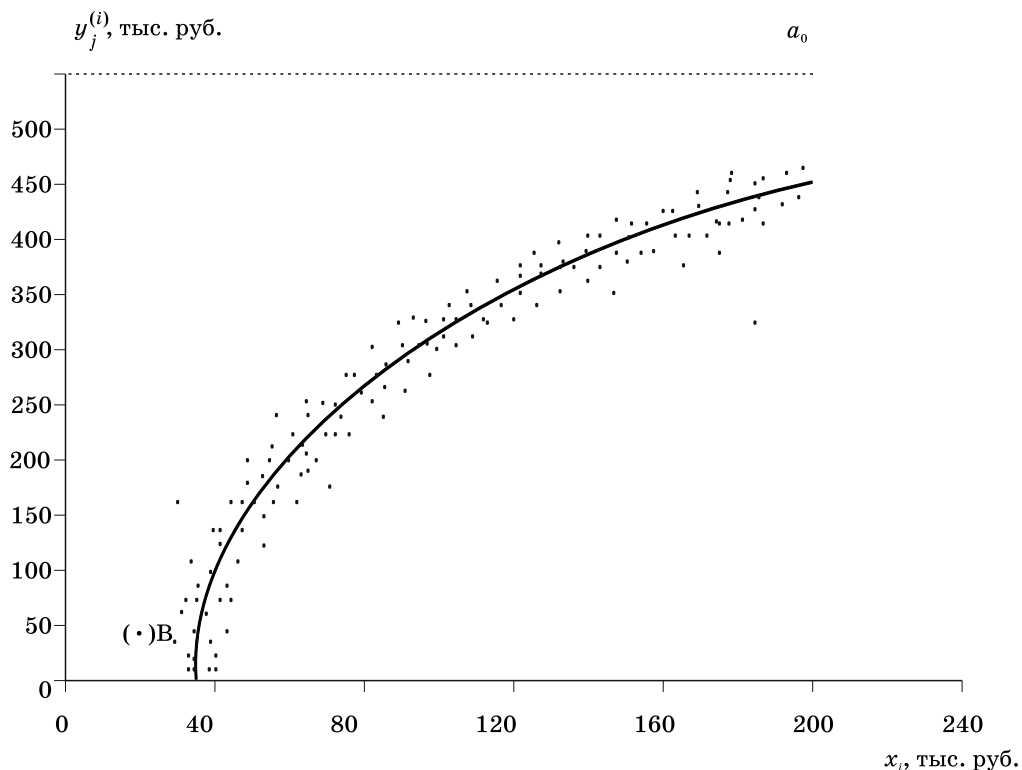


Рис. 1. Общий вид второго уравнения Торнквиста, здесь — зависимость спроса на j -й вид турпродукта от дохода семьи i -й доходной группы в поле эмпирических данных:
в $(\bullet)B$: $y_j(x_i) = 0$, численно совпадает с $x_i^{(0)} = a_2$

форме не приводится. Следовательно, затруднена оценка так называемых «истинных» значений параметров $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2$ этого уравнения. Применение же процедуры обычного МНК при единственном шаге статистического оценивания к форме

$$y(x_i) \cdot x_i = -a_0 \cdot a_2 - a_1 \cdot y(x_i) + a_0 \cdot x_i, \quad (4)$$

якобы линейной в отношении параметров и переменных уравнения, как это делает Н.М. Светлов [4], является некорректной процедурой оценивания, поскольку форма из выражения (4) не может быть разделена по зависимым и независимым переменным в правой и левой частях формы.

Но ценность самого второго уравнения Торнквиста для целей анализа и прогнозирования высока, необходимость знания параметров насущна, и в таких случаях может быть рекомендован метод последовательного приближения итеративного типа в рамках задачи стохастической аппроксимации, который осуществляется в несколько этапов (шагов).

Каким-либо способом оцениваются начальные (приближенные) значения параметров $a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}$ уравнения из выражения (3) по трем парам значений (табл. 1).

Эти начальные значения в общем случае не совпадают с истинными и могут быть найдены путем решения системы нелинейных уравнений, составленных из функций Торнквиста и обладающих единственным корнем.

Исходная информация для аппроксимационной оценки параметров второго уравнения Торнквиста методом пошаговой итерации

№ группа семей п/п	Среднедушевой доход семьи в месяц по группе, тыс. руб.	Средний расход на оплату j-го турпродукта*, тыс. руб.
$i := \overline{1, n}$	\overline{x}_i	$\overline{y}_j^{(i)}$
1	2	3
1	45,0	100,0
2	80,0	300,0
3	120,0	400,0
4	160,0	450,0
5	200,0	490,0

Примечание: * Рассчитано автором статьи для сравнительно дорогих туров в Мексику, Южную Америку и в ЮАР по материалам панельного обследования бюджетов петербургских потребителей в 2012–2013 гг., сгруппированных по большой выборке объемом в 142 ед. (семей), что показано на рис. 1, в пять доходных групп из табл. 1¹.

$$\begin{cases} y_j^{(1)} = \frac{a_0^{(0)}(x_1 - a_2^{(0)})}{x_1 + a_1^{(0)}} \\ y_j^{(2)} = \frac{a_0^{(0)}(x_2 - a_2^{(0)})}{x_2 + a_1^{(0)}} \\ y_j^{(3)} = \frac{a_0^{(0)}(x_3 - a_2^{(0)})}{x_3 + a_1^{(0)}} \end{cases} \quad (5)$$

где $y_j^{(1)}, y_j^{(2)}, y_j^{(3)}, x_1, x_2, x_3$ — эмпирические значения выборочных данных, например, три пары данных из табл. 1 по доходам и расходам групп семей, взятых из каждой трети размаха вариации по признаку x_i .

1. Первый этап предусматривает решение системы уравнений из выражения (5), точнее, нахождение ее корней относительно начальных значений параметров $a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}$ осуществляется методом Жордана-Гаусса. Найденные таким образом приближительные значения параметров, как совокупность чисел-корней $a_0 = a_0^{(0)}, a_1 = a_1^{(0)}, a_2 = a_2^{(0)}$ отличаются от истинных значений параметров $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2$ на величину соответствующих поправок α, β, γ^2 .

2. Второй этап предусматривает статистическую оценку этих поправок, которые и позволяют установить значения так называемых истинных параметров:

$$\hat{a}_0 = a_0^{(0)} + \alpha, \hat{a}_1 = a_1^{(0)} + \beta, \hat{a}_2 = a_2^{(0)} + \gamma. \quad (6)$$

¹ Так как распределение членов семей по душевому доходу не является достоверным, то среднюю возможную ошибку выборочной средней μ_y бюджетных показателей для типологической выборки по способу механического отбора рассчитывают по формуле $\mu_y = \sqrt{\frac{\sigma_y^2}{n} \left(\frac{N-n}{N-1} \right)}$.

² При достаточно надежном подборе по определенным критериям аппроксимации уравнения простой регрессии поправки α, β, γ являются бесконечно малыми величинами первого порядка малости.

С этой целью представим отдельно второе уравнение Торнквиста из выражения (3) как функцию пока неизвестных истинных параметров $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2$ с учетом поправок из выражения (6)

$$y_j(x_i) = f(\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2, x_i) = f(a_0^{(0)} + \alpha, a_1^{(0)} + \beta, a_2^{(0)} + \gamma, x_i). \quad (7)$$

Разложим функцию из выражения (7), считая $a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}$ аргументами, а поправки α, β, γ — приращениями, в окрестностях вектора $\vec{a}_k^{(0)} = (a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)})$ как точечной оценки и координат точки A в Евклидовом пространстве E_n ; $A \in E_n$, в бесконечный ряд Тейлора. Как известно, ряд Тейлора представляет собой разложение заданной аналитической функции в бесконечную сумму степенных характеристик относительно некоторой узловой точки с координатами в точке A трехмерного пространства. Функция является бесконечно дифференцируемой в окрестностях $(\cdot)A$ при $\alpha \in [a_0^{(0)}, \hat{a}_0]$; $\beta \in [a_1^{(0)}, \hat{a}_1]$; $\gamma \in [a_2^{(0)}, \hat{a}_2]$.

Указанный ряд является сходящимся на поверхности $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2$, как это показано на рис. 2, где для простоты интерпретации схематично изображен первый положительный октант с поверхностью на также положительных поправках α, β, γ , и он имеет следующий вид степенного разложения в продолжение формулы из выражения (7) по частным производным начальных параметров $a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}$:

$$y_j(x_i) = f(a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}, x_i) + \alpha \frac{\partial f(x_i)}{\partial a_0^{(0)}} + \beta \frac{\partial f(x_i)}{\partial a_1^{(0)}} + \gamma \frac{\partial f(x_i)}{\partial a_2^{(0)}} + R_s(\alpha, \beta, \gamma), \quad (8)$$

где $R_s(\alpha, \beta, \gamma)$ — остаточный член разложения исходного ряда.

Компонента $R_s(\alpha, \beta, \gamma)$ представляет собой часть (остаточный член разложения по типу формы Лагранжа или Пеано), состоящую из частных производных более высоких порядков, нежели первый, в соответствующей комбинации с бесконечно малыми величинами (БМВ) α, β, γ второго и т. д. порядков малости: такими, например, как

$$\alpha\beta \frac{\partial^2 f(x_i)}{\partial a_0^{(0)} \partial a_1^{(0)}}; \beta\gamma \frac{\partial^2 f(x_i)}{\partial a_1^{(0)} \partial a_2^{(0)}}; \alpha\gamma \frac{\partial^2 f(x_i)}{\partial a_0^{(0)} \partial a_2^{(0)}}; \alpha^2 \frac{\partial^2 f(x_i)}{(\partial a_0^{(0)})^2}; \beta^2 \frac{\partial^2 f(x_i)}{(\partial a_1^{(0)})^2}; \gamma^2 \frac{\partial^2 f(x_i)}{(\partial a_2^{(0)})^2}. \quad (9)$$

Все члены разложения, показанные в выражении (9), являются БМВ более высоких порядков малости, которыми можно пренебречь в соответствии с теоремой о свойствах БМВ (алгебраическая сумма конечного числа БМВ есть БМВ). По этой причине следует ограничиться членами разложения не выше второго порядка, $\therefore R_s(\alpha, \beta, \gamma) \rightarrow 0$, при объеме наблюдений $n \rightarrow \infty$.

3. Наконец, третий этап — последний шаг статистического оценивания параметров простой регрессии. Обозначим первые частные производные в формуле выражения (8) через соответствующие новые переменные

$$\frac{\partial f(x_i)}{\partial a_0^{(0)}} = z_1^{(i)}; \quad \frac{\partial f(x_i)}{\partial a_1^{(0)}} = z_2^{(i)}; \quad \frac{\partial f(x_i)}{\partial a_2^{(0)}} = z_3^{(i)}. \quad (10)$$

Помня, что разностью между эмпирическими и теоретическими значениями функции спроса на турпродукты j -го вида для $\forall x_i \in [x_1, x_n]$ является вектор невязки $\vec{\varepsilon} = \vec{Y} - \vec{Y}(X)$, формулу из выражения (1) можно зрительно упростить, за-

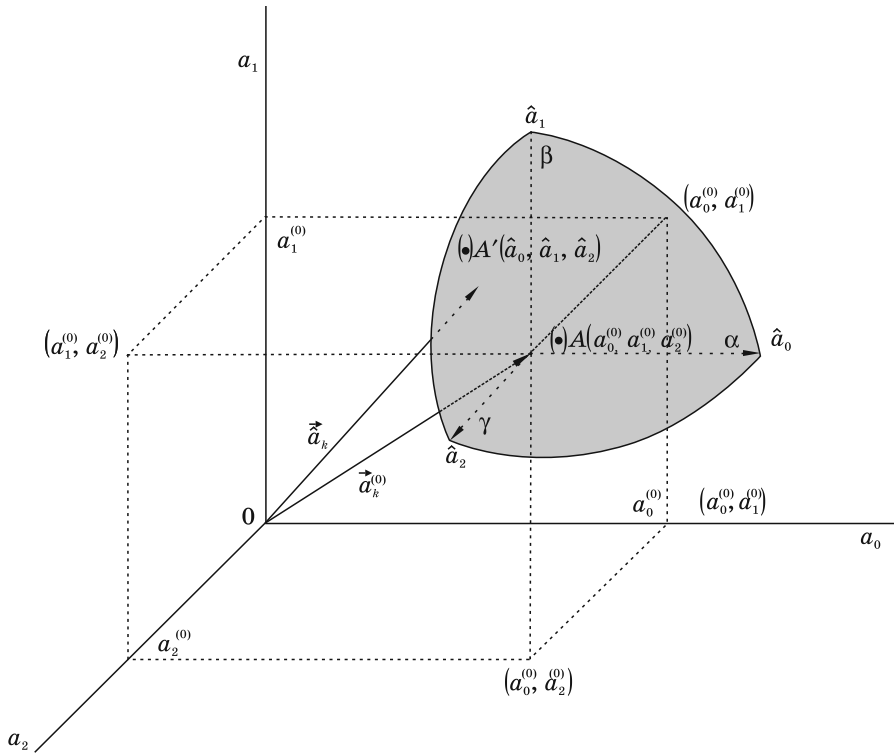


Рис. 2. Геометрическая интерпретация реализации процедуры оценивания параметров второго уравнения Торквиста по аппроксимационному методу последовательного приближения

писав ее в виде уравнения множественной регрессии линейного типа с новыми заявленными переменными $z_k^{(i)}$ и поправками в виде параметрических коэффициентов регрессии. Последние, в свою очередь, и подлежат статистическому оцениванию по регрессии промежуточного вектора невязки $\epsilon_i^{(0)}$

$$\epsilon_i^{(0)} = \alpha z_1^{(i)} + \beta z_2^{(i)} + \gamma z_3^{(i)}, \quad (11)$$

где $\epsilon_i^{(0)}$ характеризует случайную компоненту вектора спроса \vec{Y} и теоретических уровней спроса, вычисленных по функции с начальными параметрами $y_j(a_0^{(0)}, a_1^{(0)}, a_2^{(0)}, x_i)$. Компонента $\epsilon_i^{(0)}$, очевидно, в общем случае не совпадает со случайной составляющей ϵ_i , т. е. $\epsilon_i^{(0)} \neq \epsilon_i$. В противном случае, предполагая их равенство, необходимо будет доказывать свойства аддитивности компоненты для каждого конкретного случая набора новых переменных $z_k^{(i)}$ [5] в соотношениях $\epsilon_i = \epsilon_i^{(0)} + R_s(\alpha, \beta, \gamma)$.

Поправки-коэффициенты α, β, γ в выражении (11) являются обычными (ординарными) МНК-оценками, для чего решается система нормальных уравнений, построенная так называемым «механическим» способом на базе исходного линейного уравнения множественной регрессии:

$$\left\{ \begin{aligned} \sum_{i=1}^n \varepsilon_i^{(0)} z_1^{(i)} &= \alpha \sum_{i=1}^n (z_1^{(i)})^2 + \beta \sum_{i=1}^n z_1^{(i)} z_2^{(i)} + \gamma \sum_{i=1}^n z_1^{(i)} z_3^{(i)} \\ \sum_{i=1}^n \varepsilon_i^{(0)} z_2^{(i)} &= \alpha \sum_{i=1}^n z_1^{(i)} z_2^{(i)} + \beta \sum_{i=1}^n (z_2^{(i)})^2 + \gamma \sum_{i=1}^n z_2^{(i)} z_3^{(i)} \\ \sum_{i=1}^n \varepsilon_i^{(0)} z_3^{(i)} &= \alpha \sum_{i=1}^n z_1^{(i)} z_3^{(i)} + \beta \sum_{i=1}^n z_2^{(i)} z_3^{(i)} + \gamma \sum_{i=1}^n (z_3^{(i)})^2 \end{aligned} \right. \quad (12)$$

Алгоритм решения систем нормальных уравнений методом Жордана-Гаусса состоит из ряда однотипных шагов, на каждом из которых производятся действия в режиме пошаговой итерации в порядке следующих стадий.

1. Проверяется, не является ли система уравнений несовместной; если система содержит какое-либо противоречивое уравнение, то она несовместна.
2. Проверяется возможность сокращения числа уравнений; если в системе содержится тривиальное уравнение, его вычеркивают.
3. Если система уравнений является разрешенной, то записывают общее решение системы, а если необходимо, то частные решения.
4. Если система не является разрешенной, то в уравнении, не содержащем разрешенной неизвестной, выбирают соответствующий разрешающий элемент и производят преобразование Жордана с этим элементом. Далее заново переходят к п. 1 пошаговой итерации.

Способы решения систем линейных алгебраических уравнений типа, показанного в выражении (12), в основном разделяются на две группы методов:

- 1) точные методы, представляющие собой конечные алгоритмы вычисления корней (матричный метод, правило Крамера, метод Гаусса и др.);
- 2) итерационные методы, позволяющие получать корни с заданной точностью путем сходящихся процессов.

Следует обратить внимание, что в приведенной форме система нормальных уравнений линейного типа справа содержит слагаемые, содержащие неизвестные величины поправок, причем порядок следования аргументов в каждом уравнении должен быть строго одинаковым.

Параметры $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \hat{a}_2$, определенные методом последовательного приближения, обладают статистическим свойством несмещенности: т. е. $E(\hat{a}_{kn}) = \hat{a}_k$; $E\{\hat{a}_{kn} - a_k\} = 0$, и математическое ожидание совпадает с истинной оценкой параметра. Другими словами, УМО выборочного коэффициента равно нулю при $C \uparrow n$ и/или $n \rightarrow N$, где N — численность конкретной генеральной совокупности: например, совокупность всех семей Петербурга в указанном диапазоне изменения уровня дохода. Все это имеет место для линейной регрессионной модели в отношении вектора невязки.

Однако следует признать, что в самом общем случае эти параметры не являются оптимальными оценками, так как не обнаруживают асимптотическую эффективность при увеличении объема выборки $\{n\} \uparrow$, т. е. не являются вполне эффективными оценками в традиционном понимании свойств МНК-оценок. Поэтому дополнительно следует осуществить проверку значимости на уровне 5% ($p < 0,05$) как параметров этой регрессии, так и собственно второго уравнения Торнквиста. Величина p -значения (p -value) свидетельствует о том, насколько неожиданным окажется такое событие (факт), что полученные данные соответствуют нулевой гипотезе.

тезе — H_0 . Малые p -значения обозначают большую неожиданность обнаружения этого факта и обосновывают отказ аналитика от H_0 . Принято отвергать гипотезу H_0 , когда p -значения меньше величины в 0,05.

Для того чтобы оценить, насколько надежно параметры \hat{a}_0 , \hat{a}_1 , \hat{a}_2 отражают исследуемый процесс формирования спроса на дорогой турпродукт и не являются ли эти значения результатом воздействия случайных величин, рассчитываются средние ошибки выборочных параметров — расчетная погрешность в общем случае для $\Delta\hat{a}_k$ с соответствующими дисперсионными характеристиками $\sigma_{\hat{a}_k}$, σ_x , σ_y и коэффициентом парной корреляции $r_{y|x}$, а также t -критерии Стьюдента

$$\Delta\hat{a}_k = \frac{|\hat{a}_k|}{\sigma_{\hat{a}_k}} = \frac{|\hat{a}_k| \sigma_x \sqrt{n-2}}{\sigma_y \sqrt{1-r_{y|x}^2}}. \quad (13)$$

Проведенные расчеты показали сравнительно высокое качество аналитического выравнивания — коэффициент детерминации оказался равным $d_y = 0,8376$, т. е. в общей колеблемости результативного признака $y_j^{(i)}$ 83,76% ее может быть «объяснено» вариацией доходного фактора x_j .

Счетные характеристики параметров \hat{a}_0 , \hat{a}_1 , \hat{a}_2 представлены в табл. 2.

В связи с тем, что в составе населения России довольно значительную группу образует круг лиц с доходами, многократно превышающими 200 тыс. руб. в мес. на члена семьи, особый интерес представляет оценка емкости рынка дорогого турпродукта (индивидуально разрабатываемые маршруты в затратных дестинациях, престижные и всемирно известные курорты и пр.) для платежеспособных, успешных, отдыхающих по несколько раз в год и путешествующих россиян. Исследование емкости такого эксклюзивного российского рынка можно осуществлять с помощью рассмотренной и оцененной выше экономико-статистической модели.

Этот потребительский рынок впечатляет своими объемами, поскольку по неравенству распределения имущества и доходов Россия находится на одном из первых мест в мире. Об этом говорится в ежегодном (за 2013 г.) исследовании Credit Suisse Research Institute (CSRI)¹; там же сообщается, что в России 110 миллиардеров контролируют до 35% богатств всех домохозяйств — в то время как в мире на их долю приходится, в среднем, 1–2%. Количество же миллионеров в долларовом исполнении оценивается в России в 84 000 чел. [8].

Совместно с мировым лидером в области изучения рынков — аналитической фирмой AC Nielsen — CSRI опубликовали результаты второго ежегодного исследования Emerging Consumer Survey — подробного исследования потребительских настроений в странах БРИК (Бразилии, России, Индии и Китае). Исследование ставило целью выявить специфику структуры расходов и потребительских предпочтений населения этих стран, которые находятся в центре структурных изменений мирового спроса. Основная структурная особенность, характеризующая потребителей указанных стран и их оптимизм, заключается в переходе от жизненно необходимых расходов к более дискреционным (discretionary spending — траты на дорогостоящие товары), что более типично для стран с развитой экономикой. Это отражает глобальные изменения в балансе потребительских расходов.

¹ Credit Suisse Research Institute. [Электронный ресурс]. URL: www.credit-suisse.com (дата обращения: 12.05.2014).

Счетные характеристики параметров \hat{a}_0 , \hat{a}_1 , \hat{a}_2

№ п/п	Наименование счетной характеристики	Оцененные параметры второго уравнения Торнквиста, тыс. руб.		
		\hat{a}_0	\hat{a}_1	\hat{a}_2
1	Уровень истинного параметра	633,3940	133,3840	35,7895
2	Расчетная погрешность параметра из выражения (13)	2,026808	0,5736	0,1365
3	Нижняя граница доверительного интервала	627,3134	131,6059	35,3815
4	Верхняя граница доверительного интервала	639,4746	135,1621	36,1975
5	p-значения на 5%-ном уровне значимости	0,000347	0,000211	0,000076

Несмотря на то, что цены на экспортируемое сырье в последние годы все еще оставались благоприятными для российской экономики, заметного влияния на траты рядового потребителя это не оказывало. Уровень оптимизма здесь остается одним из самых низких в странах БРИК. С учетом неравенства доходов возможности для повышения благосостояния в России обеспечиваются, в основном, населением с высоким уровнем доходов в сегменте дискреционных покупок.

Аналитики CSRI зафиксировали увеличение в России дискреционных расходов в различных категориях: в частности, в категории дорогостоящих благ, включая технологические продукты, предметы роскоши и зарубежной недвижимости. Этому есть два простых объяснения. Во-первых, в силу отмеченного значительного неравенства доходов и заметной инфляции, население с высокими доходами по-прежнему активно совершает дорогостоящие покупки. Во-вторых, отечественный рынок дискреционных товаров — таких, как часы, смартфоны, антиквариат, модная одежда, косметика, парфюмерия, турпродукты, — остается явно *недоосвоенным*, что предполагает возможность дальнейшего структурного роста. Наш рядовой миллионер продолжит увеличивать свои дискреционные расходы.

Изложенные в настоящей статье соображения позволяют сделать три локальных вывода по применимости рассматриваемой процедуры при решении подобных и близких по содержанию экономико-статистических задач исследования спроса и потребления турпродуктов высокого уровня [7].

1. В гносеологическом и методологическом аспектах сформулированной проблемы оценивания параметров в условиях типовых нелинейностей данный прием (последовательная итерационная процедура) не дает окончательного решения, т. е. полученные результаты не обладают полностью завершенным и безукоризненным характером статистической чистоты.
2. Вследствие неизбежных округлений даже надежные и точные методы измерения экономических параметров являются приближенными. При использовании итерационных процедур аппроксимации добавляется погрешность реализации собственно метода, а эффективность его применения зависит от более или менее удачного выбора начальных условий приближения и скорости сходимости самого процесса итерации.
3. И, наконец, общий подход к стохастической аппроксимации нелинейной функции понимается автором через применение рядов Тейлора и поиск многочленов под-

ходящих форм. В частности, линеаризация уравнений простой регрессии с типичной нелинейностью должна осуществляться путем разложения в степенной ряд и отсечения от дальнейших расчетов всех членов ряда выше первого порядка малости.

Литература

1. Смит М. Н. Теория и практика советской статистики : сб. статей. Общество статистиков-марксистов. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Л.: Государственное социально-экономическое издательство, 1931. 247 с.
2. Ильшев А. М. Общая теория статистики : учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 535 с.
3. Сондерс М., Льюис Ф., Торнхилл Э. Методы проведения экономических исследований : профессиональное издание для бизнеса. 3-е изд. : пер. с англ. М.: Эксмо, 2006. 640 с.
4. Светлов Н. М. Моделирование рынка: оценивание функций Торнквиста. М.: Изд-во РГАУ-МСХА им. Тимирязева, 2008. 144 с.
5. Кейн Э. Экономическая статистика и эконометрия : пер. с англ. Т. 2. М.: Статистика, 1977. 346 с.
6. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла / пер. Ю. М. Антоновского. М.: Эксмо-Пресс; Харьков: Фолио, 1999. 1056 с.
7. Цацулин А. Н. Экономический анализ : учебник для вузов. В 2 тт. Т. 1. СПб.: Изд-во СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ. 2013. 924 с.

References

1. Smith M. N. *Theory and practice of the Soviet statistics: collection of articles. Society of statisticians Marxists* [Teoriya i praktika sovetskoj statistiki: sbornik statei. Obshchestvo statistikov-marksistov]. 2nd ed. M. ; L.: State social and economic publishing house [Gosudarstvennoe sotsial'no-ekonomicheskoe izdatel'stvo], 1931. 247 p.
2. Ilyshev A. M. *General theory of statistics* [Obshchaya teoriya statistiki] : the textbook for students of higher education institutions. M.: YUNITI-DANA, 2008. 535 p.
3. Saunders M., Lewis P., Thornhill A. *Methods of carrying out economic researches: professional edition for business* [Metody provedeniya ekonomicheskikh issledovaniy: professional'noe izdanie dlya biznesa]. 3rd ed. : translation from English M.: Eksmo, 2006. 640 p.
4. Svetlov N. M. *Market modeling: estimation of functions of Tornqvist* [Modelirovanie rynka: otsevaniye funktsii Tornkvista]. M.: RSAU-MTAA of Timiryazev publishing house [Izd-vo RGAU-MSKhA im. Timiryazeva], 2008. 144 p.
5. Kane E. *Economic statistics and econometrics* [Ekonomicheskaya statistika i ekonometriya]. Translation from English, v. 2. M.: Statistics [Statistika], 1977. 346 p.
6. Nietzsche F. *Beyond Good and Evil* [Po tu storonu dobra i zla] / translation from English of M. Antonovsky. M.: Eksmo-Press ; Kharkov: Folio, 1999. 1056 p.
7. Tsatsulin A. N. *Economic analysis* [Ekonomicheskii analiz] : the textbook for higher education institutions. In 2 vol. V. 1. SPb.: Publishing house of SZIU RANEPА [Izd-vo SZIU RANKhiGS], 2013. 924 p.

Практические аспекты разработки систем управления рисками в компаниях

Поскочина Олеся Григорьевна

Северо-Западный институт повышения квалификации ФНС России (Санкт-Петербург)
Проректор по учебной и научной работе
Кандидат экономических наук
fristile@list.ru

РЕФЕРАТ

В настоящее время большое внимание уделяется методологическим и практическим проблемам управления рисками в российских компаниях. Необходимость расширения научных представлений о риске и об инструментах управления рисками обуславливает актуальность темы данной статьи. Автором предлагается методический подход к практическому решению задачи анализа и моделирования данного типа организационной системы, для чего используется накопленный опыт по анализу проблем управления рисками в лизинговых компаниях, работающих на российском рынке. Изложен авторский подход к анализу проблем управления рисками российских компаний и разработке рекомендаций по концептуальному моделированию системы управления рисками в компании (на примере лизинговой компании).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

риск-менеджмент, управление рисками, система управления рисками, риски лизинговой компании

Poskochinova O. G.

Practical Aspects of Development of Risk Management Companies

Poskochinova Olesia Grigorievna

North-West institute of professional development of Federal Tax Servants of Russia (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Director on educational and scientific work
PhD in Economy
fristile@list.ru

ABSTRACT

Currently, much attention is given to methodological and practical issues of risk management in Russian companies. However, scientific and methodological literature, such a system of management as risk management, has not been studied deeply. Thus, the need for increased scientific perceptions of risk and risk management determines the relevance of the theme of this article.

The paper proposes a methodological approach to the practical solution of the problem analysis and modeling of this type of organizational system, which uses the experience gained by the author to analyze the risk management problems in actually operating leasing companies operating in the Russian market. The article describes the author's approach to the analysis of risk management problems of Russian companies and the development of recommendations for conceptual modeling risk management system in the company (for example, the leasing company)

KEYWORDS

risk-management, the concept of risk-management, a conceptual model of risk-management, risk-management system, the risks of leasing company

Практическим вопросам анализа и синтеза организационных систем управления уделено немало внимания в научно-методической литературе, однако такая система управления, как риск-менеджмент, в этом плане оказалась, можно сказать, за преде-

лами глубокого рассмотрения. Тем не менее, нельзя не учитывать тот факт, что с внедрением в российских компаниях методов интегрированного риск-менеджмента [1; 2] задача анализа и моделирования данного типа организационной системы приобретает все большую актуальность. В статье предлагается методический подход к практическому решению указанной задачи, для чего используется накопленный автором опыт по анализу проблем управления рисками в лизинговых компаниях, работающих на российском рынке.

Определим спектр рисков, сопутствующих бизнес-операциям в данной сфере деятельности [4]. Основными рисками здесь являются кредитные. Они могут быть связаны со следующими событиями: риск неплатежа (неполучения полной суммы лизинговых платежей); риск невозврата имущества, сданного в лизинг; риск потери задатка, вносимого при заказе определенного ценного оборудования производителем или поставщику, что связано с отказом лизингополучателя от заключения договора лизинга. Таким образом, кредитный риск можно разделить на три вида:

- 1) дефолт лизингополучателя — невозможность лизингополучателя выплатить лизинговые платежи;
- 2) риск ликвидности — несвоевременная оплата лизингополучателем лизинговых платежей;
- 3) дефолт поставщика — невозможность поставщика поставлять лизинговое имущество согласно договору, по которому оплачены авансовые платежи, превышающие авансовые платежи лизингополучателя.

Способами, снижающими данные виды риска, могут быть страхование, выбор надежного страховщика, тщательная проверка и оценка финансового состояния потенциальных и имеющихся клиентов.

Портфель сделок лизинговой компании формируется исходя из целей управления. По существующему портфелю вычисляются показатели риска: объем средств под риском; средние ожидаемые потери средств; вероятность наступления неплатежеспособности лизингополучателей и поставщиков; ставка лизингового процента; ожидаемые потери; непредвиденные потери.

При развитии своей деятельности лизинговые компании должны учитывать, что в последние годы специфика лизинговых операций на российском рынке особо актуализирует *риск принятия необоснованного решения о заключении сделки*, в связи с чем управление рисками на этом этапе становится критичным инструментом в рамках стратегического развития компаний. В соответствии со спецификой деятельности наиболее критичными рисками для лизинговых компаний являются: финансовые риски, связанные с риском неплатежа лизингополучателем, как следствие риск ликвидности, риск нарушения долговых обязательств лизинговой компанией. Эти риски имеют высокую вероятность возникновения, а также оказывают наибольшее влияние на деятельность компании, ее финансовое положение.

Методами снижения этих рисков являются тщательный отбор клиентов, оценка их финансового положения при заключении новых сделок (в том числе оценка отделом экономической безопасности), а также отслеживание изменений в их финансовом положении в течение действия договора лизинга. Также необходимо сбалансировать денежные потоки (например, планировать авансовый платеж, его распределение, а также распределение платежей по датам).

Из организационных рисков наиболее критичным является риск утраты, хищения, гибели предмета лизинга. Для превенции этого вида необходимо применять страхование, а также осуществлять постоянные проверки состояния предметов лизинга у клиентов. Также критичными рисками являются правовые (иски клиентов, изменения в законодательстве), информационные (сбои в информационных системах). Эти виды рисков могут быть снижены за счет работы высококвалифициро-

ванных специалистов соответствующих отделов (юристов, программистов), отслеживания изменений в законодательстве, новинок в информационно-технической сфере.

Анализ рискованной среды лизинговых компаний и применяемых на практике подходов к управлению рисками дает возможность констатировать следующее: управление рисками обычно организовано по структурно-функциональной модели, т. е. выполнение ряда частных функций и задач, связанных с рисками компании, возложено на определенные подразделения. Специальной инфраструктуры управления рисками в компаниях не существует. Так, оценкой и хеджированием финансовых рисков занимается финансовая служба. Менеджеры по новым сделкам в основном оценивают риск заключения сделки с ненадежным клиентом по его финансовому состоянию, кредитной истории. Менеджеры, работающие в отделе сопровождения, оценивают риск утраты предмета лизинга (путем выездных проверок), а также отслеживают договоры страхования.

Руководство компаний понимает значимость управления рисками, но представляет себе его не как целостный корпоративный механизм, а как набор нескольких инструментов для решения ряда частных задач. Из этих инструментов предпочтение отдается уже проверенным и достаточно понятным: таким, как регламентация, хеджирование и страхование. Доминируют рыночные (внешние) механизмы переноса рисков — хеджирование и страхование. Стратегическое планирование в управлении рисками отсутствует, исследование потенциальных рисков не проводится. Дадим системное описание организационной модели управления рисками, сложившейся в российских лизинговых компаниях (табл. 1).

Анализируя описанную модель системы управления рисками, можно выделить ряд присущих ей организационно-методологических проблем: узкая целевая ориентация; ограниченный набор функций, задач и принципов управления, не соответствующий спектру рисков компании; отсутствие должности профессионала, обладающего широкими компетенциями в области управления рисками; неимение единого понимания риска, принятой в компании классификации рисков; информация о рисках собирается и учитывается ограниченно — только об определенных типах рисков: таких, как финансовый и кредитный; приоритет отдается управлению финансовыми (рыночными) и кредитными рисками, внимание к нефинансовым рискам явно недостаточное. Тем не менее, значение последних для компании весьма велико; как следствие этого, арсенал методов и инструментов оценки и управления рисками неширок — ввиду его направленности на решение узкого круга соответствующих этому приоритету задач.

Учитывая достаточно широкий спектр рисков, сопутствующий деятельности лизинговых компаний, и применяемые неадекватные узкие подходы к управлению рисками, можно сделать вывод о целесообразности инициации проектов по разработке и внедрению в компаниях комплексных систем управления рисками.

Прежде всего, в соответствии с характером проблем и рисков, присущих компаниям, а также особенностями структуры и операционной деятельности (размерами компании, количеством сделок и т. д.) рекомендуется вводить должность риск-менеджера, закрепив его функции и полномочия в должностной инструкции. В настоящее время существует целый ряд причин создания этой должности в компаниях вообще и в лизинговых компаниях в частности [3]. Важнейшими из них представляются: координация всех процессов управления рисками; обеспечение реализации комплексного подхода к управлению рисками; улучшение информированности руководства о рисковых ситуациях в деятельности компании. Это самые значительные доводы в пользу принятия решения о введении новой должностной позиции профессионала, занимающегося всем спектром вопросов, связанных с рисками компании.

**Структура и элементы системы управления рисками лизинговой компании
(модель «как есть»)**

Элемент	Описание
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение безопасности в пределах установленных регулируемыми органами норм; • предотвращение/снижение потерь от случайных неблагоприятных событий
Функции	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг (отслеживание финансового состояния клиентов, дебиторской задолженности, состояния предметов лизинга); • контроль; • трансфер рисков (страхование предметов лизинга)
Задачи	<ul style="list-style-type: none"> • Сбор, обработка и учет информации, критичной с точки зрения управления рисками (информация о клиентах: их финансовая отчетность, кредитная история, информация с официальных сайтов), составление досье
Принципы	<ul style="list-style-type: none"> • Приемлемость (при оценке финансового состояния клиентов действует принцип приемлемости риска при заключении новой сделки)
Кадровые ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Отдельная штатная должность риск-менеджера не предусмотрена
Организация управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Отдел управления рисками отсутствует; • функции, полномочия и ответственность за отдельные типы рисков (преимущественно финансовые (рыночные) и кредитные) распределена по структурно-функциональному принципу
Методическое обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствует внутренний регламент (руководство) по управлению рисками; следовательно, нет ни единого понимания риска, ни принятой в компании классификации рисков
Информационное обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствует полная база данных по рискам (собирается и регистрируется только часть такой информации и не во всех отделах)
Методы оценки рисков	<ul style="list-style-type: none"> • Экономический анализ (используется ряд коэффициентов для оценки собственной финансово-хозяйственной деятельности; для оценки финансового положения клиентов); • математические методы (расчеты страховых сумм)
Методы и инструменты управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Передача рисков (страхование предметов лизинга); • диверсификация (предоставление услуг компаниям, работающим в разных отраслях; предоставление различных видов предметов лизинга)
Количественные метрики, используемые в системе управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Экономические показатели деятельности предприятия, в том числе финансовые коэффициенты; • рыночные показатели (цены, процентные ставки, курсы валют); • отслеживаются цены на рынке по аналогичным видам услуг, ставки по кредитам

Оценка экономической целесообразности введения должности риск-менеджера в лизинговой компании будет заключаться во влиянии на финансовые результаты компании. Так, затраты на заработную плату сотрудника такой специализации в год могут составить на начальном этапе от 0,5 млн руб., что несколько увеличит общие затраты (не более чем на 1%). Но даже учитывая дополнительные затраты на содержание этого сотрудника (рабочее место, техническое оснащение, курсы повышения квалификации), рост прибыли от основной деятельности может составить 10—15%. Это может быть достигнуто за счет увеличения выручки — при условии освобождения работающих в настоящее время сотрудников от обязанностей, связанных с отслеживанием рисков неплатежа, а также за счет сокращения кредитного риска и риска неплатежа за счет более надежной оценки клиентов, их финансового положения, принятия правильных решений по новым проектам.

Наиболее естественной будет схема подчинения риск-менеджера генеральному директору. Для повышения эффективности при принятии критически важных решений по рискам рекомендуется проводить заседания специального комитета, в который могут входить генеральный директор, риск-менеджер и финансовый директор.

Новая модель системы управления рисками должна строиться на основе решения проблем, присущих старой модели. Эти проблемы были сформулированы выше, и чтобы понять, какие решения по ним следует принять и какие системные изменения должны быть внесены, дадим описание необходимых элементов новой, проектируемой модели (табл. 2).

Таблица 2

**Структура и элементы системы управления рисками лизинговой компании
(модель «как должно быть»)**

Элемент	Описание
1	2
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение зависимости компании от внешних и внутренних неблагоприятных изменений; • повышение антикризисной устойчивости компании; • экономия ресурсов; • повышение качества информации для принятия решений
Функции	<ul style="list-style-type: none"> • Планирование (построение системы финансовых показателей и параметров, определяющих варианты развития компании при возникновении различных видов риска); • организация (введение должности риск-менеджера, закрепление его обязанностей в должностной инструкции, разработка методик и регламентов); • контроль (проверка качества работы по снижению степени риска, сбор информации о степени выполнения намеченной программы действий); • превенция (мероприятия по предупреждению рисков, профилактические меры)
Задачи	<ul style="list-style-type: none"> • Организация инфраструктуры управления рисками (введение должности риск-менеджера, закрепление его обязанностей в должностной инструкции, подготовка информационной базы по этому направлению); • регламентирование процессов управления рисками; • распределение полномочий и ответственности за риски;

Элемент	Описание
	<ul style="list-style-type: none"> • анализ рисков и расчет ключевых индикаторов, необходимых для формирования стратегий, оперативных планов управления рисками; • планирование затрат на управление рисками (страхование, удержание рисков, оплата труда риск-менеджера, информационное обеспечение)
Принципы	<ul style="list-style-type: none"> • Превентивность (упреждение); • комплексность (анализ и оценка рисков во всех сферах деятельности компании, не фрагментарно); • разумная достаточность информации и затрат на управление; • непрерывность (налаженная постоянная работа системы управления рисками, не от случая к случаю); • документирование (отчеты руководству о проделанной работе по анализу, оценке рисков с количественными показателями, а также с расчетом затрат на реализацию мер по снижению рисков)
Кадровые ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Должность риск-менеджера, имеющего доступ (на консультативной основе) к руководству, в перспективе — расширение количества сотрудников в этой области (прием риск-исследователя, риск-аналитика)
Организация управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Создание отдела управления рисками (возможно в перспективе); • распределение функций, полномочий и ответственности за риски: • на уровне высшего руководства — анализ стратегических рисков и разработка стратегических планов управления рисками; • на уровне подразделений — оперативное управление рисками; • на уровне отдела управления рисками — координация, методическое обеспечение, консультирование, информационно-аналитическая поддержка
Методическое обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка должностной инструкции риск-менеджера, закрепляющей его обязанности, показатели оценки деятельности, ответственность; • разработка руководства (регламента по управлению рисками), утверждающего основные определения, классификации, методы анализа и оценки рисков, способы документирования, учета и отчетности, взаимосвязи отдела управления рисками с другими подразделениями
Информационное обеспечение	<ul style="list-style-type: none"> • Создание сводной базы данных по рискам компании, формируемой на основе собственных исследований рисков и на основе информации других подразделений — финансового отдела, отдела продаж; • применение специализированных информационных систем управления рисками

Элемент	Описание
Методы оценки рисков	<ul style="list-style-type: none"> • Экспертная оценка и аудит рисков; • экономический анализ (использование финансовых коэффициентов); • определение толерантности к рискам; • составление протоколов рисков; • составление сводной таблицы рисков компании; • комбинированные методы
Методы и инструменты управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Трансфер рисков (страхование предметов лизинга, хеджирование — заключение договоров с поставщиками на жестко оговоренных условиях в отношении цены); • резервирование (создание фонда рисков из собственных средств); • диверсификация (предоставление различных видов лизинга, обслуживание организаций разных размеров, сфер деятельности, осуществление финансовых вложений); • разделение рисков (заключение договоров о совместной деятельности для реализации рискованных проектов)
Количественные метрики, используемые в системе	<ul style="list-style-type: none"> • Экономические показатели деятельности предприятия, в том числе финансовые коэффициенты; • рыночные показатели (цены, процентные ставки, курсы валют); • рейтинги рисков, приоритезация; • стоимость рисков (удержания или переноса); • показатели эффективности системы управления рисками (соотношение затрат на содержание с финансовым результатом, общий уровень потерь)

Отличительные преимущества состава и содержательных особенностей элементов моделируемой системы управления рисками дают основание рассчитывать, что их использование на практике позволит компаниям успешно работать со всем спектром рисков, связанных с их деятельностью, и с помощью более эффективного управления стратегическими рисками лучше справляться с проблемой конкурентоспособности.

Следует отметить, что введение должности риск-менеджера перед началом инициации проекта по организации системы управления рисками в компании позволит ему сразу войти в проект и способствовать, благодаря наличию профессиональных компетенций в этой области, лучшей его реализации. Риск-менеджер будет осуществлять мониторинг состояния дел по проекту и нести ответственность за процесс выявления и оценки рисков уже на самой ранней стадии нового проекта.

В заключение можно сделать вывод, что предложенный подход к управлению рисками в лизинговых компаниях может, по мнению автора, быть взят за основу и использован в стратегическом управлении в любой компании в целях укрепления финансового положения, роста ликвидности и увеличения объема собственных средств, что в целом необходимо для повышения уровня финансовой независимости и антикризисной устойчивости.

Литература

1. Балдин К. В., Передеряев И. И., Голов Р. С. Управление рисками в инновационно-инвестиционной деятельности предприятия : учеб. пособие. М.: Дашков и К^о, 2009.

2. Кудрявцев А. А. Интегрированный риск-менеджмент. М.: Экономика, 2010.
3. Баттеруорт М. Растущая роль риск-менеджера // Управление рисками / Д. Пикфорд. М.: Вершина, 2004.
4. Пантешкина А. А. Управление финансовыми рисками лизинговой компании : дисс. ... канд. экон. наук. СПб., 2007.

References

1. Baldin K. V., Perederyaev I. I., Golov R. S. *Risk management in innovative and investment activity of the enterprise* [Upravleniye riskami v innovatsionno-investitsionnoy deyatel'nosti predpriyatiya]: tutorial. M.: Dashkov and Co [Izdatelsko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i K'»], 2009.
2. Kudryavtsev A. A. *The integrated risk management* [Integrirovannyi risk-menedzhment]. M.: Economy [Ekonomika], 2010.
3. Butterworth M. *Growing role of the risk manager* [Rastushchaya rol risk-menedzhera] // Risk-management [Upravleniye riskami] / Pickford J. M.: JSC Vershina, 2004.
4. Panteshkina A. A. *Management of financial risks of the leasing company* [Upravleniye finansovymi riskami lizingovoy kompanii]. Dissertation abstract. St. Petersburg, 2007.

Лабудин А. В., Галстян Г. С.

Государственно-частное партнерство в здравоохранении

Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой учета, контроля и финансового менеджмента
Доктор экономических наук, профессор
labudin59@mail.ru

Галстян Гаяне Смбатовна

ООО «Медиус и К» (Санкт-Петербург)
Генеральный директор
Соискатель Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС
Gagaya@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена организации системы предоставления медицинских услуг в Российской Федерации и использования механизма государственно-частного партнерства в этой сфере. В статье рассмотрены государственные решения в этой области и предложены варианты государственно-частного партнерства в здравоохранении.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

реформа бюджетного сектора экономики, предоставление медицинских услуг, государственно-частное партнерство

Labudin A. V., Galstyan G. S.

State-private Partnership in Healthcare

Labudin Alexander Vasilyevich

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 the Account, Control and Financial Management
Doctor of Science (Economics), Professor
labudin59@mail.ru

Galstyan Gayane Smbatovna

JSC «Medius & Co» (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Director General
Candidate for the degree in economics of the North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)
Gagaya@yandex.ru

ABSTRACT

This article is devoted to very important problem — the organizations of system of providing medical services in the Russian Federation and uses of the mechanism is public-private partnership in this sphere. In article the state decisions in this area are considered and options are offered is public-private partnership in health care.

KEYWORDS

reform of the budgetary sector of economy; providing medical services, public-private partnership

На протяжении последних 20 лет, с момента распада СССР, в России ведется поиск наиболее эффективной модели здравоохранения. В последние годы одной из наиболее перспективных форм развития здравоохранения считается использование

государственно-частного партнерства (ГЧП). Очевидно, что современная рыночная экономика не может функционировать без эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса. Методы и формы этого взаимодействия определяются уровнем развития рыночной экономики, национальными особенностями и состоянием государственного сектора экономики.

Несмотря на то, что в России отсутствует федеральный закон о ГЧП, большинство регионов давно имеют свои законы, регулирующие его. Одним из первых принят Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Во исполнение закона принято постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2009 № 347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга „Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах“».

В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 гг. отмечается, что необходимо расширение применения механизмов государственно-частного партнерства. В свою очередь, в своем выступлении 16 марта 2012 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подчеркнул, что необходимо внимательно изучить лучший отечественный и зарубежный опыт ГЧП в социальной сфере, в том числе здравоохранения, и сделать этот институт одним из важнейших механизмов реализации социальной политики в Российской Федерации. Ежегодно проводятся заседания «круглого стола» Комитета Государственной Думы по охране здоровья на тему «Организация государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения». Бизнес-сообщество также постоянно организует семинары и конференции по данной теме, предлагает возможные варианты сотрудничества.

Необходимо отметить, что в России за последние годы произошли изменения в законодательстве, направленные на внедрение элементов государственно-частного партнерства в здравоохранении. В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья относится установление порядка осуществления медицинской деятельности на принципах государственно-частного партнерства в сфере охраны здоровья.

Казалось бы, необходимость внедрения механизмов ГЧП очевидна всем, однако в России государственно-частное партнерство в области здравоохранения представлено лишь региональными диализными центрами, созданными производителями подобного оборудования, и единичными проектами: такими, как создание перинатального центра «АВА-Казань». Почему же, невзирая на желание и государства, и бизнеса, модель, признанная всеми перспективной и эффективной, не находит широкого применения? На наш взгляд, основной причиной этого являются проблемы и противоречия во взаимоотношениях партнеров, которые обусловлены следующими факторами.

1. В бывших социалистических странах в процессе перехода от централизованной экономики к рыночной сформировались социальные конфликты, характерные для рыночной экономики в целом. В России это, в частности, остро проявляется в связи с тем, что большая часть населения воспитана на идеале бесплатного здравоохранения. Принцип бесплатного здравоохранения закреплен в Конституции Российской Федерации. Однако уже в начале 1990-х гг., в условиях экономического кризиса, возможности финансирования здравоохранения за счет государственного бюджета резко уменьшились. По этой причине были приняты решения, закрепленные рядом отраслевых федеральных законов и нормативных правовых актов, позволившие бюджетным учреждениям здравоохранения самостоятельно «выживать», зарабатывая денежные средства путем предпринимательской деятельности и использования имущества, закрепленно-

го за ними на праве оперативного управления. Доходы от этой деятельности поступали на так называемые внебюджетные счета.

С тех пор доля платных медицинских услуг неуклонно растет. Ожидалось, что с увеличением финансирования здравоохранения и значительными вложениями в рамках программы модернизации здравоохранения, учитывая требования бюджетного законодательства, объем платных медицинских услуг в государственных учреждениях будет сокращаться, и их даже запретят на законодательном уровне. Однако в 2012 г. было издано постановление Правительства от 06.10.2012 № 1006 «Об утверждении правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг», которое на законодательном уровне закрепило право государственных учреждений на оказание платных медицинских услуг.

Таким образом, в настоящее время на рынке медицинских услуг сложилась следующая ситуация: с одной стороны, имеется огромная сеть государственных медицинских учреждений, которые получили бесплатно землю, здания, сооружения, получают субсидии в рамках государственного задания (в том числе на содержание учреждений) и финансирование за оказание высокотехнологичной медицинской помощи. Они беспрепятственно оказывают платные медицинские услуги.

С другой стороны, есть частные медицинские организации, вынужденные арендовать или приобретать здания, сооружения и оборудование по рыночным ценам, не имеющие никаких льгот при кредитовании, неимоверными усилиями получающие дополнительные мощности для подключения электричества и пр. Именно в силу указанных трудностей основная часть частных клиник оказывает ограниченный спектр услуг. В подобных условиях создание и содержание более или менее крупной частной медицинской организации крайне усложнено.

Необходимо отметить, что единственный реализованный проект «Ава-Казань» связан с оказанием уникальной медицинской услуги — ЭКО: дорогостоящей и востребованной. В 2012 и 2013 гг. в Санкт-Петербурге широко освещался еще один проект, реализованный в рамках государственно-частного партнерства в здравоохранении. Клиникой созданы кабинеты врачей общей практики в садоводствах и Приморском районе Санкт-Петербурга. Заявлено, что в рамках проекта медицинские услуги оказываются гражданам бесплатно — только за счет средств фонда ОМС. При этом указывается, что частным партнером вложены значительные средства в создание кабинетов. Анализируя установленные в данном проекте тарифы, сложно представить, как в нем учтены интересы частного партнера.

Таким образом, частные медицинские клиники вынуждены конкурировать с государственными учреждениями в рамках не только официальных платных услуг, но и «теневой» медицины.

2. Успешные зарубежные проекты государственно-частного партнерства предполагают долгосрочные соглашения сроком до 30 лет. При этом используются разные схемы: как частно-государственное партнерство, когда бизнес инвестирует средства в государственные проекты, так и государственно-частное — когда значительная часть инвестиций принадлежит государству, но управляет ими бизнес.

Правительства многих государств начинают использовать ГЧП для решения задач по улучшению качества предоставляемых медицинских услуг, увеличению доступа к ним, передавая при этом финансовый риск частному партнеру. Однако действующее бюджетное законодательство РФ не позволяет гарантировать долгосрочное взаимодействие государства и частного партнера в рамках соглашений о ГЧП.

Предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации государственные и муниципальные гарантии являются важным инструментом структурирования государственно-частных партнерств, поскольку позволяют обеспечить обязательства

частных партнеров по возврату заемного финансирования. В соответствии с Кодексом, государственные (муниципальные) гарантии являются составной частью государственного (муниципального) долга и могут предоставляться на срок до 30 лет из федерального или регионального бюджета и на срок до 10 лет из бюджета муниципального образования (ст. 98–100 Кодекса). Ассигнования на возможное исполнение выданных гарантий закрепляются в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год (финансовый год и плановый период) (п. 4 ст. 115.2 Кодекса).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает (ФЗ №145-ФЗ от 31.07.1998, ред. от 07.05.2013), в соответствии со ст. 179.2, что «инвестиционный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства». Очевидно, что конкретная сумма бюджетных ассигнований всегда будет зависеть от основных параметров Федерального и региональных бюджетов на очередной финансовый год.

Проекты, которые предусматривают масштабные инвестиции в проектирование, строительство, финансирование и техническую эксплуатацию крупных медицинских учреждений, на наш взгляд, не могут быть реализованы в рамках существующего бюджетного законодательства, с учетом следующих проблем: разделение правомочий собственности между партнерами; право получения государственного задания на оказание медицинских услуг; право получения финансирования на высокотехнологичную медицинскую помощь (в том числе до 2015 г.); получение необходимых объемов финансирования в рамках исполнения территориальной программы государственных гарантий по ОМС; право на доход; право на управление; право использования активов; право на получение подряда на оказание немедицинских услуг с учетом законодательства о размещении государственного заказа и т. д.

Вместе с тем, в России ведется постоянный поиск наиболее эффективных механизмов управления государственными финансовыми ресурсами и оптимальных моделей организации оказания важнейших государственных услуг. Как видим, пока ГЧП связано либо с инфраструктурными проектами, либо с поставкой товаров, работ и услуг. На наш взгляд, неправильно ограничивать государственно-частное партнерство лишь этими рамками. Существует форма государственно-частного партнерства, которая очень актуальна для России, а именно: передача, на определенных условиях, на определенный срок неэффективных государственных учреждений менеджменту частных компаний, создание своего рода управляющей компании, которая, более эффективно осваивая выделяемые из бюджета средства, добивается иного конечного результата.

Сегодня, когда государством вложены значительные средства в укрепление материально-технической базы и в информатизацию здравоохранения в рамках программ модернизации, ни для кого не секрет, что основной проблемой российского здравоохранения остается нехватка квалифицированных кадров. Причем речь идет не только о нехватке медицинских специалистов, но в большей степени — об отсутствии квалифицированных управленцев, экономистов, бухгалтеров, юристов и особенно технических специалистов.

Традиционно низкая зарплата в бюджетной сфере не позволяет государственным учреждениям конкурировать на рынке труда. А ведь для эффективного функционирования учреждений сегодня крайне необходимы все эти специалисты. Кроме того, основные постулаты 83-ФЗ направлены именно на повышение эффективности управления государственными учреждениями. На наш взгляд, именно в решении этой проблемы механизм государственно-частного партнерства может быть наиболее эффективен.

Государственное регулирование размещения производительных сил в российской экономике: история, современность, тенденции

Белов Валерий Игоревич

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

РЕФЕРАТ

Статья посвящена вопросам определения роли и значения государства в размещении производительных сил в рыночной экономике. Освещается история развития системы планирования и государственного регулирования в СССР и РФ. Описывается особенность современного государственного управления страной — зависимость от рыночной конъюнктуры. Приводятся статистические данные, подтверждающие развитие российской экономики при использовании «сырьевой» модели экономического роста. Делается вывод о необходимости доминирования государства в решении вопросов размещения производительных сил в России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

производительные силы в рыночной экономике, государственное планирование и управление, экономический рост, программно-целевое бюджетирование.

Belov V. I.

State Regulation of Productive Forces Placement in the Russian Economy: History, Present, Tendencies

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
 belov@sziu.ru

ABSTRACT

The article is devoted to questions of definition of a role and value of the state in placement of productive forces in market economy. The history of development of system of planning and state regulation in the USSR and the Russian Federation is illustrated. Feature of modern public administration by the country dependence on market conditions is described. The statistical data confirming development of the Russian economy at use of «raw» model of economic growth are provided. The conclusion about need of domination of the state for the solution of questions of placement of productive forces for Russia is drawn.

KEYWORDS

productive forces in market economy, state planning and management, economic growth, program and target budgeting

Огромная территория Российской Федерации, с ее многообразием различных природно-климатических, экономико-географических, социальных и прочих условий, требует серьезного отношения к проблеме размещения разных отраслей народного хозяйства в новых экономических реалиях. За всю 70-летнюю историю существования СССР руководством страны уделялось пристальное внимание вопросам

размещения и развития производительных сил. Исследования отечественных ученых были направлены на определение методов планирования и регулирования территориального и отраслевого развития СССР, осуществление сдвигов в размещении производительных сил, разработку региональных программ и крупных инвестиционных проектов [3].

Хронология образования государственных структур, занимавшихся вопросами размещения производительных сил, выглядит следующим образом [2; 5]:

- 1915 г. — академиком В.И. Вернадским создана Комиссия по изучению естественных производительных сил (КЕПС), являвшаяся первым крупным общероссийским научным центром по региональным исследованиям;
- 1920 г. — создана Государственная комиссия по электрификации России (ГОЭЛРО), занимавшаяся разработкой первого перспективного плана развития экономики, принятого и реализованного в России после революции;
- 1930 г. — образован Совет по изучению производительных сил (СОПС): научная организация по региональным исследованиям, являвшаяся прямым наследником КЕПС и представлявшая собой объединение ранее созданных учреждений — Особого комитета по исследованию союзных и автономных республик и Комиссии экспедиционных исследований;
- 1960 г. — на основе территориального принципа управления (в связи с созданием совнархозов и усилением роли союзных республик) создан Госэкономсовет (впоследствии — Госплан) СССР. Действовал до 1991 г.

Способом достижения поставленных в программах КПСС целей были советские пятилетние планы, которые являлись основной формой планирования социально-экономического развития страны. Пятилетний срок был принят за стандартный цикл среднесрочного планирования в стране и считался оптимальным. Предполагалось, что в течение этого периода времени могут быть построены крупные предприятия и сооружения, осуществлены масштабные работы по внедрению новой техники в производство, освоены новые месторождения полезных ископаемых, завершён цикл подготовки специалистов с высшим образованием.

В результате в условиях абсолютного господства государственной собственности на средства производства аграрная Россия сделала гигантский шаг вперед в развитии своей материально-технической базы, а советские пятилетки превратили страну в одну из мощнейших индустриальных держав мира. Однако ценность исключительно материального производства, формирование и развитие производственного потенциала на всем протяжении истории страны (в том числе и военного), замкнутость советской системы и изолированность развития государства от внешнего мира сыграли со страной злую шутку. При всех огромных достижениях Советского Союза, технико-технологическое отставание нашей страны от развитых индустриальных государств, по мнению некоторых экспертов, сегодня составляет несколько десятилетий.

Эпоха построения социализма в отдельно взятой стране не выдержала испытание временем и канула в Лету. На смену ей в Россию пришел капитализм, получивший широкое признание и распространение в 2/3 стран мира. С переходом нашей страны на рыночные рельсы хозяйствования, с начала 1990-х гг., Российская Федерация принимает для себя новые правила игры: где рынок и мировая конъюнктура ставятся во главу угла. Именно рыночные условия определяют теперь будущее и вектор развития страны, а государство и государственный аппарат уходят на второй план, занимаясь лишь корректировкой провалов рынка.

Государственное управление, теряя главенствующую роль в разработке вопросов социально-экономического развития страны (а значит, и в размещении производительных сил), становится подчиненным рынку процессом, глубоко зависимым от условий и факторов внешней среды. В подобной ситуации между государством и

хозяйствующим субъектом складывается своеобразная система экономических отношений.

Еще на стадии переговоров касательно возможного вложения средств в экономику той или иной территории потенциальный инвестор не только приобретает особый статус, но и автоматически получает привилегированное положение во властных структурах. Далее инвестор, руководствуясь своими собственными соображениями и личными интересами (в предпринимательской деятельности это максимальное извлечение прибыли на вложенный капитал), принимает независимые и самостоятельные решения по поводу размещения какого-либо предприятия в наиболее выгодном для себя месте. В ответ на «пожелания» инвестора органы власти дают ему свое одобрение и «зеленый свет» на строительство предприятия.

Практическая деятельность экономических агентов в РФ показывает, что современная система хозяйствования лишь закрепляет сложившийся в рыночной экономике статус-кво между государством и предпринимателем. К данной системе отношений добавляется еще одно обстоятельство. Разрозненные нормативно-правовые документы различных министерств и ведомств, выступающие как основной элемент системы государственно-правового управления страной, подчас не позволяют определить приоритеты в территориальном и отраслевом развитии страны. Тем самым система государственного регулирования размещения производительных сил на той или иной территории теряет свое значение, что постепенно приводит к нивелированию главенствующей роли государства в вопросах организации общественного производства народно-хозяйственного комплекса страны.

Более того: в рыночной системе хозяйствования иногда нарушаются и сами принципы размещения производительных сил (считающиеся основными исходными положениями долгосрочной экономической политики государства), которыми руководствуются в процессе разработки программ перспективного развития страны. Пренебрежение такими принципами, как рациональное сочетание природы и экономики, комплексность развития хозяйства, соответствие экономики каждого региона местным природным и экономическим условиям, влечет за собой негативные последствия в средне- и долгосрочной перспективах как в отдельном субъекте РФ, так и в целом для всей страны.

При рассмотрении принципов размещения производительных сил необходимо пояснить, какой смысл вкладывается в категорию «размещение производительных сил». Обратимся к имеющимся в литературе формулировкам данного понятия. В советский период под размещением производительных сил понималось географическое распределение вещественных компонентов производства и трудовых ресурсов по территории стран и по их экономическим районам [4]. Современное же представление о размещении производительных сил имеет несколько толкований и употребляется в следующих значениях: конкретное состояние распределения по территории каких-либо объектов; форма организации производительных сил; процесс сдвигов в распределении производительных сил по территории за определенный период; одно из направлений социально-экономической политики¹.

Можно заметить, опираясь на приведенные определения и документы научных организаций СССР², что при социалистическом способе организации хозяйства

¹ Размещение производительных сил. Большой энциклопедический словарь. [Электронный ресурс]. URL: www.dic.academic.ru; Размещение производительных сил. Политика: толковый словарь. М., 2001. [Электронный ресурс]. URL: www.dic.academic.ru; Размещение производительных сил. Экономическая география. М., 2002. [Электронный ресурс]. URL: www.vocable.ru.

² Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР, представляющая собой предплановый (прогнозный) документ; Комплексная программа научно-технического прогресса, являющаяся предплановым синтетическим документом и разрабатывавшаяся параллельно с Генеральной схемой в отраслевом и территориальном разрезе.

роль и значение государства в вопросах размещения производительных сил имеют особое значение, — в то время как при капиталистическом способе производства процесс размещения имеет констатирующий, неопределенный, расплывчатый и безучастный характер; главенствующая роль государства не наблюдается.

К. Маркс в свое время по этому поводу писал: «...при капиталистическом производстве общие законы осуществляются весьма запутанным и приблизительным образом, лишь как господствующая тенденция, как некоторая никогда твердо не устанавливающаяся средняя постоянных колебаний»¹. Другими словами, в эпоху монополистического капитализма и, позднее, государственно-монополистического капитализма размещение производительных сил подчинено господству частного капитала.

Россия в данном случае не исключение. Рыночные отношения в полной мере охватили и ее. Так, например, в 2012 г. количество государственных и муниципальных предприятий (по формам собственности) равнялось 2,3 и 4,7% соответственно, а число частных предприятий и организаций составляло 85,9%². Государственные инвестиции имеют схожую структуру. В том же 2012 г. инвестиции в основной капитал по формам собственности распределились следующим образом: государственные — 15,2%, муниципальные — 2,8, частные — 57,3%³. Господство рынка — налицо.

Рыночные условия хозяйствования подталкивают и руководство страны, и губернаторов следовать законам рынка. Так, заинтересованность губернаторов одних регионов в привлечении инвесторов на свои территории часто оборачивается безнадёжной ситуацией для других субъектов РФ. Изначально разные природно-климатические, производственно-экономические, социально-культурные условия хозяйствования, а также стимулируемая федеральным центром конкуренция среди российских регионов порождают еще больший спектр новых территориальных проблем. К числу некоторых из них можно отнести дезинтеграцию, диспропорциональность и асимметричность в развитии регионов. Возникающие проблемы теперь необходимо решать не только местным властям (которым, как правило, не хватает финансовых ресурсов), но и федеральному центру, инициировавшему негативные тенденции.

Представляется, что возврат государству ранее утраченных позиций, а также взвешенная и обдуманная политика в отношении регионов может способствовать планомерному и рациональному размещению производительных сил на территории всей страны и в интересах всего общества.

Как известно, на размещение производительных сил оказывают влияние множество факторов: природные, энергетические, трудовые, транспортные и др. В последние годы заметны изменения роли факторов в развитии рыночной среде. Например, процесс сайентификации обусловил выдвигание на передовые позиции в размещении промышленности потенциальных возможностей налаживания тесных связей по линии кооперирования и тяготения промышленных предприятий к крупнейшим научным центрам. Но жизнь не стоит на месте, и в современных условиях на эффективность организации производства оказывают влияние все новые факторы. Формируемая в настоящее время экономика знаний, в своей основе, предусматривает генерацию идей и технологий, что и становится ведущим фактором технико-экономического развития стран.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2 изд.-е. Т. 25. Ч. 1. С. 176.

² [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/lssWWW.exe/Stg/d2/12-02.htm (дата обращения: 25.03.2014).

³ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/lssWWW.exe/Stg/d4/23-04.htm (дата обращения: 25.03.2014).

Немаловажным остается вопрос и о методах анализа размещения производительных сил. Наряду с такими хорошо известными и традиционными методами, как программно-целевой, системный, экономико-математическое моделирование, особую значимость приобретает балансовый метод. Балансы становятся совершенно необходимыми при разработке вариантов размещения производств, их экономического обоснования. Можно, используя этот метод, определить потребности регионов в ресурсах и товарах, в рабочей силе, оценить степень удовлетворения конкретного региона в продукции за счет собственного производства, объемы ввоза и вывоза необходимой продукции, а также выявить диспропорции в развитии хозяйственного комплекса региона и наметить пути их устранения. Балансы позволяют оценить целесообразность размещения нового хозяйственного объекта на конкретной территории, определить его мощность и стоимость. Кроме того, с помощью баланса обеспечивается соотношение между производством различных товаров и услуг на территории и их потреблением как внутри страны, так и за рубежом.

В настоящее время мы наблюдаем довольно устойчивую экономическую ситуацию. Однако подобная устойчивость в нашей стране может свидетельствовать о положительных сдвигах в российской экономике лишь при первом приближении. В процессе анализа официальных данных Федеральной службы государственной статистики, касающихся состояния российской экономики, можно констатировать ее достаточно устойчивый рост в ретроспективе. Первое десятилетие 2000-х гг. показывает, в целом, положительную динамику темпов роста одного из главных экономических показателей страны — валового внутреннего продукта. Суммарно за 2000–2012 гг. он составил 67%. Заслуга такого роста российской экономики, безусловно, кроется в экспорте «произведенных» товаров. Чем больше Россия управляет своим партнерам за рубеж добываемого сырья (сейчас это 70%), тем больше она наращивает свои темпы роста.

Положительное сальдо торгового баланса нашей страны, а точнее, его структура, говорят о глубокой зависимости российской экономики от мировой конъюнктуры рынка и недостаточном внимании органов власти к проблеме соотношения добывающих и обрабатывающих производств. Ущербность сырьевой модели российской экономики уже многократно описана в литературе. Обращает на себя внимание другой факт российской действительности. Рыночные условия не только вынуждают экспортные регионы страны к еще большему выкачиванию национального богатства (тем самым они зарабатывают), но и обостряют проблему дифференциации регионов, «забирая» у слабо развитых субъектов РФ инвестиционные ресурсы (инвестиции, как известно, идут туда, где доход от капиталовложений может быть наибольшим, а срок окупаемости — наименьшим).

Статистические данные неумолимо свидетельствуют о том, что количество регионов-доноров за первое десятилетие 2000-х гг. в нашей стране снижается, а количество регионов-реципиентов увеличивается. Так, например, в 2000 г. регионов-доноров было 18, в 2001 г. — 19, в 2008–2010 гг. уже 13, а в 2012 г. — 11 [5]. Складывается ситуация, когда всю Россию, с ее 143-миллионным населением, «кормит» десяток регионов. При этом проводимая государством политика не только поощряет сырьевой вектор развития экономики, но и позволяет сосредоточивать почти все (~ 80%) инвестиционные ресурсы именно в этих нефте- и газодобывающих регионах-донорах.

Рост экономики РФ тесно связан с поступлением в страну иностранного капитала. Как следствие — своеобразная «колонизация» России: когда давление развитых стран и иностранных инвесторов в части выбора объектов и мест приложения своего капитала может быть немаловажным фактором определения будущей политики российского государства в вопросах размещения производительных сил.

Безусловно, в своей основе рыночная экономика предусматривает такой вид предпринимательской деятельности, который приносил бы ее участникам наиболь-

ший доход. Стремление к максимизации своей прибыли естественно для рыночных отношений. Следовательно, любой предприниматель будет выбирать наиболее выгодный для себя бизнес, где, с одной стороны, прибыль стремится к максимальной величине, а с другой, срок окупаемости инвестиционных вложений является минимальным. Если исходить из данных предпосылок, становится очевиден и вид экономической деятельности в России. Цены на мировом рынке на товары российского экспорта довольно высоки на протяжении десятка лет, а срок окупаемости исчисляется всего несколькими годами.

Из теоретических воззрений и практики сегодняшнего дня известно, что в экономике действие рыночных сил всегда непредсказуемо и стихийно. Мировая конъюнктура также неустойчива и ежедневно фиксирует колебания, показывая новое соотношение касательно спроса и предложения на рынке. В подобных условиях возрастают роль и значение государственного регулирования целенаправленного развития российской экономики в интересах благополучного будущего страны, посредством планирования и прогнозирования происходящих процессов.

В настоящее время становится очевидным, что рынок все больше нуждается в планировании, а выполнение плана предполагает использование рыночных механизмов. Обращает на себя внимание высказывание лауреата Нобелевской премии по экономике В. Леонтьева, который считал, что планирование на всех уровнях является необходимым, так как экономические действия, не имеющие цели, бессмысленны¹. Другие не менее известные ученые-экономисты (Л. Клейн, Дж. Тобин, Д. Норт, К. Эрроу) еще в начале 1990-х гг. также высказывались за государственные программы для России [цит. по: 1].

Как известно, планирование и управление объективно порождаются разделением и кооперацией общественного труда, а не идеологией государства. Значимость планирования для современной России вызывается необходимостью перехода от сырьевого к инновационному типу развития экономики. Каждая страна выбирает собственную систему управления социально-экономическими и научно-техническими процессами. В условиях, когда государство обладает лишь политической властью, а экономическая власть принадлежит преимущественно частному сектору, органам государственной власти необходимо изменить отношение к регулированию экономики.

Стратегическое, индикативное планирование, научное обоснование прогнозно-плановой работы не должно сводиться к обслуживанию рыночных отношений, а выводить на первое место процесс планирования в вопросах размещения производительных сил. Именно государство, посредством законодательства, административно-правовых норм и экономических регуляторов, должно формировать приоритеты развития для рыночной экономики в интересах всего общества, поскольку частный бизнес не готов решать общественные задачи и ориентирован на собственный интерес.

Подобное представление не ново для России. В последние годы распределение расходов федерального бюджета осуществляется по программному принципу. К примеру, «в бюджете 2014 г. более 90% расходов должны быть привязаны к 42 утвержденным государственным программам» [6]. Однако используемое в настоящее время программно-целевое бюджетирование не лишено недостатков, к числу которых можно отнести следующие: ошибки в выборе средне- и долгосрочных целей программ; нехватка профессиональных кадров и современных технологий планирования; отсутствие единого органа управления по определению и контролю над достижением общенациональных целей; отсутствие понятных и адекватных критериев оценки эффективности государственного управления (касающихся нестихийного, планового развития);

¹ Василий Леонтьев: говорит нобелевский лауреат: интервью газете «Правда», февраль 1989 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт В. Леонтьева. URL: <http://www.wleontief.ru/rus/1.html> (дата обращения: 25.03.2014).

нехватка территориальных приоритетов в размещении производительных сил (в основном, представлен отраслевой разрез); отсутствие для потенциальных инвесторов единой региональной базы размещения производств в интересах развития экономики страны в целом и необходимой инфраструктуры, создание которой должно предшествовать размещению производительных сил.

Устранение выявленных и других недостатков позволит создать систему планирования на качественно новом уровне, а также может способствовать реализации общей схемы государственного регулирования размещения производительных сил: определение стратегических целей и приоритетов развития (целевая установка) → индикативное планирование (метод управления) → создание единой региональной базы и необходимой инфраструктуры (механизм достижения цели).

Происходящие сегодня на Украине события, связанные с возможным введением экономических санкций в отношении России со стороны ЕС и США, могут подтолкнуть руководство страны к пересмотру проводившейся ранее экономической политики. Разворот на 180° от западных стран и шаг навстречу своим соотечественникам в действительности может изменить ситуацию к лучшему. Для этого есть достаточные экономические предпосылки, причем как внутренние, так и внешние: Российская Федерация — самое большое государство в мире, занимает 9-е место по численности населения, перспективные рынки сбыта в Азиатско-Тихоокеанском регионе, дружественные отношения с крупными странами (Казахстан, Бразилия, Индия, Китай и др.). Представляется, что мудрая экономическая воля руководства нашей страны может способствовать ограничению рыночной стихии.

Литература

1. Вечканов Г. Планирование как система и метод управления // Экономист. 2012. № 12. С. 3–15.
2. Гвоздецкий В. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность // Наука и жизнь. 2001. № 5. С. 102–109.
3. Гранберг А. Г. Изучение производительных сил России // Вестник Российской академии наук. 1996. Т. 66. № 7. С. 579–584.
4. Граник Г. И., Иванченко А. А. Большая советская энциклопедия : в 30 тт. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.
5. Кольцов А. В. Деятельность комиссии по изучению естественных производительных сил России: 1914–1918 гг. // Вопросы истории естествознания и техники. 1999. № 2. С. 128–139.
6. Пенкин А. Стратегическое планирование: реализация государственных программ // Проблемы теории и практики управления. № 11. 2013. С. 79–83.

References

1. Vechkanov G. *Planning as a System and Method of Management* [Planirovanie kak sistema i metod upravleniya] // Economist [Economist]. N 12. 2012. P. 3–15.
2. Gvozdetsky V. *GOELRO plan. Myths and reality* [Plan GOELRO. Mify i real'nost'] // Science and life [Nauka i zhizn']. 2001. N 5. P. 102–109.
3. Granberg A. G. *Studying of productive forces of Russia* [Izuchenie proizvoditel'nykh sil Rossii] // Messenger of the Russian Academy of Sciences [Vestnik Rossiiskoi Akademii Nauk]. 1996. V. 66. N 7. P. 579–584.
4. Granik G. I., Ivanchenko A. A. *Great Soviet Encyclopedia* [Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya]: In 30 v. M.: The Soviet Encyclopedia [Sovetskaya entsiklopediya], 1969–1978. [electronic source].
5. Koltsov A. V. *Activities of the commission for studying of natural productive forces of Russia: 1914–1918* [Deyatel'nost' komissii po izucheniyu estestvennykh proizvoditel'nykh sil Rossii: 1914–1918 gg.] // Questions of history of natural sciences and equipment [Voprosy istorii estestvoznaniya i tekhniki]. 1999. N 2. P. 128–139.
6. Penkin A. *Strategic planning: realization of state programs* [Strategicheskoe planirovanie: realizatsiya gosudarstvennykh program] // Problems of the theory and practice of management [Problemy teorii i praktiki upravleniya]. N 11. 2013. P. 79–83.

Косов Ю. В., Халин В. Г., Фокина В. В.

Созвездие талантов — ключевой фактор формирования университетов мирового класса: российский и зарубежный опыт*

Косов Юрий Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Заместитель директора
 Член Академии политической науки
 Профессор кафедры американских исследований факультета международных отношений
 Санкт-Петербургского государственного университета
 Доктор философских наук, профессор
 kosov@szags.ru

Халин Владимир Георгиевич

Санкт-Петербургский государственный университет
 Заведующий кафедрой информационных систем в экономике
 Доктор экономических наук, профессор
 vhalin@yandex.ru

Фокина Вероника Викторовна

Санкт-Петербургский государственный политехнический университет
 Доцент кафедры социально-политических технологий
 Кандидат политических наук
 vvf.spb@mail.ru

РЕФЕРАТ

Материал в статье рассматривается с точки зрения стратегических целей, которые были изложены в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Особое внимание уделено описанию систем управления в ведущих университетах США и России в контексте обеспечения их конкурентоспособности на мировом рынке образовательных услуг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

университет мирового класса, конкурентоспособность университетов, учебный процесс, научная работа, студенты, аспиранты, профессора, исследователи, академический контракт профессора, модернизация высшей школы, управление университетом

Kosov Yu. V., Halin V. G., Fokina V. V.

Constellation of Talents — a Key Factor of Formation of Universities of a World Class: Russian and Foreign Experience

Kosov Yury Vasilyevich

North West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Vice-director
 The member of Academy of Political Science
 Professor of the Chair of American researches of the International Relations Faculty of the Saint-Petersburg State University
 Doctor of Science (Philosophy), Professor
 kosov@szags.ru

*Продолжение. Начало см. в журнале «Управленческое консультирование», 2014. № 5. С. 60–72.

Halin Vladimir Georgievich

Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Faculty of Economy
 Head of the Chair of Information Systems in Economy
 Doctor of Science (Economic), Professor
 vhalin@yandex.ru

Fokina Veronica Viktorovna

Saint-Petersburg State Polytechnical University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Social and Political Technologies
 PhD in Political Science
 vvf.spb@mail.ru

ABSTRACT

In article materials are analyzed in respect of strategic aims which are contained in the Presidential Decree of Russian Federation number 599 of May 7, 2012 «On measures to realize state policy in the field of education and science». Special attention is paid to description of systems of management in leading universities of USA and Russian Federation in the context of guarantee of their competitiveness on the global education market.

KEYWORDS

World-Class University, competitive universities, Academic contracts professors, modernization of higher education in Russia, university management

Лучшие профессора и исследователи хотят работать в лучших университетах с благоприятной системой управления, которая способствует созданию творческой атмосферы и эффективной профессиональной среды для научного роста и полного раскрытия таланта и человеческого потенциала. Основной штат профессоров в UCLA (профессора, доценты и ассистенты профессора, т. е. Regular Professor Series: Professor, Associate Professor, Assistant Professor) состоит из около 4000 чел.¹. Все они имеют степень PhD, работают на полной ставке, читают лекции и ведут научные исследования. При этом профессора и доценты работают в университете на постоянной основе (т. е. принимаются на неограниченный срок работы), а ассистенты профессора принимаются в штат на срок не более восьми лет. Все остальные категории преподавателей работают в UCLA на временной основе и могут не заниматься научными исследованиями.

В UCLA действует благоприятная система управления, которая позволяет эффективно привлекать и удерживать лучших преподавателей и исследователей, реализуя следующие методы обеспечения конкурентоспособности университета на мировом рынке образовательных услуг.

- Механизмы международного рекрутинга в UCLA позволяют привлечь в основной штат университета «глобально конкурентоспособных» профессоров и исследователей, которые принимаются на работу на постоянной основе и имеют конкурентоспособную заработную плату (уровень заработной платы профессора обычно составляет от 105 до 250 тыс. долл. в год; доцента — от 90 до 120 тыс. долл. в год, а ассистента — от 60 до 90 тыс. долл. в год)². Для сравнения заметим, что в СПбГУ пока отсутствует практика «пожизненного» академического контракта с профессором, а гарантированный размер ежемесячной заработной платы в настоящее время в университете составляет, на 1,0 ставку профессора, — 40 294 руб., на 1,0 ставку доцента — 24 879 руб., на 1,0 став-

¹UCLA. Academic Personnel Office [Электронный ресурс]. URL: <https://www.apo.ucla.edu/policies/the-call/professorial-series> (дата обращения 23.01.2014).

²UCLA. Academic Personnel Office. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.apo.ucla.edu/policies/the-call/professorial-series> (дата обращения 23.01.2014).

ку ассистента — 16 021 руб.¹. В НИУ ВШЭ средний размер заработной платы сотрудников на полной ставке в 2012 г. составил около 54,8 тыс. руб. в месяц (61,9 тыс. руб. в Москве). При этом средняя зарплата профессора составила 133,6 тыс. руб. (142 тыс. руб. в Москве), доцента — 65,5 тыс. руб. (74 тыс. руб. в Москве), преподавателя — 42,6 тыс. руб. (46,5 тыс. руб. в Москве).

- В 2013 г. в НИУ ВШЭ 12 профессоров впервые приняты на работу по бессрочному трудовому договору, причем, согласно показателям «дорожной карты», в 2020 г. численность профессоров, нанятых по процедуре международного рекрутинга с возможностью перехода на бессрочный трудовой контракт, составит 150 чел. При этом средний уровень заработной платы не менее чем 25% ученых НИУ ВШЭ будет соответствовать международному уровню (до 400 тыс. руб. в месяц)².
- Обязательства по выполнению учебной работы у всех штатных профессоров едины и составляют четыре-пять классов (лекционных курсов) за учебный год. При переводе в лекционные часы это означает, что преподаватель должен провести 120 (или 150) ч лекций и 120 (или 150) ч консультаций за весь учебный год; т. е. его аудиторная нагрузка за учебный год составляет, как правило, 240 или 300 ч. Для сравнения заметим, что объем учебной работы у штатного преподавателя СПбГУ и НИУ ВШЭ обычно составляет 450–900 ч учебной работы в год, что в два-три раза больше, чем у профессора в UCLA.
- Информационная открытость, достоверность и общедоступность информации в Интернете о UCLA. Так, например, объем учебной нагрузки, длительность контракта и уровень заработной платы сразу же оговариваются при приеме преподавателя на работу. Более того: эти данные указываются в тексте объявления о конкурсе на конкретную должность. (Пример текста объявления о конкурсе на сайте UCLA: «Assistant Professor. Salary is \$63,000 and appointments are for three years. The teaching load is four one-quarter courses per year».) Условиям рыночной конкуренции, а также отбору лучших претендентов в Калифорнийский университет способствует и тот факт, что сведения о реальной заработной плате всех профессоров, исследователей, администраторов и других работников UCLA размещены в Интернете и общедоступны. Так, например, в 2012 г. заработная плата составила у Professor Andrew Atkeson, Professor of Economics — 395,7 тыс. долл.; Professor Adnan Darwiche, Professor of Computer Science — 188,7 тыс. долл.; Professor Tao Terence (Fields Medal, 2006) — 434 тыс. долл.; Professor Gene Block (Chancellor, ректор UCLA) — 425 тыс. долл.³. Для сравнения: в СПбГУ и НИУ ВШЭ пока отсутствует подобная практика открытости и общедоступности информации о реальной заработной плате и доходах всех профессоров, исследователей, администраторов и других работников университета⁴.

¹ Санкт-Петербургский государственный университет. [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: <http://spbu.ru/about/vacancies/9-vacancies/19812-ekonomika-30-12-13> (дата обращения 23.01.2014).

² ROADMAP TO WORLD-CLASS UNIVERSITY, Yaroslav Kouzminov, Rector October 25.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/3726> (дата обращения 24.02.2014).

³ The Sacramento Bee. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sacbee.com/statepay/> (дата обращения 23.01.2014).

⁴ Предоставление должностными лицами СПбГУ деклараций о доходах регламентируется распоряжением ректора от 27.02.2014 «Об организации представления в 2014 году отдельными работниками СПбГУ сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и расходах», которое было издано во исполнение постановления Правительства РФ от 22.07.2013 № 613. [Электронный ресурс]. URL: <http://spbu.ru/news-spsu/20132-kratkij-otchet-o-dekanskom-soveshchanii-3-marta> (дата обращения 06.03.2014).

- Система доплат, премирования и карьерного роста академического персонала университета. Так, например, заработная плата профессоров и исследователей в UCLA регламентируется соответствующими университетскими положениями, которые носят рекомендательный характер. При этом в университете не применяется система премирования (за публикационную активность, качество лекций, превышение учебной нагрузки и т. п.), а увеличение денежного вознаграждения преподавателям осуществляется в результате изменения базовой заработной платы через процедуру карьерного роста: т. е. через переход на следующий уровень, который может осуществляться по инициативе как администрации, так и самого преподавателя. Для сравнения отметим, что в СПбГУ в 2013 г. доля дополнительных выплат к базовому окладу для должностей ППС, в среднем, составила по должности профессора — 49%, доцента — 36, старшего преподавателя — 35, ассистента — 54%¹.
- Регламент выполнения работ по научным грантам в UCLA. Выполнение научных исследований у штатных профессоров предусмотрено с самого начала и выполняется в рамках получаемой ими базовой заработной платы. Вместе с тем, в UCLA около 1/3 профессоров имеют научные гранты National Science Foundation (NSF). В смете Калифорнийского университета на 2012/2013 уч. год доходы от правительственных научных фондов (прежде всего от NSF) составили 18% (Government Contracts and Grants²). Как правило, такие гранты даются конкретному профессору на три-пять лет. Ученый может привлекать для его выполнения аспирантов в качестве соисполнителей. В UCLA и в других университетах США, как правило, профессор, являющийся руководителем гранта, имеет право получать заработную плату за его выполнение (не более 20% от его объема), только находясь в официальном отпуске. Для сравнения заметим, что в СПбГУ доходы от внешних научных грантов (РФФИ, РГНФ и др.) в 2012 г. составили около 250 млн руб.: т. е. около 1,7% от объема всех доходов университета. При этом у штатных профессоров нет никаких ограничений на получение денежного вознаграждения за работу по научным грантам во время учебного года³.
- Эффективная система академических контрактов и специальная система социальной поддержки профессоров и сотрудников университета. Так, например, в UCLA действуют: университетская система пенсионного, медицинского и социального обеспечений, объем средств которой (Employee and Retiree Benefits), составляет около 14% от объема фонда основных средств бюджета Калифорнийского университета; система повышения квалификации преподавателей с полным освобождением от учебной нагрузки (Academic-sabbaticals⁴); отсутствие ограничений на возраст преподавателя, даже если он «заработал» 100% пенсии; особый статус профессора-пенсионера (Professor Emeritus) и др. Подробное описание особенностей академических контрактов профессоров UCLA сделано в [1].

Анализ условий работы и особенностей академических контрактов штатных профессоров в Калифорнийском университете в Лос-Анджелесе позволяет сделать следующие выводы.

¹ Санкт-Петербургский государственный университет // Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <http://spbu.ru/structure/dekanskie/18931-dekanskoe-soveshchanie-ot-17-06-2013> (дата обращения 06.03.2014).

² University of California. [Электронный ресурс]. URL: http://budget.universityofcalifornia.edu/files/2011/11/2012-13_budget.pdf (дата обращения 23.01.2014).

³ Доклад ректора СПбГУ на заседании Ученого совета университета 24 декабря 2012 г. «Путь в конкуренцию. О задачах Программы развития СПбГУ». [Электронный ресурс]. URL: <http://spbu.ru/news-spsu/18034-itogi-zasedaniya-uchenogo-soveta-spbgu-24-dekabrya-2012g> (дата обращения: 10.01.2013).

⁴ Электронный ресурс. URL: <http://www.payroll.ucla.edu/edb/edb-c07-academic-sabbaticals.asp> (дата обращения 23.01.2014).

1. Существенной отличительной чертой профессорско-преподавательского состава UCLA является то, что подавляющее большинство штатных преподавателей университета активно занимается научно-исследовательской работой, что позволяет рассматривать университет не только как успешное образовательное учреждение, но и как престижный научный центр, имеющий высокую международную репутацию в области как научных исследований, так и подготовки высококвалифицированных специалистов. Конкурентным преимуществом Калифорнийского университета при поиске и привлечении в университет преподавателей и исследователей высокого класса является эффективная система найма на работу штатных сотрудников, при которой профессора и доценты принимаются на работу на неограниченный срок, а ассистенты профессоров — на срок не более восьми лет.
2. В UCLA сформирована благоприятная по отношению к академическому персоналу система управления, которая опирается на мнение профессионального сообщества и позволяет эффективно осуществлять поиск, привлечение и удержание в UCLA преподавателей и исследователей высокого класса. При этом данная система поиска и отбора квалифицированных кадров нацелена на отбор эффективных преподавателей и исследователей не только среди граждан США, но и среди граждан других стран. Уместно отметить тот факт, что среди преподавателей UCLA более трети являются иностранными гражданами или лицами иностранного происхождения, что наглядно демонстрирует фактор интернационализации при формировании академического персонала университета.
3. Основным источником денежного вознаграждения профессора в UCLA является его базовая заработная плата, которая и является ключевым индикатором для привлечения в университет преподавателей и исследователей высокого класса. Именно через механизм повышения базовой заработной платы (переход на другой уровень) происходит учет всех успехов, которых достигает профессор в учебной работе и научных исследованиях.
4. В Калифорнийском университете сформированы и эффективно действуют все необходимые компоненты университета мирового класса: концентрация талантов, благоприятная система управления и достойное финансирование. При этом взаимодействие этих составляющих происходит в условиях полной информационной открытости и доверия к общественному мнению.
Создание в UCLA достойных условий работы для академического персонала за счет благоприятной системы управления университетом не только формирует созвездие талантов профессоров и исследователей, но и обеспечивает обучение и подготовку талантливых студентов, магистрантов и аспирантов, а также способствует, в их лице, становлению профессионалов и людей, востребованных обществом.

Заключение

Существенным направлением обеспечения конкурентоспособности любого университета в мире является формирование на его уровне созвездия талантов — профессоров, исследователей, обучающихся и управленцев. Проведенный выше анализ этого направления обеспечения конкурентоспособности ведущих университетов США и России показал, что во всех программах повышения конкурентоспособности ведущих российских вузов — победителей конкурса, проводимого в рамках постановления Правительства РФ от 16.03.2013 № 211, крайне мало уделено внимания такому ключевому фактору, как формирование благоприятной системы управления университетом. Это обстоятельство представляет собой серьезную как теоретическую, так и практическую проблему для российской системы высшего образования,

без решения которой невозможно построение в России университетов мирового класса и выполнение задач, сформулированных в Указе Президента России от 07.05.2012 № 599.

Литература

1. Халин В. Г. Системы вознаграждения и академических контрактов профессоров Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе и Санкт-Петербургского государственного университета // Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2013. Вып. 3. С. 95–109.

References

1. Halin V. G. *Systems of remuneration and the academic contracts of Professors of the Californian University of Los Angeles and St. Petersburg State University* [Sistemy voznagrazhdeniya i akademicheskikh kontraktov professorov Kaliforniiskogo universiteta v Los-Andzhelese i Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta] // Messenger of the St. Petersburg University [Vestnik S.-Peterb. un-ta]. Ser. 5: Economy. 2013. V. 3. P. 95–109.

Кризис неолиберальной модели экономического развития России в контексте конфликта на Украине и санкций Запада

Шумилов Михаил Ильич

Петрозаводский государственный университет
Заведующий кафедрой отечественной истории
Доктор исторических наук, профессор
rushistory@psu.karelia.ru

Шумилов Михаил Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры международных отношений
Доктор исторических наук, профессор
mshumilov@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья отражает нынешние проблемы российской экономики. При этом стагнация объясняется влиянием современной мировой экономики и политики, а также неолиберальным курсом Правительства Российской Федерации. Анализируются доводы российских авторов — как предвещающих активизацию и усиление рыночных реформ, так и их оппонентов, выступающих за усиление государственного регулирования и реиндустриализацию страны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бивалютная корзина, деофшоризация экономики, дефицит бюджетов регионов, импортозамещение, иностранный капитал, отток капитала, неолиберализм, реиндустриализация, реформы, экономическая стагнация

Shumilov M. I., Shumilov M. M.

The Crisis of the Neoliberal Model of Economic Development in Russia in a Context of the Conflict in the Ukraine and Western Sanctions

Shumilov Mikhail Ilyich

Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)
Head of the Chair of Russian History
Doctor of Science (History), Professor
rushistory@psu.karelia.ru

Shumilov Mikhail Mikhailovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of International Relations
Doctor of Science (History), Professor
mshumilov@mail.ru

ABSTRACT

The paper highlights the current deplorable state of Russian economics. The stagnation is accounted for by the influence of modern world economics and politics, as well as by the neoliberal course of the Russian Government. The paper provides the analysis of the works by both neoliberal academics and their opponents supporting the enforcement of state regulation on the country's reindustrialization.

KEYWORDS

currency basket, «deoffshorization» (repatriate capital), regional budget deficit, import substitution, foreign capital, capital outflow, neoliberalism, reindustrialization, reforms, stagnation

Современная Россия, являясь составной частью мировой системы капитализма, охвачена сетью трансграничных финансовых потоков, циркулирующих с помощью компьютерных сетей, а решения о покупке и продаже российских ценных бумаг принимаются, главным образом, за пределами страны. Неудивительно, что кризисные проявления в мировой экономике и политике непосредственно отражаются на состоянии российского рынка.

Интернационализация правовой среды существования национальной экономики сделала всю информацию об юридических и физических лицах конфиденциальной: не подлежащей публичному разглашению. Сейчас невозможно установить конечных учредителей компаний. Профессор кафедры международных финансов МГИМО В. Катасонов считает, что после сделки с британской нефтегазовой компанией BP даже «Роснефть» может оказаться «в цепких лапах» международных кредиторов, включая Ротшильдов, фактически контролирующих BP и стремящихся к полному контролю над российской компанией¹.

Директор Центра структурных исследований Института Гайдара А. Ведев, говоря об отсутствии внутри России стратегических инвесторов, подчеркивает, что весь российский рынок и вся приватизация держатся на иностранных деньгах. По этой причине «любое движение иностранных инвесторов с нашего рынка нарушает баланс спроса и предложения, приводит к обвалу рынка акций»². Экс-директор НИИ статистики В. Симчера указывает, сгущая краски, что сегодня 80% российских активов принадлежат иностранным владельцам; следовательно, «мы потеряли контроль над отечественной экономикой»³. В этом его поддерживает ректор Байкальского государственного университета экономики и права М. Винокуров, по словам которого, прямым следствием неолиберальной приватизации и расхищения государственности стало то, что «(если проследить всю цепочку правоустанавливающих документов) до 80 (!) процентов собственности перешло в руки иностранных хозяев. А это уже прямая угроза государственному суверенитету»⁴.

Данную ситуацию не следует драматизировать, так как под видом «иностранных инвесторов» зачастую действуют российские собственники, использующие «офшорные прокладки». Доля иностранных инвесторов не превышает 12% от капитализации российского рынка. Согласно тому же источнику, «количество акций в свободном обращении у российского рынка около 33% (менее 165 млрд по текущим ценам), так как более 67% рынка принадлежат государству, олигархам и стратегическим инвесторам»⁵. Аналитики из Sberbank Investment Research и «ВТБ капитала», отмечают, что «иностранному инвестору принадлежат около 70% российских акций в свободном обращении». Их выводы, в целом, совпадают с предыдущей оценкой⁶.

¹ Катасонов В. Колонизаторская «сделка века» [Электронный ресурс] // Свободная пресса. 2013. 29 марта. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/66138/> (дата обращения: 11.04.2014).

² Утечку капитала надо искать в госкомпаниях и госбанках [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 19 марта. URL: <http://www.finmarket.ru/finances/article/3656818> (дата обращения: 20.04.2014).

³ Чуйков А. Статистическая погрешность // Аргументы недели. 2014. 16 января. № 1 (393). С. 3.

⁴ Беляев А. С самобичеванием надо покончить быстро и решительно! // Аргументы недели. 2014. 20 февраля. № 6 (398). С. 21.

⁵ Spydell: Сколько иностранцам принадлежит российского рынка? [Электронный ресурс] // LIVEJOURNAL.COM. 2014. 24 марта. URL: <http://spydell.livejournal.com/534637.html>; Spydell: Структура акционеров российского рынка LIVEJOURNAL.COM. 2014. 25 марта. URL: <http://spydell.livejournal.com/534940.html> (дата обращения: 11.04.2014).

⁶ Иностранному инвестору принадлежат около 70% акций РФ в свободном обращении — Sberbank CIB [Электронный ресурс] // Финмаркет. 2014. 16 января. URL: <http://www.finmarket.ru/shares/analytics/3607200>; Воронова Т., Биянова Н. Кто владеет российскими акциями CIB. [Электронный ресурс] // Vedomosti.ru. 2014. 17 января. URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/21447081/kto-vladeet-rossijskimi-akciyami> (дата обращения: 20.03.2014).

Более того: в конце 2012 г. Президент России В.В. Путин потребовал деофшоризации экономики. Он, противодействуя уходу российских компаний в офшорные зоны, добивался подписания соответствующих соглашений с офшорными зонами, раскрывающих информацию о конечных бенефициарах офшорных компаний¹.

В последние годы Россия продолжала подвергаться деиндустриализации и дисквалификации. Представители «крупного бизнеса» сокращали инвестиции в развитие производства, своекорыстно перераспределяли прибыль, выводили активы в офшоры, недоплачивали налоги. Вице-президент США Д. Байден 26 июля 2009 г. в интервью ведущей американской газете «The Wall Street Journal» предрекал нашей стране бесславный и скорый конец вследствие депопуляции, экономического обвала и распада финансово-банковской системы². Старший аналитик ИК «Риком-Траст» В. Жуковский, характеризуя состояние российской экономики, указывал, что в первом квартале 2012 г. объемы выпуска высокотехнологичной продукции были ниже отметок 1990 г. в 3–5 раз. Загрузка мощностей наукоемких производств не поднималась выше 45%, а износ основных фондов превысил 75%³.

По оценке российского экономиста С. Губанова, в середине 2013 г. объем товарной части ВВП был меньше 50% национального дохода РСФСР уровня 1990 г.: «Размер конечного продукта катастрофически мал, да еще и делится в пользу компрадоров. Это — исторически бесперспективная экономическая система, враждебная России. Хотелось бы отметить: в России ныне в действии все те же самые причины, которые привели к развалу СССР. Все они сводятся к денационализации и офшоризации национальной собственности, долларовой продажности, верховенству частного интереса над общегосударственным, потере морально-политического единства власти и народа. Разрушительные причины не ликвидированы, а системные ограничения не сняты. На основе олигархически-компрадорской собственности по-прежнему идет наработка критической массы, при достижении которой для цепной реакции развала нашей страны хватит небольшого толчка»⁴.

В 2012 г. чистый отток капитала из России составил 54,6 млрд долл., а в 2013 г. — 62,7 млрд долл.⁵ По данным Росстата, в 2013 г. рост российского ВВП составил всего 1,3%. Экс-министр финансов и член президиума Экономического совета при Президенте РФ Алексей Кудрин сокрушался, что страна «завязла» в стагнации, и «если правительство не будет проводить реформы, то эта ситуация может затянуться на три-пять лет»⁶.

В начале апреля 2013 г. вице-премьер О. Голодец, куратор социального блока в Правительстве РФ, сделала ряд заявлений о рынке труда, обратив внимание на

¹ Путин рассказал, как будет проводиться деофшоризация российской экономики. [Электронный ресурс] // ИА REX. 2012. 20 декабря. URL: <http://www.iarex.ru/news/32374.html> (дата обращения: 05.04.2014).

² См.: Spiegel P. *Biden Says Weakened Russia Will Bend to U.S.* [Электронный ресурс] // The Wall Street Journal. July 25, 2009. URL: <http://online.wsj.com/news/articles/SB124848246032580581?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2F124848246032580581.html> (дата обращения: 10.04.2014).

³ Жуковский В. Российская промышленность валится в пропасть? [Электронный ресурс] // Финанс. 2012. 2 мая. URL: http://www.finam.ru/analysis/newsitem66B69/default.asp?utm_source=finam_info&utm_medium=body_news&utm_campaign=anons (дата обращения: 10.04.2014).

⁴ Беседа Марата Мусина с Сергеем Губановым о рецессии в России. [Электронный ресурс] // ANNA-NEWS.INFO. 2013. 25 сентября. URL: <http://anna-news.info/node/12418> (дата обращения: 10.04.2014).

⁵ ЦБ: Чистый отток капитала из России в 2013 г. увеличился на 14,8%. [Электронный ресурс] // РБК. 2014. 16 января. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140116191707.shtml> (дата обращения: 10.04.2014).

⁶ Экономика России завязла в стагнации — Кудрин. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2013. 21 октября. URL: <http://www.finmarket.ru/news/3521682/> (дата обращения: 11.04.2014).

рост негативных явлений: «Сегодня, — отмечала она, — 86 миллионов человек в трудоспособном возрасте. К сожалению, наш рынок труда сегодня практически не легитимизирован. В секторах, которые нам видны и понятны, заняты всего 48 миллионов человек. Все остальные — непонятно, где заняты, чем заняты, как заняты»¹. Следовательно, в правительстве не знали, где и чем были заняты 38 млн трудоспособных россиян, из них 15–20 млн не платили налоги².

По словам главы Минэкономразвития РФ А. Белоусова, серьезной микроэкономической проблемой являлось то, что примерно из 67 млн чел. экономически активного населения 20 млн неизвестно чем занимались. Это, по его словам, — огромный ресурс и угроза для роста экономики одновременно, их необходимо вовлечь в экономическую активность³. Как это сделать — непонятно, ведь сегодня до 80% трудоспособных жителей малых городов и сел в социальном отношении слабо связаны с государством. Они зачастую покидают места постоянного проживания в поисках работы в крупных городах на сезонной и на временной основе и, как правило, в теневом секторе⁴. О запустении русской провинции свидетельствует и тот факт, что, на сегодняшний день, по судебным искам недобросовестные алиментщики задолжали своим детям более 90 млрд руб.⁵

Со всей очевидностью обнажилась угроза дефолта субъектов федерации. По данным Совета Федерации, с начала 2010 г. по октябрь 2013 г. долги субъектов выросли с 889,6 до 1372 млрд руб. К концу 2013 г. в группе высокого риска оказались 10 регионов, в которых сумма долга превысила половину годового дохода регионального бюджета: Мордовия, Татарстан (общий долг по отношению к доходной части регионального бюджета составил 67%), Вологодская, Белгородская, Костромская, Саратовская, Рязанская, Астраханская, Тверская и Смоленская области⁶.

Осенью 2013 г. вице-губернатор Смоленской области И. Скобелев, в своем выступлении перед фракцией «Единая Россия» в Областной думе, ходатайствовал о содействии в списании долга региона перед федеральным бюджетом. Сумма задолженности, по его словам, превысила 21 млрд руб., или 60% годового дохода области (по данным Минфина, госдолг Смоленской области, на 1 октября 2013 г., составлял 14,5 млрд руб.). Одновременно он раскрыл источники проблемы: «По группе крупных налогоплательщиков, в числе которых „Транснефть“, „Лукойл“, „Роснефть“, „Газпром“, „Ростелеком“ и „Росатом“, налоговые платежи уменьшились в 5 раз». Область, пытаясь выйти из этой ситуации, отказалась от повышения зар-

¹ Королева А. Вместе против налогов. [Электронный ресурс] // «Expert Online». 2013. 4 апреля. URL: <http://expert.ru/2013/04/4/vmeste-protiv-nalogov/>; Виноградов А. Как вице-премьер Ольга Голодец потеряла 38 млн россиян. [Электронный ресурс] // Business Online. 2013. 8 апреля. URL: <http://www.business-gazeta.ru/readblog/2332/562/> (дата обращения: 11.04.2014).

² Вести в субботу. [Электронный ресурс] // RUTV.RU. 2013. 6 апреля. URL: <http://rutv.ru/brand/show/episode/330167> (дата обращения: 11.04.2014).

³ «Создание высокопроизводительного рабочего места будет стоить 100–300 тыс. долл.», считает Белоусов. [Электронный ресурс] // Прайм. 2013. 15 мая. URL: http://www.1prime.ru/state_regulation/20130515/763386950.html (дата обращения: 11.04.2014).

⁴ Ижицкая Е. Регионы: в поисках роста. [Электронный ресурс] // Неоэкономика. 2013. 6 ноября. URL: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=304> (дата обращения: 11.04.2014).

⁵ Вице-премьер Голодец: российские алиментщики задолжали своим детям 92 млрд руб. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2013. 27 ноября. URL: <http://itar-tass.com/obschestvo/795057> (дата обращения: 11.04.2014).

⁶ Татарстан занял второе место по риску дефолта среди регионов России. [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. 2013. 14 октября. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1719308.html>; Рейтинг политической выживаемости губернаторов: интрига в «проблемных» регионах нарастает. [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. 2013. 14 октября. URL: <http://www.regnum.ru/news/1719265.html>; Дефицит бюджета регионы могут покрыть за счет кредитов. [Электронный ресурс] // ВУJET. RU. 2013. 23 октября. URL: <http://bujet.ru/article/238819.php> (дата обращения: 12.04.2014).

плат чиновникам всех уровней. В 2014 г. расходы на содержание органов власти предусматривались на уровне 90% к 2013 г., на 10% планировалось «оптимизировать» финансирование областных государственных учреждений культуры, образования и социального развития¹.

Аналогичная ситуация наблюдалась в СЗФО. Так, в Вологодской области, на начало 2013 г., объем государственного долга составил более 29 млрд руб. По отношению к собственным источникам дохода бюджета области в 2012 г. он превысил 92%². На 1 апреля 2013 г., общая задолженность Архангельской обл. составила 19 млрд руб., а долги муниципалитетов — еще 2,1 млрд руб. На 1 апреля 2014 г., государственный долг этой области приблизился к 28 млрд руб.³ Государственный долг Республики Карелии к середине 2013 г. достиг почти 10,9 млрд руб.⁴ В 2014 г. планируются доходы в размере 19,3 млрд руб. (республиканские доходы — 16,9 млрд, остальное — дотации федерального центра). По прогнозу Минфина Карелии, в конце финансового 2014 г. госдолг сравняется с объемом доходов республики, т. е. превысит 19 млрд руб.⁵.

В сложившихся обстоятельствах региональные элиты, по словам руководителя Росфиннадзора в 2004–2012 гг. С. Павленко, в массовом порядке выводили средства за рубеж путем подделки документов или невозврата валюты по экспортным контрактам. Если в 2009 г. они вывели 160 млрд руб., то в 2013 г. сумма невозврата увеличилась до 470–490 млрд руб.⁶ В 2013 г. был получен небывало высокий дефицит бюджетов регионов — 642 млрд руб., в то время как в прежние годы он не превышал 100 млрд руб.⁷ В марте 2014 г. на официальном уровне прозвучало, что за 2013 г. совокупный дефицит региональных бюджетов увеличился в 2 раза и достиг 673 млрд руб.⁸ По прогнозу Мини-

¹ «Как беднейшим африканским странам»: Смоленская область просит списать ей долги. [Электронный ресурс] // NEWSRU. 2013. 24 октября. URL: <http://www.newsru.com/finance/24oct2013/smolensk.html> (дата обращения: 12.04.2014).

² Госдолг Вологодской области на начало года превышает 29 млрд руб. [Электронный ресурс] // VOLOGDA.ALLNW.RU. 2013. 9 января. URL: <http://vologda.allnw.ru/news/180412> (дата обращения: 13.04.2014).

³ Государственный долг Архангельской области на 1 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] // Правительство Архангельской области. 2014. 9 апреля. URL: <http://dvinaland.ru/finance/gosdolg/41761/> (дата обращения: 13.04.2014).

⁴ Долги растут. [Электронный ресурс] // VSE.KARELIA.RU. 2013. 19 июля. URL: <http://vse.karelia.ru/news/?id=23609> (дата обращения: 13.04.2014).

⁵ Цыганков А. Пояс экономии. [Электронный ресурс] // Центр политических и социальных исследований РК. 2013. 18 сентября. URL: <http://politika-karelia.ru/?p=11895>; Госдолг Карелии — диагноз экономике. [Электронный ресурс] // Вести Карелии. Деловая интернет-газета. 2013. 28 октября. URL: http://vesti.karelia.ru/kapit/gosdolg_karelii_diagnoz_ekonomike/ 45% всех предприятий Карелии были убыточны. В первом полугодии 2013 г. сумма налога на прибыль предприятий сократилась на 1,5 млрд руб. Вот почему основным источником налоговых поступлений в республиканский бюджет стали налоги с доходов физических лиц.

⁶ Павленко С. Признаки паники: зачем регионы вывели за рубеж под 500 млрд руб. [Электронный ресурс] // FORBES.RU. 2013. 10 декабря. URL: <http://www.forbes.ru/mneniya/krizis/248399-priznaki-paniki-zachem-regiony-yyveli-za-rubezh-pod-500-mlrd-rublei> (дата обращения: 14.04.2014).

⁷ Силуанов А. регионы погрязнут в дефиците на несколько лет. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 25 марта. URL: <http://www.finmarket.ru/finances/article/3662397> (дата обращения: 13.04.2014).

⁸ Беррес Л. Долги регионов достигли 2 триллионов рублей. [Электронный ресурс] // МК.ru. 2014. 25 марта. URL: <http://www.mk.ru/economics/article/2014/03/25/1003586-dolgi-regionov-dostigli-2-trillionov-rublei.html>. (дата обращения: 11.04.2014). В конце 2013 г. даже у первого заместителя Комитета Госдумы по бюджету и налогам Оксаны Дмитриевой не было полной ясности в этом вопросе. Достаточно сказать, что она прогнозировала в 2014 г. возможное увеличение дефицита консолидированных бюджетов регионов до 400 млрд руб. (Ижицкая Е. Регионы: в поисках роста).

стерства экономического развития РФ, в текущем году он может составить 900 млрд руб.¹.

Правительство мало чем могло помочь регионам. Известно лишь, что Минфин намеревался внести в Госдуму законопроект об особом порядке управления ими при достижении уровня внутреннего госдолга 110% и возможности отставки главы региона за безответственную долговую политику. При этом министр финансов А. Силуанов до последнего времени сохранял оптимизм. Он исходил из того, что доходы регионов будут расти: в 2014 г. — на 8,3%, в 2015 г. — на 7,6 и в 2016 г. — на 8,5%. Важный ресурс такого увеличения он видел в росте собираемости НДФЛ за счет повышения доходов граждан и предлагал давать больше прав регионам в управлении своими расходами².

В марте 2014 г. настроение министра резко изменилось, и он заговорил о нерадостной перспективе увеличения расходных обязательств регионов из-за стагнации прибыли предприятий, налога на прибыль и сокращения динамики роста фонда оплаты труда³.

На фоне этих неблагоприятных тенденций 1 марта 2014 г. Совет Федерации удовлетворил просьбу Президента РФ, разрешив ему ввод российских войск на Украину. Это обернулось серьезными финансовыми потерями. Уже 3 марта они составили примерно 72 млрд долл.; падение капитализации российских компаний на ММВБ оценивалось в 62,5 млрд долл.; еще 10 млрд долл. ЦБ потратил на удержание курса рубля. Несмотря на это, в ходе торгов российская валюта «проваливалась» в район значений 37 руб. за 1 долл. и 51,2 руб. за 1 евро. Причиной обвала послужили опасения, что «крымская кампания» приведет к введению санкций в отношении России. По это причине рыночные игроки активно продавали акции российских компаний и выводили вырученные деньги за пределы страны⁴.

Впрочем, в снижении курса национальной валюты просматривался и торгово-протекционистский интерес, направленный на стимулирование внутреннего спроса и конкуренции. Вопреки тому, что в начале 2013 г. на встрече министров финансов и глав центробанков 20 ведущих стран мира экс-зампред Центробанка А. Улюкаев осудил соблазны торгового протекционизма, участники Таможенного союза ЕврАзЭС интуитивно двигались именно в этом направлении. Только в январе 2014 г. рубль обесценился по отношению к бивалютной корзине на 7,3%. Эксперты ВШЭ видели в этом облегчение для федерального бюджета и ожидали от ослабления рубля до 1 трлн руб. «сверхплановых доходов» по итогам года⁵. Вслед за этим, 11 февраля 2014 г., произошла девальвация тенге. В этот день Нацбанк Казахстана объявил об отказе от поддержки национальной валюты в прежних масштабах, в результате чего она обесценилась по отношению к долла-

¹ Улюкаев А.: дефицит бюджетов регионов в 2014 г. может превысить 900 млрд руб. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2013. 16 апреля. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1125404> (дата обращения: 09.04.2014).

² Дефицит бюджета регионы могут покрыть за счет кредитов.

³ Силуанов: регионы погрязнут в дефиците на несколько лет. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 25 марта. URL: <http://www.finmarket.ru/finances/article/3662397> (дата обращения: 11.04.2014).

⁴ Серебров С. Россия понесла первые «военные» потери. [Электронный ресурс] // Утро.ru. 2014. 4 марта. URL: <http://www.utro.ru/articles/2014/03/04/1179717.shtml>. (дата обращения: 09.04.2014). 17 марта Европейский союз, США, Канада и ряд других стран объявили о введении санкций. Меры включали замораживание активов и введение визовых ограничений для лиц, включенных в специальные списки, а также запрет компаниям стран, наложивших санкции, вести бизнес с лицами и организациями, включенными в списки.

⁵ Девальвация рубля пополнит бюджет РФ на 1 трлн рублей. [Электронный ресурс] // РИА «Новый Регион». 2014. 25 февраля. URL: <http://www.nr2.ru/moskow/486380.html> (дата обращения: 09.04.2014).

ру на 19%. Только за счет этой операции планировалось обеспечить экономический рост страны как минимум до 6%¹.

Этому примеру готовилась последовать Беларусь. По словам председателя Белорусской научно-промышленной ассоциации Г. Грица, расчеты независимых экспертов в конце 2013 г. фиксировали, что белорусский рубль переоценен на 23%².

В начале текущего года ЦБ РФ снизил ожидания роста ВВП страны до 1,5–1,8%, а в 2015–2016 гг. — до 1,7–2,0%³. Затем появился еще более пессимистический прогноз ЦБ: о замедлении роста ВВП до менее чем 1%⁴. Оптимистический прогноз Министерства экономического развития (в случае стабилизации оттока капитала из РФ на уровне 60–70 млрд долл.) предусматривал в 2014 г. рост ВВП РФ в размере 1,8–1,9%, но если отток капитала составит 100 млрд долл. — то не более 0,6%⁵.

По прогнозу экономистов банка HSBC, кризис на Украине не позволит российской экономике выйти из стагнации. Рост ВВП в 2014 г. составит не более 0,6%⁶. Одновременно Всемирный банк снизил свои ожидания по ВВП России по сравнению с предыдущим докладом, где в 2014 г. прогнозировался рост экономики на 2,2%. Эксперты банка пришли к выводу, что в 2014 г. ВВП России может сократиться на 1,8% по пессимистичному сценарию либо незначительно вырасти (на 1,1%) — по оптимистичному. При этом оба сценария не учитывали возможные последствия экономических санкций, и аналитики терялись в догадках, какой же сценарий окажется базовым. Замедление роста экономики эксперты Всемирного банка объясняли низким уровнем доверия инвесторов, из-за которого внутренний спрос и экономическая активность остаются слабыми. Они также допускали возможность оттока капитала из РФ в 2014 г. в объеме 150 млрд долл. (в случае низкорискового сценария — 85 млрд)⁷.

Заместитель главы Минэкономразвития А. Клепач, признавая факт затяжной стагнации российской экономики, отмечал ее высокую чувствительность «не только к динамике мировых цен на нефть, но и к ситуации, связанной с оттоком капитала»⁸. В этом его поддерживали многие российские экономисты. Так, по оценке Министра экономического развития РФ А. Улюкаева, отток капитала из России в 2014 г. может достичь 100 млрд долл.⁹ 24 марта председатель правления Сбербанка Герман Греф

¹ Назарбаев оценил экономический эффект девальвации тенге. [Электронный ресурс] // LENTA.RU. 14 февраля. URL: <http://lenta.ru/news/2014/02/14/stabfond/> (дата обращения: 15.04.2014).

² Шрайбман А. Девальвация-2014. Казахстан подал пример Беларуси. [Электронный ресурс] // NAVINY.BY. 2014. 11 февраля. URL: http://naviny.by/rubrics/finance/2014/02/11/ic_articles_114_184559/ (дата обращения: 15.04.2014).

³ ЦБ не верит ни в Россию, ни в рубль, ни в себя. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 18 февраля. URL: <http://www.finmarket.ru/economics/article/3633468> (дата обращения: 14.04.2014).

⁴ ЦБ ожидает замедления роста экономики России в 2014 г. до менее 1%. [Электронный ресурс] // Прайм. 2014. 2 апреля. URL: http://1prime.ru/state_regulation/20140402/781781333.html (дата обращения: 13.04.2014).

⁵ Улюкаев А.: рост ВВП РФ в 2014 г. может составить 1,8–1,9%. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2014. 27 марта. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1077733> (дата обращения: 13.04.2014).

⁶ Из-за Украины России три года роста не видать. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 17 марта. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3654807> (дата обращения: 03.04.2014).

⁷ Всемирный банк не исключил рецессии экономики РФ. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2014. 26 марта. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1075384> (дата обращения: 03.04.2014).

⁸ Клепач: Украинский кризис выявил уязвимость российской экономики. [Электронный ресурс] // Взгляд. Деловая газета. 2014. 3 апреля. URL: <http://www.vz.ru/news/2014/4/3/680384.html> (дата обращения: 13.04.2014).

⁹ Улюкаев оценил возможный отток капитала в 2014 г. в 100 млрд долл. [Электронный ресурс] // FORBES.RU. 2014. 27 марта. URL: <http://www.forbes.ru/news/253061-ulyukaev-otsenil-vozmozhnyi-ottok-kapitala-v-2014-godu-v-100-mlrd> (дата обращения: 29.03.2014).

заявил, что если отток капитала в РФ продолжится и по итогам 2014 г. составит 100 млрд долл., то рост ВВП будет нулевым¹. Министр финансов РФ А. Силуанов тоже предрек в 2014 г. нулевой рост экономики страны².

А. Кудрин прогнозировал отток капитала в 2014 г. на уровне 150–160 млрд долл.³. Он также высказывал предположение, что экономические санкции западных стран в отношении России из-за ситуации на Украине могут повлиять на экономику сильнее, чем ожидает правительство. В 2014 г. страна, по его словам, может не преодолеть планку роста в 1% ВВП или даже совсем остановиться в своем росте. Серьезную опасность Кудрин видел в сокращении кредитования российских предприятий иностранными банками: «Этот объем начнет уменьшаться в силу того, что многие кредитные линии не будут продолжены, некие совместные проекты останутся, и это уже началось»⁴.

Действительно: по данным на 1 января 2014 г., задолженность корпоративного сектора России перед иностранными банками составила 653 из 732 млрд долл. общего внешнего долга России. В ответ на действия России в Крыму страны Запада объявили о введении санкций, после чего кредиты для российских компаний стали практически недоступны. В связи с этим ведущий эксперт Центра структурных исследований Института Гайдара М. Хромов назвал долги бизнеса одним из самых уязвимых мест России. В этом он видел главную причину увеличения оттока капитала, размер которого в первом квартале 2014 г. мог достигнуть 65 млрд долл. Серьезная опасность заключалась и в том, что в 2014 г. размер внешней задолженности, подлежащей погашению субъектами негосударственного сектора, приблизился к 150 млрд долл.⁵.

Таким образом, российские неолибералы открыто признали негативные результаты проводимой экономической политики. При этом они полностью снимали с себя ответственность за системную коррупцию и значительное социальное расслоение, замалчивали свою причастность к разрушению производительных сил страны и небескорыстную связь с чиновничеством, вовлеченным в полукриминальный «государственный бизнес», демонизировали «неоправданное государственное вмешательство» и «неэффективное управление».

Так, руководитель Экономической экспертной группы Е. Гурвич фактически перекладывал вину за нулевой рост промышленности и сокращение инвестиций на руководство страны: «Нельзя сказать, что правительство ничего не делает — наоборот, постоянно разрабатываются программы и принимаются меры. Но ничего не помогает: есть поддержка инноваций — но нет инноваций, есть программа диверсификации экономики — но нет диверсификации, есть институты развития — но нет развития»⁶.

¹ Греф: если отток капитала из РФ составит 100 млрд долл. по итогам года, рост ВВП будет нулевым. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2014. 24 марта. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1070934> (дата обращения: 29.04.2014).

² Министр финансов предрек России нулевой рост в 2014 г. [Электронный ресурс] // LENTA.RU. 2014. 15 апреля. URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/15/growth/> (дата обращения: 16.04.2014).

³ Кудрин А. прогнозирует отток капитала в 2014 г. на уровне 150–160 млрд долл. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2014. 27 марта. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1078060> (дата обращения: 29.03.2014).

⁴ Кудрин А.: ситуация с Крымом может привести к нулевому росту ВВП России в 2014 г. [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС. 2014. 13 марта. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1043092> (дата обращения: 28.03.2014).

⁵ Хромов М. Институт Гайдара: долги компаний делают Россию уязвимой к санкциям. [Электронный ресурс] // ИА «Финмаркет». 2014. 17 марта. URL: <http://www.finmarket.ru/finances/article/3653941> (дата обращения: 17.03.2014).

⁶ Кувшинова О. Российский бизнес ощутил стагнацию. [Электронный ресурс] // Ведомости. Финансы. 2013. 29 ноября. URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/19397631/rasti-ekonomike-meshaet-gosudarstvo> (дата обращения: 17.04.2014).

Российские неолибералы, характеризуя ситуацию как системный кризис, порожденный дисфункцией управления, во всем винили государственную бюрократию, которая, по их словам, в 2000-е гг. активно осваивала нефтедоходы, воздвигла новые барьеры для выхода на рынок, для экспорта, импорта и строительства, усилила свое давление на бизнес, а после того как «„рентный пирог“ стал уменьшаться, армия бюрократов и силовиков продолжила заниматься привычным делом с дополнительным рвением». По словам председателя совета директоров МДМ-банка О.Вьюгина, «государство забирало получаемую страной ренту и пускало, прежде всего, на развитие собственных проектов»¹.

Начальник экспертного управления Президента РФ К.Юдаева констатировала отход в 2000-е гг. от политики либерализации и минимального вмешательства государства в экономику, использование нефтяной ренты для поддержания неэффективных производств. Она, говоря о низком эффекте от ставки на более активное участие государства в экономике, подчеркивала, что «быстрый рост российской экономики в 2000-е происходил не столько благодаря действиям государства, сколько независимо от них»².

Научный руководитель НИУ «Высшая школа экономики» Е.Ясин тоже выступал за изменение экономического курса. Идеолог постиндустриализма, признавая устойчивое снижение темпов роста экономики, призывал к изменению обстановки в стране, реформации институтов, повышению деловой активности, защите прав собственности, повышению уровня взаимного доверия бизнеса и власти. На этой основе существенного улучшения делового климата и повышения активности бизнеса он считал возможным достижение опережающих темпов роста на уровне до 4% в течение пяти-шести лет. При этом он привычно сетовал на то, что «сейчас восторжествовала иная концепция: надо повышать роль государства в экономике. Она, по-моему, бесперспективна. Нам нужно серьезно думать над тем, чтобы продолжить процесс реформ и воспользоваться теми изменениями, которые начались в экономике»³.

По мнению Ясина, в течение последних 10 лет российская власть проводила «модернизацию сверху», что вело к повышению роли государства и усилению госсектора экономики. В процессе реализации данного сценария изменения проводились в соответствии с идеями, которые спускались «сверху вниз». Возможности такой политики исчерпаны и нужно переходить к сценарию, который «предполагает „раскрепощение“ общества, принятие основных решений „внизу“ — среди избирателей и предпринимателей, т.е. «большую степень верховенства права, демократизацию политической системы, либерализацию экономической жизни»⁴. Неудивительно, что такая неолиберальная программа экономического возрождения сводится к демонтажу наследия 2000-х: сокращению роли государства в экономике, прекращению масштабной экспансии госрасходов, стимулированию потребления, оптимизации инвестиционного климата и созданию необходимых условий для роста малого и среднего бизнеса.

Сторонников неолиберального возрождения в духе продолжения «гайдаровских реформ», несмотря на многочисленность и сильное влияние в структурах госвласти

¹ Кувшинова О. Российский бизнес ощутил стагнацию. [Электронный ресурс] // Ведомости. Финансы. 2013. 29 ноября. URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/19397631/rasti-ekonomikem-shaet-gosudarstvo> (дата обращения: 17.04.2014).

² Юдаева К. Стагнация ради стабильности. [Электронный ресурс] // Ведомости. Финансы. 2011. 17 февраля. URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/63443-stagnatsiya-radi-stabilnosti> (дата обращения: 04.04.2014).

³ Ясин Е. Догоним — не догоним? [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. 10 января. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/10/yasin.html> (дата обращения: 04.04.2014).

⁴ Зубков И. Евгению Ясину все ясно. [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. 1 апреля. URL: <http://www.rg.ru/2014/04/01/economist.html> (дата обращения: 04.04.2014).

и управления, сегодня немало оппонентов, предлагающих иную альтернативу выхода из стагнации [1]. Наиболее известным из них является патриарх российской политики Е. М. Примаков. В своем выступлении на заседании «Меркурий-клуба» (13 января 2014 г.) он всесторонне обосновал необходимость отказа от неолиберального курса, ведущего к деиндустриализации страны. Неолибералы, по его словам, слепо копируя западный опыт, фактически игнорируют реальную ситуацию, которая характеризуется нарастанием системного социально-экономического кризиса.

Последний же в значительной степени обусловлен тем, что в России государство изгоняли из экономики, а бухгалтерский, или финансовый, подход доминировал над политикой развития; интересы банков ставили выше интересов реального сектора. Примаков ясно дал понять, что сам по себе рыночный механизм не способен обеспечить рост экономики, а государственное регулирующее влияние жизненно необходимо — например, в форме индикативного планирования. Более того: сейчас государство должно доминировать в экономике, необходимо усилить концентрацию и централизацию производства и сделать больший упор на решение социальных задач. Надо остановить планируемую неолибералами новую масштабную приватизацию государственной собственности и оказать противодействие разгосударствлению и расширению частнособственнических инициатив в медицине, образовании, науке¹.

Выступление Примакова в здании Центра международной торговли стало вызовом министрам «экономического блока» российского правительства. Однако на Гайдаровском форуме «Контурь посткризисного мира, или Устойчивое развитие в период нестабильности», который прошел 15 января в РАНХиГС, оно осталось незамеченным. Более того: речи участников форума, по меткому выражению журналиста М. Соколова, содержали в себе «признак того, что развязка ускоряется, и нашим министрам лучше будет заниматься созидательным разрушением в другом месте»².

Действительно: реагируя на провальный экономический курс, Президент РФ В. В. Путин вскоре пригласил в Ново-Огарево, на импровизированный «мозговой штурм», экспертную группу ученых-экономистов (в их числе — Сергея Глазьева, Евгения Примакова, Виктора Ивантера), представляющих РАН. Им оппонировали представители правительства: министр финансов А. Силуанов, глава Минэкономразвития А. Улюкаев и председатель Центробанка Э. Набиуллина. Цель мероприятия состояла в обсуждении путей выхода из стагнации — экономического спада, усугубляемого высокой инфляцией.

Приглашенные представили президенту доклад о стимулировании экономического развития страны, из которого следовало, что в случае мобилизации имеющихся ресурсов темпы роста ВВП могут достигать 6–8% ежегодно. Одновременно они усомнились в том, что начавшаяся девальвация рубля пойдет на пользу российскому производителю, и высказались за мягкую регулировку курса, а также принятие мер по ограничению бегства капитала в форме ограничения трансграничных спекулятивных потоков. Примечательно, что среди участников встречи не было либеральных экономистов из ВШЭ, Центра стратегических разработок и др.³.

¹ Выступление Евгения Примакова на заседании «Меркурий-клуба» 13 января 2014 г. [Электронный ресурс] // YOUTUBE.COM. 2014. 14 января. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=2Yg375FTjEt=16> (дата обращения: 29.03.2014).

² Соколов М. Меркурий-клуб и Гайдарфорум. [Электронный ресурс] // Известия. 2014. 16 января. URL: <http://izvestia.ru/news/564109> (дата обращения: 29.03.2014).

³ Ваньков В. Путин послал РАН сигнал бедствия. [Электронный ресурс] // Свободная пресса. 2014. 22 февраля. URL: <http://svpressa.ru/society/article/82675/?mra=1> (дата обращения: 29.04.2014).

Директор Московской школы МГУ Александр Некипелов, конкретизируя источники роста, предложил направить 200 млрд долл. золотовалютных резервов на осуществление промышленной политики. При этом предлагалось открытие льготных валютных кредитных линий, нацеленных на реализацию перспективных проектов модернизации посредством импорта технологий и оборудования. Одновременно предусматривались загрузка свободных производственных мощностей на новых предприятиях и налогообложение валютных операций, призванное остановить отток из страны спекулятивного капитала¹. По словам руководителя Центра экономических исследований Института глобализации и социальных движений В. Колташова, в РАН много нелиберальных по своим взглядам экономистов, призывающих к выходу из ВТО и резкому повышению таможенных пошлин в интересах развития внутреннего рынка, импортозамещения и восстановления промышленности².

О необходимости изменения приоритетов и главного вектора экономического развития Е. М. Примаков вновь говорил 26 марта 2014 г. — на открытии очередного Московского экономического форума. В его работе приняли участие около 1000 ученых и специалистов. Докладчики, в целом, сошлись во мнении о неэффективности проводимой экономической политики, убийственно высокой ставке рефинансирования и неподъемных процентах по коммерческим кредитам, которые не только не стимулируют реальный сектор, но и воспроизводят системную коррупцию, зависимость страны от импорта и разрушение собственной промышленности, отток денежных средств за рубеж, запредельное социальное расслоение в обществе.

Они также высказались против спонсирования мировой экономики на 100 млрд долл. ежегодно за счет «офшорной олигархии» и посредством инвестирования большей части валютной выручки за нефть за рубежом, за обеспечение ритмичного финансирования федеральных целевых программ, скорейшую реиндустриализацию, разработку новой промышленной политики, поддержку реального сектора экономики — вместо поддержки банков и крупного бизнеса, «аффилированного» с правительством³.

Важно также отметить, что необходимость применения нерыночных механизмов начинают, отчасти, понимать и некоторые неолиберальные экономисты. Так, учитывая, что только за первый квартал 2014 г. отток капитала мог составить 73–75 млрд долл., А. Ведев признал, что отток — это результат трансакций крупнейших банков и корпораций с государственным участием, а не мелких спекулянтов. В связи с этим он призвал ЦБ и Минфин принять решительные меры: «вплоть до административного права — разговоров с крупнейшими инвесторами, на уровне личных контактов»⁴.

Видимо, в условиях кризиса отношений с Западом процесс национализации политического класса будет нарастать. Еще вчера российская элита держала свои

¹ Молоткова П. Есть резервы! Как добиться роста экономики в 6–8%? // *АиФ*. 2014. № 13. С. 13.

² Ваньков В. Путин послал РАН сигнал бедствия.

³ Чуев А. Московский экономический форум поставил «неуд» работе правительства. [Электронный ресурс] // *MAXPARK.COM*. 2014. 28 марта. URL: http://maxpark.com/user/tchuev/content/2626975?utm_campaign=mostinteresting&utm_source=newsletter; Савельев А. Нелегкая промышленность и тяжелые мысли. Заметки о Московском экономическом форуме *MAXPARK.COM*. 2014. 29 марта. [Электронный ресурс] . URL: http://maxpark.com/community/4942/content/2631275?utm_campaign=mostinteresting&utm_source=newsletter; Беррес Л. Примаков раскритиковал правительство Медведева. Кто будет следующим премьером? [Электронный ресурс] // *MK.ru*. 2014. 26 марта. URL: <http://www.mk.ru/economics/article/2014/03/26/1004410-primakov-raskritikoval-pravitelstvo-medvedeva-kto-budet-sleduyuschim-premerom.html> (дата обращения: 30.03.2014).

⁴ Утечку капитала надо искать в госкомпаниях и госбанках. [Электронный ресурс] // *Финмаркет*. URL: <http://www.finmarket.ru/finances/article/3656818> (дата обращения: 30.03.2014).

деньги в западных банках, вкладывала их в европейскую и американскую недвижимость и учила своих детей в иностранных университетах; ей было трудно отказаться от «западных ценностей». В изменившейся международной ситуации, уверяет журналист И. Войцех, «слабеющая экономика и плохая экономическая конъюнктура заставили Кремль взять курс на „национальные ценности“»¹.

Кризис на Украине и охлаждение отношений с Западом поставили ребром вопрос об уязвимости российской экономики. Ничего хорошего не обещает визит Барака Обамы в Саудовскую Аравию, состоявшийся 28 марта, в ходе которого Президенту США удалось получить принципиальное согласие короля Абдаллы ибн Абделя Азиза на то, что мировая цена на нефть будет опущена до планки 90 долл. за баррель. Причем усилиями США и его королевства².

Советник Президента РФ С. Глазьев, реагируя на санкции США и ЕС, заявил о необходимости расширения рублевой зоны и превращения рубля в ведущую евразийскую валюту. Он также предложил перейти на расчеты в рублях с европейскими партнерами. Предпосылки успешного решения этой задачи он видит в положительном торговом балансе и в устойчивых хозяйственных связях с евразийскими партнерами. По мнению Глазьева, угроза экономических санкций подталкивает Россию к решению давно назревшей задачи создания внутренних механизмов экономического роста.

Затем и глава ВТБ А. Костин обратился к руководству ЦБ и Правительству России с призывом отказаться от доллара и приступить к продаже товаров исключительно за рубли, причем не только в рамках Таможенного союза и СНГ, но и в отношениях с Китаем и Западной Европой — главными торговыми партнерами. Пионерами в переходе к рублевым расчетам, по его словам, могут стать государственные корпорации «Газпром», «Роснефть» и «Рособоронэкспорт», суммарные экспортные поставки которых приближались к 230 млрд долл. в год, или 44% от совокупного объема российского экспорта³.

Для защиты национальной валюты от внешних атак В. Катасонов предлагает эмитировать рубли не под покупку долларов на рынке, а под обязательства реального сектора экономики. Он также настоятельно рекомендует российским денежным властям применять меры по ограничению валютных трансакций через границы РФ⁴. Финансовый аналитик Д. Голубовский, призывая развивать собственное национальное денежное обращение, тоже ратует за изменение действующего механизма денежной эмиссии, когда «каждый рубль денежной базы России обеспечивается притоком валютной выручки или иностранного капитала», и внедрение рублевых расчетов за экспорт⁵.

Россия предпринимает определенные шаги по обновлению своей бюджетно-финансовой политики. В частности, с 2008 г. она избавляется от ценных бумаг США. По данным Министерства финансов США, на конец 2013 г. наша страна владела облигациями Казначейства (US Treasuries) в размере 138,6 млрд долл. и занимала 11 место среди иностранных кредиторов США. Очевидно, опасаясь

¹ Войцех И. Санкции США привели к ошеломительному результату. [Электронный ресурс] // Утро.ru. Ежедневная электронная газета. 2014. 21 марта. URL: <http://www.utro.ru/articles/2014/03/21/1183663.shtml> (дата обращения: 30.03.2014).

² Зачем Барак Обама посетил Саудовскую Аравию // Аргументы недели. 2014. № 13 (405). 10–16 апреля. С. 2.

³ Самофалова О. За нефть и оружие. [Электронный ресурс] // Взгляд. Деловая газета. 2014. 2 апреля. URL: <http://vz.ru/economy/2014/4/2/680216.html> (дата обращения: 04.04.2014).

⁴ Глузнов О. Четыре удара и нокаут. [Электронный ресурс] // Свободная пресса. 2014. 27 марта. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/845111/?from=sm24> (дата обращения: 04.04.2014).

⁵ Голубовский Д. Пора менять правила внешней торговли // Аргументы недели. 2014. № 12 (404). 3 апреля. С. 9.

санкций, в период с 5 по 12 марта она имела отношение к выводу американских государственных облигаций из депозитария ФРС на сумму свыше 100 млрд долл.¹.

Наконец, после того как под санкции США попал банк «Россия» и международные платежные системы Visa и MasterCard перестали проводить операции по выпущенным им картам, Правительство РФ внесло на рассмотрение Госдумы законопроект о создании национальной платежной системы. Одновременно Фонд национального благосостояния направил сотни миллиардов рублей на строительство первого участка ВСМ-2 Москва — Владимир, Кольцевой дороги вокруг Москвы, а также модернизацию Транссиба и БАМа.

В условиях полной переориентации Киева на Запад и прекращения военнотехнического сотрудничества с Москвой замаячила перспектива разрушения единого научно-производственного потенциала двух стран, сформированного еще во времена СССР. «До момента дезэскалации конфликта наши отношения с Россией, — заявил глава концерна «Укроборонпром» Ю. Терещенко, — останутся в замороженном состоянии»². Украинский экономист Б. Кушнирук, намеренно сгущая краски, предрекает, что «без Украины российская армия ни летать, ни стрелять не сможет»³. Прекращение связей с целым рядом украинских предприятий, несмотря на абсурдность этого заявления, представляет определенную угрозу экономическим и военным интересам России. В числе этих предприятий оказались днепропетровский «Южмаш», где в советский период выпускались межконтинентальные баллистические ракеты шахтного базирования РЗ6М2 «Воевода». Эти ракеты, являясь важнейшим компонентом РВСН, по-прежнему требуют «авторского сопровождения» и гарантийного обслуживания. Кроме того, на данном предприятии производят трехступенчатые ракеты-носители «Зенит-3SL», используемые в программе «Морской старт».

Харьковское предприятие «Турбоатом» снабжает турбинами российский «Росатом»: прежде всего, Ростовскую АЭС. Газовые турбины для многих российских боевых кораблей поставляют николаевское предприятие «Зоря» — «Машпроект». Запорожское предприятие «Мотор Сич» обеспечивает двигателями основную продукцию ОАО «Вертолеты России». Киевское КБ Антонова, связанное с партнерами в юго-восточной Украине, играет важную роль в развитии отечественной военно-транспортной авиации⁴.

В связи с угрозой срыва поставок из Украины продукции для ряда отраслей российской промышленности 10 апреля 2014 г. В. В. Путин провел совещание с представителями руководства страны, профильных министерств, а также соответствующих госкорпораций и госкомпаний. Обсуждались возможные варианты оперативных действий по импортозамещению продукции двойного, а также военного назначения и организации производства на российских предприятиях. На встрече российский

¹ Россия наносит ответный удар: рекордная продажа американских ценных бумаг. [Электронный ресурс] // LIVEJOURNAL.COM. 2014. 15 марта. URL: <http://matveychev-oleg.livejournal.com/1011982.html>; Из США вывели рекордное количество ценных бумаг. [Электронный ресурс] // Финансы.рф. 2014. 15 марта. URL: <http://финансы.рф/novosti/finansy/2014/03/15/ustreasuries.html> (дата обращения: 04.04.2014).

² Мухин В. Украина наступила на ядерную мозоль России. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2014. 31 марта. URL: http://www.ng.ru/armies/2014-03-31/1_nuclear.html (дата обращения: 05.04.2014).

³ Бергер А., Варкентин А. Как дорого Украина обойдется Евросоюзу? [Электронный ресурс] // Deutsche Welle (Германия). 2014. 4 апреля. URL: <http://www.dw.de/как-дорого-украина-обойдется-евросоюзу/a-17542247> (дата обращения: 05.04.2014).

⁴ Угланов А. Как сохранить единую Украину // Аргументы недели. 2014. № 13 (405). 10–16 апреля. С. 1; Мухин В. Украина наступила на ядерную мозоль России. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2014. 31 марта. URL: http://www.ng.ru/armies/2014-03-31/1_nuclear.html (дата обращения: 05.04.2014).

президент заявил об отсутствии у него сомнений в реалистичности таких действий, — «вопрос только в сроках и стоимости». Он также выразил уверенность, что в «конечном итоге, это пойдет на пользу российской промышленности и экономике: будем вкладывать средства в развитие собственного производства»¹.

Вместе с тем, представляется, что в такой постановке вопроса, во-первых, скрывалась неуверенность российской власти в положительном решении вопроса о евразийской перспективе Юго-Востока Украины, а, во-вторых, недооценка сохраняющейся взаимозависимости двух стран в сфере высоких технологий.

Одновременно Москва приступила к внешнеэкономической переориентации на Восток. Показательно, что она наконец допустила китайцев в свои стратегические отрасли, несмотря на перспективу проникновения на внутрироссийский энергетический рынок некачественного и неэкологичного китайского энергооборудования. Совет директоров ОАО «ТГК 2», 28 февраля 2014 г. предложил собранию акционеров компании передать в залог Торгово-промышленному банку Китая 51% акций строящейся в Ярославле Хуадянь-Тенинской ТЭЦ². В СМИ обсуждаются перспективы продажи китайцам миноритарного пакета акций государственной «Роснефти» и планы последней по привлечению китайских кредитов на 2,6 трлн руб. под будущие поставки ресурсов.

В марте 2014 г. глава «Роснефти» И. Сечин, несмотря на присоединение Японии к санкциям против России, предложил японским партнерам не только принять участие в трех крупных инвестпроектах на Дальнем Востоке, но и войти (по всей технологической цепочке: от добычи до транспорта энергоносителей) в капитал высокодоходных добывающих и перерабатывающих компаний, действующих в России, включая «Роснефть». Индийских партнеров он тоже призвал стать акционерами будущих совместных проектов на российском шельфе: в обмен на прорывные контракты по поставкам наших углеводородов в Индию³.

Однако, несмотря на принимаемые меры, в российском обществе продолжает формироваться критическое отношение к работе правительства и неолиберальному курсу проводимой политики. Так, рассуждая о стремлении русского народа к социальной справедливости, политолог В. Пастухов акцентирует внимание на заглавной обиде простых россиян, которых обокрали во время приватизации. При этом он подчеркивает, что это чувство поправленной справедливости «ноет и гноится сильнее, чем любой Крым. А безудержная коррупция власть предержащих — все равно, что соль на раны. И какой бы эффективной ни была примененная Путиным военная анестезия, боль эту победить нельзя»⁴.

Оппозиционный политик Юрий Болдырев тоже считает упрощением представлять раскол в общественном мнении по вопросу об Украине «как раскол между теми,

¹ Совещание по экономическим вопросам 10 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20756> (дата обращения: 17.04.2014).

² *Синицын Е.* Энергетику в центре России будет контролировать Китай. [Электронный ресурс] // Международное ИА «Инсайдер.org». 2014. 20 марта. URL: <http://in-sider.org/biznes/item/312-energetiku-v-centre-rossii-budet-kontrolirovat-kitay.html> (дата обращения: 17.04.2014); *Терентьев Д.* Китайский гамбит // Аргументы недели. 2014. № 13 (405). 10–16 апреля. С. 6.

³ Инвестиционные возможности и проекты «Роснефти»: потенциал сотрудничества с Японией. Выступление Президента ОАО «НК «Роснефть» И. И. Сечина на VI Российско-Японском инвестиционном форуме в Токио. 19 марта. 2014 г. [Электронный ресурс] // ROSNEFT.RU. URL: http://www.rosneft.ru/attach/0/63/2/message_003.pdf; *Ишмухамметов Ф.* Игорь Сечин позвал Японию на Дальний Восток. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ру. 2014. 19 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2433339>; *Протасов И.* Движение на Восток. [Электронный ресурс] // Файл-РФ. Ежедневная электронная газета. 2014. 3 апреля. URL: <http://file-rf.ru/context/3218>; *Терентьев Д.* Китайский гамбит. С. 6.

⁴ *Пастухов В.* Два дифференциала русской истории // Аргументы недели. 2014. № 13 (405). 10–16 апреля. С. 21.

кто нашу власть в воссоединении с Крымом поддерживает, и теми, кто осуждает, кто против». Ему представляется, что последние геополитические события маскируют фундаментальный конфликт между группой влиятельных неолибералов во власти (Дворкович, Набиуллина, Улюкаев, Шувалов, Греф и Кудрин), выступающих «за продолжение нынешней экономической деградации страны, встроеной в мировую систему разделения труда как сырьевой придаток», и теми, кто выступает «за радикальную смену экономического курса, за мобилизацию всех сил на достижение максимальной самодостаточности и, тем самым, подлинной независимости государства»¹. По мнению автора, отвечая на американские санкции, Россия должна «поверить в себя, в свои силы, мобилизоваться и радикально изменить всю экономическую и социальную политику... начать создавать альтернативный центр развития»².

О. Дмитриева, выступая против засилья коррупции, ставшей фундаментом, на котором построена вся нынешняя экономическая система, считает, что проблема не имеет решения, пока министерствами и ведомствами руководят случайные люди³. Однако, вторит ей Болдырев, «ни малейших признаков смены кадровой политики, даже и после нынешнего прояснения отношений с Западом, пока, к сожалению, не наблюдается»⁴.

В этом их поддерживает главный редактор еженедельника «Аргументы недели» А. Угланов. Он выражает надежду на то, что суровая действительность все равно заставит президента очистить правительство от федеральных министров, фактически игнорирующих угрозу западных санкций и продолжающих стремительно погружать экономику страны в состояние анабиоза⁵.

В свою очередь, прогнозируя до середины 2015 г. полное обрушение мировой финансовой системы, основанной на долларе США, президент компании экономического консультирования «Неокон» М. Хазин обращает внимание на то, что неолиберальное лобби в руководстве ЦБ и Правительстве РФ активно пытается не допустить создания полноценной рублевой финансовой системы. По его словам, практически все действия ЦБ сегодня направлены на то, чтобы сохранить (или усилить) зависимость российской экономики от доллара. В этой связи он призывает к сокращению зависимости России от импорта и доллара США и выстраиванию долгосрочной стратегической партнерской линии с Китаем⁶.

События на Украине являются живым свидетельством того, что политический класс США и других стран Запада способствовал государственному антиконституционному перевороту в этой стране и пытается использовать воцарившийся здесь хаос в своих непосредственных интересах в ущерб фундаментальным интересам России. Пусть они послужат поучительным уроком для всех, кто искренне верит в

¹ Болдырев Ю. С шизофренией во власти пора кончать. [Электронный ресурс] // MAXPARK.COM. 2014. 10 апреля. URL: <http://maxpark.com/user/17729/content/2660537> (дата обращения: 11.04.2014).

² Болдырев Ю. Четверть века после надежды. [Электронный ресурс] // Свободная пресса. 2014. 28 марта. URL: <http://svpressa.ru/society/article/84570/?redtrs=1> (дата обращения: 11.04.2014).

³ Чуев А. Московский экономический форум поставил «неуд» работе правительства. [Электронный ресурс] // MAXPARK.COM. 2014. 28 марта. URL: http://maxpark.com/user/tchuev/content/2626975?utm_campaign=mostinteresting&utm_source=newsletter (дата обращения: 11.04.2014).

⁴ Болдырев Ю. Четверть века после надежды. [Электронный ресурс]. URL: <http://politfactor.ru/chetvert-veka-posle-nadejdy/> (дата обращения: 11.04.2014).

⁵ Угланов А. Как сохранить единую Украину. [Электронный ресурс] // Аргументы недели. URL: <http://argumenti.ru/politics/n433/330977> (дата обращения: 11.04.2014).

⁶ Хазин М. Работать надо? [Электронный ресурс] // Взгляд. Деловая газета. 2014. 2 апреля. URL: <http://vz.ru/opinions/2014/4/2/680131.html> (дата обращения: 04.04.2014).

торжество свободы, демократии и социальной справедливости. Люди должны сознавать, что в условиях деградации системы глобального капитализма ее бенефициары делают все возможное для того, чтобы сохранить свое экономическое преобладание в рамках неолиберальной системы отношений и ценностей. Они, стремясь увековечить существование однополярного мира, приспособливают нормы международного права исключительно под свои нужды и не останавливаются перед применением силы, угрожают начать новую «холодную войну» против всех, кто не согласен и оказывает сопротивление этому курсу.

Литература

1. Шумилов М. М. Новые задачи евразийской интеграции в условиях глобального экономического кризиса // Управленческое консультирование. 2013. № 5. С. 89–101.

References

1. Shumilov M. M. *New objectives of the Eurasian Integration in the Global Economic Crisis* [Novye zadachi evraziiskoi integratsii v usloviyakh global'nogo ekonomicheskogo krizisa] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 5. P. 89–101.

Иностраный рабочий в России: экономическая необходимость и социальная реальность

Перепелкина Валентина Александровна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры управления персоналом и психологии
Кандидат философских наук, доцент
480621@bk.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу миграционной подвижности трудовых ресурсов Российской Федерации и проблемам, с которыми сталкиваются как иммигранты, прибывающие в крупнейшие города и в областные центры (Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области), так и население, постоянно проживающее в них. В статье особый акцент делается на городах этого кластера, где недостаток в рабочей силе в прошлом испытывали отрасли, выполняющие градообразующие функции (например, сфера промышленного производства). На основе анализа российского рынка труда рассмотрены особенности его формирования в условиях системного кризиса и рыночных преобразований экономики. Автор особо подчеркивает, что на современном этапе дефицит рабочей силы характерен для градообслуживающих отраслей (сфера торговли, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь и т. д.). Эти же отрасли являются и основными потребителями труда иммигрантов.

В целях оценки трудовой иммиграции в Россию автор рассматривает вопросы состояния и динамики трудовых ресурсов; направления трудовой деятельности иммигрантов; имеющуюся объективную потребность в иностранной рабочей силе с учетом отраслевой специфики. В статье дана оценка предмету переосмысления политики квотирования рабочих мест для иностранцев. Статья подготовлена при использовании данных Информационного центра ГУ МВД России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

трудовая миграция, иммигранты, социально-экономические проблемы иммиграции, отраслевой характер использования труда иностранной рабочей силы

PerepelkinaV. A.

The Foreign Worker in Russia: Economic Need and Social Reality

Perepelkina Valentina 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 Personnel Management and Psychology
PhD in Philosophy, Associate professor
480621@bk.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of migratory mobility of a manpower of the Russian Federation, problems which face as the immigrants arriving to the largest cities and their regional centers (Moscow, St. Petersburg, the Moscow and Leningrad regions), and population constantly living in them. In the article the special emphasis is placed on the cities of this cluster where the labor in the past was lacked by the branches which are carrying out city-forming functions (for example, the sphere of industrial production). On the basis of the analysis of the Russian labor market features of its formation in the conditions of system crisis and market transformations of economy are considered. The author especially emphasizes that at the present stage deficiency of labor is characteristic for the city serving branches (the trade sphere, housing and communal services, transport, communication etc.). The same branches are also the main consumers of work of immigrants.

For an assessment of labor immigration to Russia, the author considers questions of a state and dynamics of manpower; directions of work of immigrants; available objective need for foreign labor taking into account branch specifics. In article the assessment is given to a subject of reconsideration of policy of quoting of workplaces for foreigners. The article is prepared when using data of Information Centre of the Main Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

KEYWORDS

Labor migration, immigrants, social and economic problems of immigration, branch nature of use of work of foreign labor

Тенденция концентрации населения из числа мигрантов в крупнейших городах Российской Федерации — явление объективное и неизбежное, но требующее регулирования со стороны государственных органов.

По оценкам специалистов, миграционная ситуация сегодня явно находится в состоянии системного кризиса. Приток мигрантов в последние годы стал едва ли не главным фактором внутривнутриполитической напряженности, которая имеет явную тенденцию к ухудшению¹ [6].

«Россия должна отказаться от политики сохранения занятости любой ценой. Должны быть сокращены неэффективные рабочие места. Необходимо дать людям возможность для повышения квалификации, освоения новых специальностей», — отметил Председатель Правительства России Д. А. Медведев².

Характер и интенсивность миграционной подвижности населения определяются местом города в территориальном разделении труда и его функциями в системе расселения. До недавнего времени в городах этого кластера недостаток в рабочей силе испытывали отрасли, выполняющие градообразующие функции (например, сфера промышленного производства). На современном этапе дефицит рабочей силы характерен для градообслуживающих отраслей (сфера торговли, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь). Эти же отрасли являются и основными потребителями труда иммигрантов.

Несовершенство действующей в России системы управления миграционными процессами послужило основанием для разработки Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.³

Исходным пунктом данного документа стал тезис о сложной демографической ситуации в России. По прогнозам ФМС, в ближайшие 15 лет усилятся процессы старения населения Российской Федерации, включая его сокращение в стратегически важных регионах: таких, как Сибирь и Дальний Восток. Без миграционного прироста численность населения России к 2025 г. может сократиться на 10 млн чел. (сегодня она составляет 143 млн чел.). Будет расти доля лиц пенсионного и предпенсионного возрастов.

Порождаемые демографической ситуацией экономические проблемы — такие, как дефицит рабочей силы, рост иждивенческой нагрузки на трудоспособное население, обострение проблем социального, пенсионного обеспечения и здравоохранения, — могут негативно сказаться на социально-экономическом развитии России. Миграция,

¹ Интервью члена Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека А. Брода газете «Pravda.ru» от 22.08.2013. [Электронный ресурс] // Pravda.ru, Интернет-газета от 22.08.2013.

² Выступление Председателя Правительства России Д. А. Медведева на Сочинском экономическом форуме 27.09.2013. [Электронный ресурс] // Интернет-газета. URL: 1prime.ru. 27.09.2013.

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента России 18.07.2012). [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/15635> (дата обращения: 02.04.2014).

экономическая активность населения, рост производительности труда и модернизация производства — лишь частичное решение проблемы. По сравнению со странами Запада, миграционную привлекательность (как качественную характеристику) России авторы Концепции считают невысокой, поскольку едут к нам в основном граждане из бывших союзных республик.

При наличии большого положительного значения, которое имеет миграция для развития личности — обмена трудовыми навыками, обеспечения города трудовыми ресурсами, — она не всегда протекает в соответствии с народнохозяйственными интересами. Высокая интенсивность современной иммиграции, ее нерациональная направленность ведут к крупным экономическим издержкам: способствуют текучести кадров, снижению производительности труда, повышают материальные и временные затраты на обучение и адаптацию иммигрантов.

Сегодня для России понятия национальной, этнической, конфессиональной и культурной принадлежности иммигрантов являются ключевыми. Напряженность в межэтнических отношениях провоцирует приток иного этнического и конфессионального населения, имеющего совершенно другие культурные, психологические и поведенческие стереотипы. На родине их поведение регулируется жесткими религиозными, общинными, клановыми и семейными нормами. В России же они автоматически исчезают и зачастую провоцируют конфликты.

За ужесточение требований к мигрантам неоднократно высказывался и Президент России В.В. Путин, в том числе на совещании, прошедшем в Кремле 3 октября 2013 г. при участии представителей Общероссийского народного фронта: «Правительству и законодателям необходимо подумать, в каких видах деятельности мигрантов можно заменить местными жителями: например, в сфере торговли»¹.

Предметом переосмысления должна стать политика квотирования рабочих мест для иностранцев. Попытки выяснить, на каком основании происходит определение необходимости в тех или иных количествах мигрантов в таких крупных субъектах федерации, как Москва и Санкт-Петербург, показали следующее: основанием «квотирования» не является научно или сколь бы то ни было реально существующая потребность в трудовых ресурсах тех или иных регионов. Зачастую «квоты» формируются соответствующими отделами ФМС России в субъектах. Далее заявки по квотам поступают в ФМС субъекта от соответствующих коммерческих структур; при этом никакая обоснованность не требуется.

По этой причине необходимо пересмотреть порядок формирования квот на трудовую миграцию. Он должен проводиться только на основе заявок регионов, содержащих обоснованный запрос на привлекаемую рабочую силу с указанием конкретной рабочей специальности. Следует законодательно запретить перепродажу квот как одну из составляющих коррупционного поведения представителей коммерческих структур и должностных лиц органов исполнительной власти.

Существует и ждет немедленного рассмотрения острая и так до конца не решенная проблема санитарно-эпидемиологической безопасности со стороны приезжающих мигрантов.

Разработанные в 2012 г. Правительством России меры о запрете работы иммигрантов в продуктовых сетях, а также о запрете найма иностранной рабочей силы для строительной отрасли так и остались нереализованными.

Остается нерешенным и тоже требует незамедлительного реагирования вопрос, связанный с территориями компактного проживания лиц из числа иммигрантов как зонами потенциального конфликта. Созданный при Президенте России в середине

¹ Выступление Президента России В.В. Путина на встрече с руководителями отделений партии «Единая Россия» 03.10.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://Top.rbc.ru>, Интернет-газета от 03.10.2013.

2012 г. Совет по межнациональным отношениям до настоящего времени не смог в полной мере повлиять на стабилизацию обстановки в регионах.

Позиция отдельных руководителей государства в отношении отсутствия визового режима с рядом государств — участников СНГ, основанная на постулате «братских народов бывшего СССР», носит чисто популистский характер и не имеет четких обоснований. Наоборот: введение визового режима со странами СНГ при ежегодной миграции в 10 млн чел. позволило бы России получать значительную экономическую прибыль в размере не менее 1 млрд долл. в год [1].

Существующее, на настоящий момент, в России законодательство, связанное с трудовой миграцией, подлежит корректировке в целях ужесточения мер ответственности за нарушение миграционного режима в отношении как мигрантов-нелегалов, так и лиц, обеспечивающих их незаконное трудоустройство.

Необходимо введение специальных норм, определяющих ответственность со стороны работодателя. Работодатель, испытывая производственную необходимость в приеме трудовых мигрантов, обязан производить отчисления за работающих в фонды социального страхования и другие фонды социального обеспечения — для получения мигрантами в случае необходимости бесплатного медицинского обслуживания и других социальных льгот. Данное предложение было высказано группой ученых-исследователей еще в начале 90-х гг. прошлого века [3; 4].

В 2012 г. на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области на миграционный учет встали 1,68 млн чел. (+133 000 чел. к 2011 г.) иностранных граждан, из них 771 900 чел. (+33 800 чел.), или 45,9% — граждан только Узбекистана. Всего в регионе одновременно находятся около 4,5 млн иммигрантов.

Необходимо решение и еще одной проблемы — должной организации и эффективной борьбы с этнической организованной преступностью. В последнее время растут не только количество совершаемых мигрантами преступлений, но и их тяжесть.

Анализ имеющихся материалов наглядно свидетельствует о том, что существующие и создаваемые каналы незаконной трудовой миграции как в Россию, так и в Северо-Западный регион обусловлены несовершенством существующего на территории Российской Федерации миграционного законодательства, регулирующего вышеуказанную область правоотношений.

Действующие законодательные и нормативные акты в виде концепций национальной безопасности и миграционной политики, федеральных миграционных программ и миграционного законодательства не способны, в конечном итоге, переломить ситуацию¹. Предлагаемые радикальные законодательные инициативы по приведению миграционной политики России в русло ее наибольшей эффективности пока не дали ожидаемые результаты. Согласно данным официальной статистики, около 90% преступлений из числа совершенных иностранными трудовыми мигрантами и раскрытых органами предварительного следствия на территории России, совершались гражданами государств — участников СНГ². Аналогичная ситуация существует и в Санкт-Петербурге (92% преступлений).

После проведения анализа имеющихся статистических данных ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и области, а также использования доступных данных ФМС России

¹ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ (в ред. от 06.12.2011); «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 18.06.2006 № 109-ФЗ (в ред. от 07.06.2013); «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 (в ред. от 04.08.2011).

² Российский статистический ежегодник ФСГС (Росстат) за 2011, 2012 гг. Рынок труда, занятость. Трудовые ресурсы. [Электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru> (дата обращения: 2.04.2014).

и Росстата¹, можно сделать вывод о том, что на протяжении последних пяти лет в регионе наблюдается устойчивая тенденция роста совершаемых мигрантами преступлений, в среднем, на 8,9% ежегодно. Вместе с тем, за этот же период отмечается снижение общей преступности на территории города и области на 29,5%. С 2009 по октябрь 2013 г. в регионе мигрантами совершены 12 129 преступлений, причем это только из разряда раскрытых (табл. 1 и 2).

За 10 месяцев 2013 г. мигрантами уже совершено преступлений больше, чем за весь 2012 г. (рис. 1).

Эти данные отражают весь спектр совершаемых мигрантами правонарушений — от подделки документов и побоев до тяжких и особо тяжких преступлений. Данные, приведенные в табл. 3, рис. 2 и 3, отражают сложившуюся криминальную ситуацию в Санкт-Петербурге и Ленинградской области за последние пять лет.

Анализ данных свидетельствует о том, что тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные мигрантами за период 2008–2013 гг., составили, в среднем: в городе — 34%, в области — 35% и имеют динамику роста (как и общее количество совершаемых противоправных действий). Наиболее криминально активным, в целом, в регионе был 2009 г., что объясняется последствиями кризиса 2008 г.

К основным преступным проявлениям мигрантов можно отнести кражи, составляющие, в среднем, за период 2008–2013 г. в общей массе совершенных мигрантами преступных проявлений (из раскрытых): в городе — 24%, в области — 27%. Значительно возросло количество совершенных в городе преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, — 14%.

За 9 месяцев 2013 г. на территории Санкт-Петербурга преступления, связанные с разбойными нападениями, преступления с использованием огнестрельного оружия, убийства, тяжкие и особо тяжкие преступления уже превысили показатели всего 2012 г.

В Санкт-Петербурге наблюдается динамика роста общего количества преступлений. Основной их объем (64%) совершается гражданами Узбекистана, Украины и Таджикистана. Доля мигрантов из дальнего зарубежья, совершивших преступления, крайне мала и составляет менее 1%.

Аналогичная ситуация в Ленинградской области, где гражданами Узбекистана совершены 38% преступлений. Граждане Украины совершили 18% преступных деяний, граждане Беларуси — 16%. Доля граждан дальнего зарубежья несколько выше, чем в городе (3%), но по абсолютным цифрам остается небольшой (всего 6 проявлений). Смещение акцентов в области на совершение преступлений гражданами Украины и Беларуси связано с тем, что в основном они заняты на территории Ленинградской области строительством дач и коттеджей, где и совершают преступления.

Наглядно виден рост количества совершаемых в регионе преступлений практически по всем составам УК РФ. При этом в преступной деятельности граждан Узбекистана присутствует практически весь спектр статей Уголовного кодекса России. Для граждан Таджикистана и Украины свойственны преступления имущественного характера.

Таким образом, общие размышления в контексте заявленной проблемы и анализ представленного материала позволяют констатировать следующее.

1. Нельзя не учитывать, что возрастание экономической открытости России будет способствовать значительным изменениям в миграционной подвижности трудовых ресурсов.

¹ Статистические сборники ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг. и 9 и 10 месяцев 2013 г. СПб.: ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО; Российский статистический ежегодник ФСГС (Росстат) за 2011, 2012 год. Рынок труда, занятость. Трудовые ресурсы. [Электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru> (дата обращения: 01.04.2014).

Таблица 1

Сравнительная динамика преступности в России и крупнейших регионах страны за 2009–2012 гг.¹

Показатель	Санкт-Петербург и Ленинградская область	Москва	Северо-Западный ФО	Россия
2009 г.				
Зарегистрировано преступлений (всего)	109 400	212 050	266 509	2 994 820
«+/-», %	-4,0	0,1	-5,6	-6,7
Раскрыто (всего)	50 537	85 433	138 760	1 650 951
«+/-», %	1,9	0,4	-1,2	-3,6
Совершено мигрантами (из раскрытых)	2028	17 046	3009	57 955
% от раскрытых	4,1	19,9	2,2	3,5
Темпы прироста/снижения, %	8,1	3,8	-4,1	7,6
2010 г.				
Зарегистрировано преступлений (всего)	92 757	185 911	233 237	2 628 799
«+/-», %	-15,2	-12,3	-12,5	-12,2
Раскрыто (всего)	49 024	61 047	130 514	1 430 977
«+/-», %	-3,0	-28,5	-5,9	-13,3
Совершено мигрантами (из раскрытых)	2176	11 848	3 162	48 992
% от раскрытых	4,4	19,4	2,4	3,4
Темпы прироста/снижения, %	7,3	-30,5	5,1	-15,5
2011 г.				
Зарегистрировано преступлений (всего)	83 983	173 628	219 220	240 4807
«+/-», %	-9,5	-6,6	-6,0	-8,5
Раскрыто (всего)	43 001	47 394	120 202	131 1849
«+/-», %	12,3	22,4	7,9	8,3
Совершено мигрантами (из раскрытых)	2379	8796	3353	44 956
% от раскрытых	5,5	18,6	2,8	3,4
Темпы прироста/снижения, %	9,3	-25,8	6,0	-8,2
2012 г.				
Зарегистрировано преступлений (всего)	77 176	180 240	205 557	230 2168
«+/-», %	-8,1	3,8	-6,2	-4,3
Раскрыто (всего)	40 624	47 240	115 936	1 252 779
«+/-», %	-5,5	-0,3	-3,5	-4,5
Совершено мигрантами (из раскрытых)	2627	8434	3649	42 650
% от раскрытых	6,5	17,9	3,2	3,4
Темпы прироста/снижения, %	10,2	-4,1	8,8	-5,1

¹ Статистические сборники ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг. и 9 и 10 месяцев 2013 г. СПб.: ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО.

Статистика преступности в России и крупнейших регионах страны за 10 месяцев 2013 г.¹

Показатель	Санкт-Петербург и Ленинградская область	Москва	Северо-Западный ФО	Россия
10 месяцев 2013 г.				
Зарегистрировано преступлений (всего)	63 606	147 011	169 393	1 867 357
«+/-», %	-0,2	-1,8	-1,9	-4,4
Раскрыто (всего)	34 069	47 569	96 546	1 042 999
«+/-», %	0,9	17,7	0,4	-1,4
Совершено мигрантами (из раскрытых)	2919	9940	3878	39 698
% от раскрытых	8,6	20,8	4,1	3,8
Темпы прироста/снижения, %	63 606	147 011	169 393	1 867 357

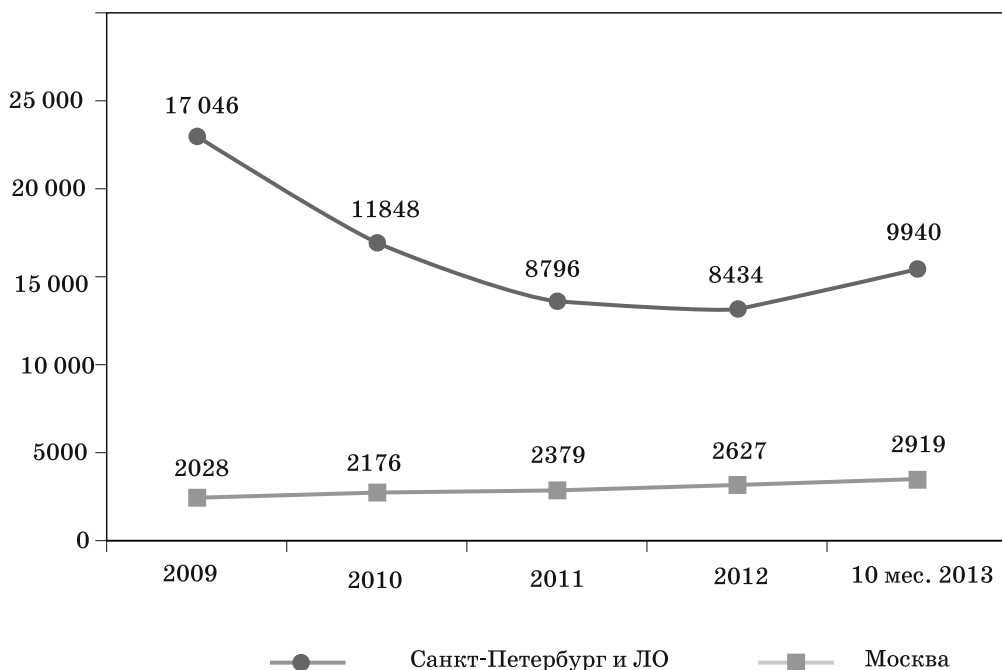


Рис. 1. Динамика преступлений, совершенных мигрантами за период с 2009 по ноябрь 2013 г.

¹ Статистические сборники ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг. и 9 и 10 месяцев 2013 г. СПб.: ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО.

**Характер преступлений, совершенных иностранными мигрантами
с 2008 г. по октябрь 2013 г. (Санкт-Петербург)¹**

Год	Всего	Тяжкие и особо тяжкие	Убийства	Причинение тяжкого вреда здоровью	Изнасилования	Кражи	Грабежи	Разбойные нападения	Связанные с незаконным оборотом наркотиков	Связанные с применением огнестрельного оружия
2008	1536	535	56	35	30	422	133	89	185	5
2009	1707	755	52	38	30	356	200	83	310	5
2010	1804	712	44	33	25	430	160	79	311	0
2011	2026	631	44	59	16	437	174	98	245	5
2012	2210	660	36	51	33	546	177	85	316	2
2013 (9 мес.)	2143	672	39	45	20	521	140	92	278	7
Всего	11 426	3965	271	261	154	2712	984	526	1645	24

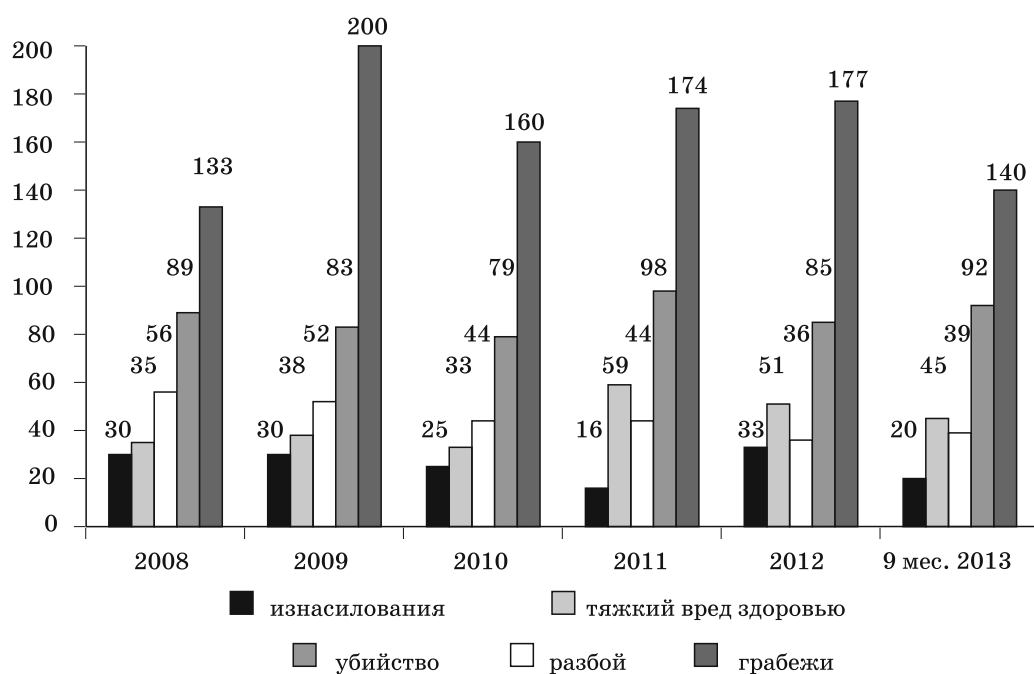


Рис. 2. Динамика преступлений, совершенных мигрантами в Санкт-Петербурге с 2008 по сентябрь 2013 г.

¹ Статистические сборники ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области за 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг. и 9 и 10 месяцев 2013 г. СПб.: ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО.

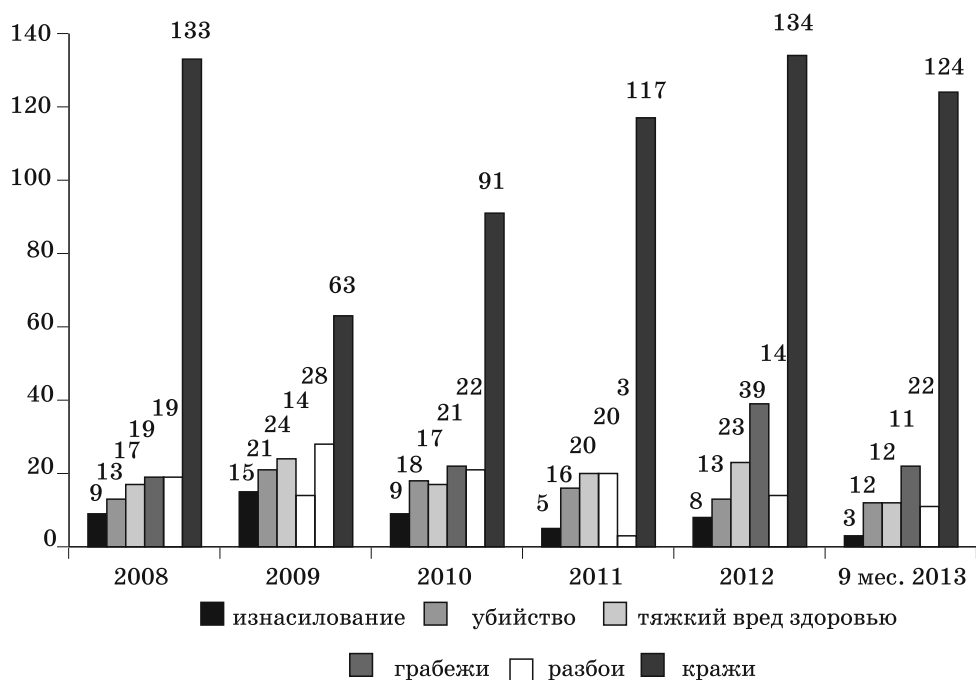


Рис. 3. Динамика преступлений, совершенных мигрантами в Ленинградской области с 2008 по сентябрь 2013 г.

- Россия, с ее огромными слабо освоенными территориями и вымирающим населением, оказывается в весьма невыгодном положении, поскольку южные и восточные территории страны соседствуют с государствами, имеющими высокую плотность быстро растущего населения.
- К середине XXI в. в Центральной Азии, Азербайджане, Афганистане, странах зоны Персидского залива численность населения превысит 1 млрд чел. Как следствие — многомиллионные армии безработных из этих стран могут существенно видоизменить геополитическую ситуацию и вызвать мощную миграционную экспансию. В соответствии с международными нормами, Россия не сможет остаться в стороне и вынуждена будет реагировать на данную проблему [1].
- Недостаточно контролируемая трудовая миграция как в России в целом, так и на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области способствует напряженности на рынке труда, а также значительному ухудшению криминогенной обстановки.
- Привлечение иностранной рабочей силы, занятой во всех простейших и малоквалифицированных видах труда, является источником экстенсивного развития градообслуживающих отраслей экономики, прежде всего Москвы и Санкт-Петербурга. Данная ситуация не способствует поиску внутренних резервов. Отметим также, что эта тенденция наиболее ощутима в крупных городах, в которых обостряется дефицит кадров на работах с низкой квалификацией, тяжелыми условиями труда и низким социальным престижем.
- Приоритетной становится задача снижения числа рабочих мест, не отвечающих уровню подготовки и запросам рабочих из числа коренного населения, что послужит достижению сбалансированности количества и структуры рабочих мест с наличием и составом трудовых ресурсов в крупных агломерациях.

Литература

1. Годин Ю. Как сохранить здоровье нации // Наш современник. 2011. № 7.
2. Земскова А. В. Незаконная миграция как вызов глобальной безопасности (опыт работы ФМС России по противодействию незаконной миграции) // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 2.
3. Иванова Л. В., Заверткина Е. В. Актуальные проблемы миграции в России: Аналитический обзор. Домодедово: ВИПК МВД России, 2006.
4. Механизм управления воспроизводством населения и трудовых ресурсов: региональный аспект / Н. В. Базаров [и др.]. Л.: Наука, 1990.

References

1. Godin Yu. *How to keep nation health* [Kak sokhranit' zdorov'e natsii] // Our Contemporary [Nash sovremennik]. 2011 N. 7.
2. Zemskova A. V. *Illegal migration as a call of global safety (experience of FMS of Russia on counteraction of illegal migration)* [Nezakonnaya migratsiya kak vyzov global'noi bezopasnosti (opyt raboty FMS Rossii po protivodeistviyu nezakonnoi migratsii)] // Works of the Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii]. 2007. N. 2.
3. Ivanova L. V., Zaverkina E. V. *Actual problems of migration in Russia: Analitical review* [Aktual'nye problemy migratsii v Rossii: Analiticheskii obzor]. Domodedovo: RATI MIA of Russia [VIK MVD Rossii], 2006.
4. Mechanism of management of reproduction of the population and manpower: regional aspect [Mekhanizm upravleniya vosпроизводством naseleniya i trudovykh resursov: regional'nyi aspect] / N. V. Bazarov [ets.]. L.: Science [Nauka], 1990.

Правовые аспекты электронной демократии и электронного голосования

Антонов Ярослав Валерьевич

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

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются теоретические и связанные с ними практические аспекты электронной демократии и электронного голосования. Электронная демократия — понятие, в целом, общеизвестное, однако, в силу своей многоаспектной природы, малоизученное. Совет Европы в соответствующей рекомендации (2009) определил основные правовые параметры электронной демократии, в числе которых: повышение участия населения в демократических процессах, обеспечение прозрачности и подотчетности государственных органов, дистанционное взаимодействие и электронный документооборот. Развитие различных практик и инструментов электронной демократии приобретает в общемировой практике все большие масштабы. В российской юридической науке данной теме не уделяется должное внимание.

Вместе с тем, в зарубежной практике электронная демократия постепенно расширяется, охватывая вопросы не только государственного, но и общественного самоуправления. Это наглядно подтверждается проведенной автором классификацией практик, инструментов и проектов электронной демократии. Автор выделяет различные проекты, в том числе еще до конца не известные в отечественной демократической практике.

Многие авторы относят электронную демократию к чисто политической сфере, а именно: к определению оптимальных методов и способов демократического управления. Между тем, электронная демократия, по мнению автора, имеет ярко выраженные правовые истоки.

В статье комплексно и системно исследована правовая сущность электронной демократии с привлечением зарубежных источников, ранее не переведенных и не использованных в отечественной юридической науке.

В заключение статьи, впервые в отечественной юридической науке, разработано правовое понятие электронной демократии, исходя из целого ряда принципов, составляющих основу понятия «электронное управление». В статье излагается понятийный аппарат, особенности правового регулирования; дается правовая оценка возможностей развития электронного голосования в системе электронной демократии. Здесь же сформулирован ряд основополагающих идей, лежащих в основе понятия электронной демократии и определяющих основы правового регулирования в данной области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

электронная демократия, электронное голосование, электронное управление, демократические процессы, информационно-коммуникационные связи, качество информации, информационно-правовое пространство.

Antonov Y. V.

Legal Aspects of Electronic Democracy and Electronic Vote

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 examines theoretical and related practical aspects of e-democracy and e-voting. E-democracy — a concept well-known in general, but because of its multidimensional nature, generally

insufficiently studied. Council of Europe recommendation in 2009 defined the basic legal parameters of e-democracy, including raising the people's participation in democratic processes, transparency and public accountability, remote communication and electronic workflow. Development of various practices and tools of e-democracy acquires global practice increasing scale. In the Russian legal science topic has been neglected.

E-democracy in foreign practice gradually expanding into issues not only the state, but also public authorities. This clearly confirms the author's classification practices, tools and e-democracy projects. Among them, the author highlights the various projects, including still not generally known in the national democratic practice.

Many authors refer to the e-democracy purely political sphere, namely to the definition of best practices and methods of democratic governance. Meanwhile e-democracy, according to the author, has pronounced legal origins.

This article comprehensively and systematically investigated the legal essence of e-democracy with involving foreign sources not previously translated and used in the national legal science.

In conclusion, the author for the first time in the national legal science developed the legal concept of e-democracy, based on a series of principles that form the basis concept of «e-government». The article describes the conceptual apparatus, peculiarities of legal regulation, given the legal assessment of the possibilities of e-voting system in the system of e-democracy. The author articulates the range of fundamental ideas underlying the concept of e-democracy and defining the foundations of legal regulation in this area.

KEYWORDS

e-democracy, e-voting electronic management, democratic processes, information and communication links, quality of information, information and legal space.

Электронная демократия приобретает все большую популярность в современном обществе, и не только в среде специалистов, но и среди обычных граждан. Электронную демократию достаточно часто связывают исключительно с развитием новых технологий [8, с. 71–95; 9, с. 118]¹. При этом, по нашему мнению, неправомерно ограничивая значимость юридических аспектов. Исключительную роль в понимании электронной демократии играет правильное определение ее понятийного аппарата. В связи с отсутствием в отечественной юридической литературе исчерпывающих публикаций по данной теме в настоящей статье мы постараемся дать толкование электронной демократии с позиций, изложенных в зарубежных источниках.

Важную роль в определении электронной демократии начинает играть понятие электронного голосования. Электронная форма голосования, изначально являясь средством для обеспечения удобства голосования и подсчета голосов, и, что особенно важно, средством обеспечения прозрачности избирательных процедур путем ограничения потенциальных возможностей для искажения результатов голосования и итогов выборов, постепенно приобретает в мировой практике новое качество и образует способ фиксации мнения населения в системе электронной демократии [3, с. 418–419]. В свою очередь, данный тезис позволяет говорить об электронном голосовании как о базовой форме реализации электронной демократии, потому что в основе подлинно демократического правления лежит тезис о выражении народом своей власти в форме свободных выборов и референдума.

При этом, рассматривая вопросы электронного голосования применительно к системе электронной демократии, нельзя забывать и о том, что электронная де-

¹ Konrad R. E-voting critics point to security hole. California primary results appeared online before polls closed. [Электронный ресурс] // Associated Press MSNBC News, 2003. URL: <http://stacks.msnbc.com/news/964736.asp?0dm=n15ot> (дата обращения: 16.04.2014); Manjoo F. Hacking democracy? 2003. [Электронный ресурс]. URL: http://www.salon.com/tech/feature/2003/02/20/voting_machine_standards (дата обращения: 21.04.2014).

мократия есть понятие значительно более широкое и в гораздо большей степени концептуальное, чем электронное голосование, поскольку электронная демократия представляет собой, по сути, правовую, технологическую и управленческую архитектуру: особую среду, в рамках которой создаются и развиваются различные проекты (например, электронное правительство, электронный парламент, электронное государство) и инструменты (к примеру, электронное общественное обсуждение, электронная дискуссия, электронный форум). Вот почему электронная демократия имеет свои специфические концептуальные правовые характеристики, которые нуждаются в рассмотрении.

Электронная демократия, в самом общем виде, понимается как осуществление власти народом в электронной форме либо же еще проще — как традиционная демократия, воплощенная в электронной форме. Эти определения хотя и представляются, на первый взгляд, достаточно точными, тем не менее, не отражают существенные правовые характеристики, которыми ее наделяет Совет Европы в своих рекомендациях: таких, как прозрачность, подотчетность органов власти, доступность, качество и свобода информации, расширение участия населения в демократических процессах, сочетание государственного регулирования и саморегулирования, демократическое и цифровое гражданство и пр. В свете необходимости унификации и стандартизации понятий в сфере электронной демократии данный вопрос также нуждается в обстоятельном исследовании¹.

Электронная демократия, как и электронное голосование, берет свое начало в конституционных идеях народовластия и выборности: в частности, в идее непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти. При этом электронная демократия предназначена для расширения и углубления традиционных форм народовластия (референдум и свободные выборы) как посредством модернизации существующих демократических процедур (например, упрощение порядка организации референдума, организация электронного референдума и электронных выборов), так и путем внедрения принципиально новых демократических процедур (к примеру, электронное правительство, электронный парламент, принятие политических решений путем электронного голосования и пр.). Однако вся политическая реформационная деятельность в данной области должна находиться в правовом русле и строго следовать букве, а также духу конституционных правовых предписаний.

Существует целый ряд рекомендаций по применению электронного голосования в системе электронной демократии, однако этим все и ограничивается. Рекомендации не дают ответ на вопрос: как, каким образом развивать и внедрять электронное голосование? Они лишь позволяют рамочно определить направление движения². Все остальное — прерогатива государства³.

Электронную демократию можно понимать в различных аспектах, однако все они непременно связаны с аспектами юридическими, поскольку, во-первых, электронная демократия, как и традиционная, проистекает из конституционных и международных норм; во-вторых, схема ее развития создается посредством установления нормативных предписаний; и в третьих, электронная демократия, как и традиционная, является выражением власти народа в электронной форме.

Однако сама по себе электронная форма не позволяет выделить специфические черты электронной демократии. В этом аспекте электронная демократия требует значительно более тщательного исследования.

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CANDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf (дата обращения: 21.04.2014).

² См.: Там же.

³ См.: [Электронный ресурс]. URL: http://www.rcoit.ru/upload/iblock/b4f/sbornik-2011_new2.pdf (дата обращения: 21.04.2014).

Понятия «электронная демократия» и «электронное голосование» в правовой и политической науке даже на международном уровне в настоящее время не имеют единого толкования. В зависимости от каждого конкретного проекта электронной демократии и электронного голосования, содержание понятий может радикальным образом отличаться.

Остро стоящий перед властями вопрос, влияет ли электронная демократия на конституционные обязанности тех или иных должностных лиц, не имеет однозначного ответа. Появляется ли конституционная обязанность у должностных лиц принять все меры для реализации решения, принятого в рамках какого-либо проекта электронной демократии, и вообще: может ли она появляться? Необходимы ли для этого принципиальные конституционные изменения либо это уже предусмотрено конституционной нормой, определяющей народ источником власти и единственным обладателем (носителем) суверенитета? На эти острые вопросы каждое государство должно находить ответ самостоятельно. И это — несмотря на все имеющиеся международные рекомендации, рассматривающие этот аспект, поскольку рекомендации также касаются и построены лишь на систематизации отдельных проектов электронной демократии, большинство из которых носит совещательный, дискуссионный и консультационный характер, являясь ничем иным, как новыми способами выявления мнения населения, повышения легитимности. При этом, однако, не предполагается перераспределение каких-либо полномочий и (или) установление конституционных обязанностей.

Хотя нужно заметить, что само понятие электронной демократии предполагает наличие новых возможностей для населения реализовать свое неотъемлемое конституционное право не только на участие в политической жизни страны, но и на непосредственное осуществление власти теми способами, которые позволяют принять действительно легитимное решение. Такое толкование, как думается, прямо вытекает из конституционного положения о признании народа единственным источником власти и закреплении референдума и свободных выборов в качестве форм непосредственного осуществления населением своей власти. Реализация указанных возможностей предполагала бы совсем иную концепцию электронной демократии.

Так, допустим, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет три вида электронной демократии с точки зрения взаимодействия граждан и органов публичной власти:

- 1) одностороннее предоставление информации со стороны государства, т.е. обеспечение открытости информации;
- 2) двусторонние отношения, где граждане имеют возможность выразить свое мнение по политическим вопросам (консультации и обсуждения);
- 3) партнерские отношения, в рамках которых граждане активно участвуют в демократических процессах (реальное участие в демократическом управлении) [2, с. 1–10].

Аналогичная ситуация — и с электронным голосованием. Его часто определяют как голосование с использованием электронных средств на выборах. Причем нередко электронное голосование рассматривается только как электронное голосование на избирательных участках, например, в России. Между тем, в рамках проекта «Российская общественная инициатива» тоже активно применяется голосование, причем именно дистанционное, по всем признакам удовлетворяющее понятию дистанционного электронного голосования, поскольку для идентификации используются персональные данные гражданина с помощью сайта «Электронное правительство»¹, представляющего собой

¹ См.: [Электронный ресурс] // Электронное правительство. URL: <http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 21.04.2014).

электронное правительство с точки зрения не демократического правового управления, а электронного предоставления услуг гражданам. И это тоже считается проектом или формой реализации электронной демократии, при этом имея к процессу демократического управления и осуществления народовластия крайне посредственное отношение. Таким образом, варианты концепции электронной демократии очень разнообразны, и практически каждый из них по-своему уникален.

Думается, электронное голосование в системе электронной демократии является ключевым понятием, поскольку обеспечивает объективное выявление и фиксацию мнения населения для всех проектов, обеспечивающих демократическое правовое управление. Здесь речь уже идет не о периодических выборах, а о принятии непосредственно населением после обсуждения реальных управленческих решений, исполнением которых должны заниматься соответствующие компетентные государственные органы.

Как можно заметить, для реализации открытой информации или электронного оказания услуг, даже для внесения предложений, обязательных для рассмотрения соответствующими органами публичной власти, но не для принятия положительного решения, не требуется внесение конституционных изменений. В крайнем случае, требуется лишь издание общегосударственного нормативного акта, регулирующего данные вопросы. Конституционные изменения, очевидно, требуются для реализации электронной демократии как концепции новых правовых механизмов для осуществления народом своей власти, конечный результат которых является юридически обязательным.

Тем не менее, несмотря на изложенные критические замечания, международные рекомендации являются значимым источником и, возможно, основным в условиях отсутствия исчерпывающего и понятного внутригосударственного регулирования, для определения соответствия конституционным требованиям системы электронного голосования и системы электронной демократии. Именно поэтому они нуждаются в тщательном рассмотрении.

Считаем, что, в целом, в рамках системы электронной демократии, можно выделить три фундаментальные концепции, определяющие степень и уровень правового регулирования, в том числе: определение и изменение конституционных обязанностей и даже полномочий должностных лиц.

При этом полагаем, что определение указанных концепций в юридическом смысле должно лежать в области общественных отношений, поскольку взаимодействия между заинтересованными сторонами могут возникать, в том числе, в виртуальном пространстве и иметь юридические значимые последствия. С правовой точки зрения, не имеет значения, возникают ли данные общественные отношения в виртуальной или реальной среде — имеет значение лишь фактический результат: совершение юридически значимых действий и возникновение в этой связи определенных правовых последствий. Виртуальные механизмы и процедуры в данном процессе служат лишь способом передачи информации между заинтересованными лицами и сами по себе, исключительно в технологическом разрезе, без наличия соответствующего правового и социального содержания, не обладают, да и не могут обладать, вышеуказанными правовыми параметрами электронной демократии. Данный тезис обосновывается современным уровнем развития информационно-коммуникационных технологий в демократических процессах. В России, например, этот вывод можно проиллюстрировать проектами: «Электронное правосудие»¹, «Электронное правительство»² и «Российская общественная инициатива»³.

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru/e-justice/> (дата обращения: 21.04.2014).

² См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 21.04.2014).

³ См.: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 21.04.2014).

1. *Электронное демократическое информирование* — совокупность общественных отношений в виртуальной среде, складывающихся по поводу образования и распространения информации о демократических процессах между органами публичной власти, с одной стороны, и гражданами, а также всеми заинтересованными лицами по поводу поиска и получения данной информации — с другой.
2. *Электронное демократическое консультирование* — совокупность общественных отношений в виртуальной среде, складывающихся по поводу взаимодействия между органами публичной власти, с одной стороны, и гражданами, а также иными заинтересованными лицами — с другой, с целью выявления и учета мнения указанных субъектов, результат которого не имеет юридически значимые последствия.
3. *Электронное демократическое сотрудничество* — совокупность общественных отношений в виртуальной среде, складывающихся по поводу взаимодействия между органами публичной власти, с одной стороны, и гражданами, а также иными заинтересованными лицами, с другой — с целью выявления и учета общественного мнения, результат которого имеет юридически значимые последствия и, как правило, является обязательным для участвующих сторон.

В качестве иллюстрации применения изложенных концепций электронной демократии можно привести эстонский интернет-портал Osale, предоставляющий возможности поиска информации, юридически не обязательных консультаций между государственными органами и всеми заинтересованными лицами, возможности для предложений, идей и выдвижения инициативы граждан — при условии сбора необходимого количества подписей¹.

Таким образом, можно сказать, что электронная демократия может рассматриваться, в том числе, в контексте информационно-коммуникационного пространства, обеспечивающего эффективное посредничество между властью и обществом.

Важно отразить, что основу электронной демократии, а, следовательно, и основу электронного голосования определяет такое фундаментальное понятие, как электронное управление². Одни ученые определяют его³ как использование ИКТ на различных уровнях государственной власти, в государственном секторе и за его пределами, с целью повышения эффективности управления [4; 7]. Другие — как совокупность процессов и институтов, причем как официальных, так и неофициальных. Управление не обязательно должно осуществляться исключительно со стороны правительства. Частные фирмы, ассоциации фирм, неправительственные организации и их объединения также участвуют в процессе управления и образуют его, по большей части, во взаимодействии с органами государственной власти, а иногда — и без них [5, с. 1–44]. Таким образом, понятие «электронное управление» включает в себя, в том числе, и такое понятие, как электронное участие граждан и организаций.

Проведенный анализ ряда зарубежных источников [1, с. 51; 6] позволяет выделить следующие специфические принципы, на которых строится электронное управление.

Принципы электронного управления:

- A. *Свобода и качество информации*. Можно выделить следующие критерии качества:
- ◆ к содержанию информации — значимость (идентичность и полнота) и избирательность, достоверность и верифицируемость (потенциальная — возможность про-

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://osale.ee> (дата обращения: 21.04.2014).

² Clift S. E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy 2003. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html> (дата обращения: 21.04.2014).

³ Shailendra C. Jain Palvia and Sushil S. Sharma. E-Government and E-Governance: Definitions/ Domain Framework and Status around the World. [Электронный ресурс]. URL: http://www.csi-sigegov.org/1/1_369.pdf (дата обращения: 21.04.2014).

верить достоверность в принципе; текущая — проверенность информации на данный момент),

- ◆ к форме информации: адекватная форма преподнесения, не допускающая искажение или неоднозначное толкование информации воспринимающими ее субъектами.

- Б. *Реординация властных полномочий* — перераспределение властных полномочий между государством и гражданами, между государством и организациями (бизнесом) в рамках реализации форм электронной демократии.
- В. *Координация и гармонизация частных и публичных интересов*. Координация интересов путем согласования позиций, как следствие — принятие конструктивных решений. Частные и публичные интересы гармонизируются путем их сопоставления и сочетания при принятии решений в рамках конструктивного, содержательного диалога между гражданами, организациями (бизнесом) и государством.
- Г. *Информационно-правовая обеспеченность*. Особое внимание к информации диктуется современным состоянием ситуации в сфере СМИ. В настоящее время СМИ обладают всеми возможностями для реализации прав на свободу информации и свободу слова. Хотя до сих пор не выработаны эффективные механизмы фильтрации информации, нет единых требований к содержанию, защищенности информации и форме ее преподнесения. В настоящее время информация определяет необходимость принятия управленческих решений и правовую оценку ситуации. В связи с этим существует необходимость качественных изменений в данной сфере для обеспечения возможности принятия выверенных и обоснованных решений. Информационно-правовое пространство — особая информационно-коммуникационная среда, в основе которой лежит система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере образования и распространения информации. Целью правового регулирования является повышение качества информации. В данном случае предполагается разработка особой системы правового регулирования, обеспечивающей реализацию всех указанных принципов, и комплексная правовая экспертиза технологических решений электронной демократии на предмет их соответствия правовым требованиям.
- Д. *Электронное участие и особая система идентификации*. Создание системы индивидуальных электронных идентификаторов (паспортов).
- Е. *Общедоступность*. Повышение правовой и информационной культуры для создания устойчивой взаимосвязи граждан, организаций и государства, основанной на понимании необходимости дополнения друг друга в политическом процессе. Создание простой технологии для исключения потенциальных или реальных возможностей для ущемления/ограничения/умаления чьих-либо политических прав.
- Ж. *Информационная безопасность* (технологический, организационный, правовой аспекты). Правовой аспект — правовое обеспечение и новые меры юридической ответственности; допустим, ограничение доступа к участию в принятии управленческих решений.
- З. *Гражданское участие*. Это означает полноценную вовлеченность институтов гражданского общества в процессы электронной демократии.
- И. *Компетентное участие*. Создание особой системы цензов в целях исключения некомпетентного (цензы в отношении лиц, не обладающих минимально необходимым объемом предметных знаний) участия в процессах электронной демократии. Представляется, что это поможет избежать принятия некомпетентных управленческих решений.

Электронное управление — это, в том числе, целенаправленная и согласованная реализация демократических процедур с использованием информационно-коммуникационных технологий на основе правовых норм.

Электронное управление, как политико-правовое и, в то же время, доктринальное понятие, отражает специфику электронной демократии, как выражение власти народа в электронной форме.

Таким образом, определение электронного управления следует трактовать предельно широко — вплоть до того, чтобы считать его содержанием понятия «электронная демократия» и, как следствие, содержанием понятия «электронное голосование».

В связи с этим электронное управление, исходя из вышеизложенного, следует понимать как систему взаимоотношений между властью, гражданами и организациями на основе информационно-коммуникационных связей по поводу реализации электронной демократии.

На основании этого можно дать следующие определения понятиям «электронная демократия» и «электронное голосование». Электронная демократия — комплексное представление всех демократических процессов с использованием информационно-коммуникационных технологий, основанное на принципах электронного управления; электронное голосование — совокупность информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих процесс голосования, основанная на принципах электронного управления.

«Электронная демократия» — понятие составное и многоаспектное. В целом, как политическое явление электронную демократию определяют как электронное представление демократических процессов. С юридической точки зрения, электронное представление демократических процессов должно осуществляться в рамках юридических требований и принципов, которые образуют правовое регулирование государственных институтов (выборы, правительство); перевод существования и функционирования этих институтов (или их части) в электронную среду не должен быть поводом для игнорирования той правовой материи, в рамках которой они существуют в настоящее время. При этом, с учетом специфики новых технологий, предполагаемого существенного уменьшения бюрократических процедур, действующее правовое регулирование должно быть пересмотрено и скорректировано для повышения эффективности осуществления демократических преобразований в нашем государстве и обеспечения качественно новой реализации гражданских, политических и иных прав.

Формы реализации (или части) электронной демократии могут быть различны. Не следует ограничивать их только лишь понятиями «электронное голосование» и «электронное правительство». Международный опыт показывает, что существуют и иные формы реализации электронной демократии: в частности, формы электронного парламента, электронной судебной системы, электронного референдума. Последние законодательные новеллы в части применения в деятельности судов новых технологий, появившиеся возможности подачи документов в электронной форме, онлайн-трансляции судебных заседаний Высшего Арбитражного суда позволяют говорить о том, что российская судебная система постепенно переводит свою деятельность в электронное русло¹. Электронный парламент, по некоторым данным², в России планируется создать к 2015 г.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в России с 15 апреля 2013 г. в сети Интернет должна быть реализована возможность публичного представления предложений граждан, до 15 июля 2013 г. — обеспечена возможность доступа в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации,

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru/e-justice/> (дата обращения: 21.04.2014).

² См.: [Электронный ресурс]. URL: http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2011/10/item17814.html (дата обращения: 21.04.2014).

а также в 2013 г. должна быть обеспечена возможность оценки деятельности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти с использованием информационно-коммуникационных сетей и прочие положения, свидетельствующие о переходе к новому стилю управления, внедрению и развитию элементов электронной демократии в России.

Таким образом, для России постепенно возрастает актуальность данной темы — равно как необходимость формирования единых универсальных понятий в сфере электронной демократии и электронного голосования, определения правовых перспектив развития электронного голосования в системе электронной демократии.

Литература/References

1. Backus M. *E-Governance and Developing Countries, Introduction and examples*, Research Report, N. 3, 2001. P. 87.
2. Caldow J. *E-Democracy: Putting Down Global Roots*. Institute for Electronic Government, IBM, January, 2004. P. 1–10.
3. Heindl P. *Constitutional and Technical Requirements for Democracy over the Internet: e-Democracy*. Institute for Constitutional and Administrative Law. Electronic Government. Lecture Notes in Computer Science. Vol. 2739, 2003. P. 418–419.
4. Holmes D. *eGov: eBusiness Strategies for Government*. London, U.K, 2001. 353 p.
5. Keohane R. O. and Nye J. S. Introduction, In Nye J. S. and Donahue J. D. (eds.). *Governance in a Globalization World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000. P. 1–44.
6. Kettl D. F. *The Transformation of Governance*, John Hopkins University Press, U.S.A. 2002. 237 p.
7. Okot-Uma R.W. *Electronic Governance: Re-inventing Good Governance*. London, U.K.: Commonwealth Secretariat, 2000. 150 p.
8. Rodrigues-Filho J., Gomes N. *E-Voting in Brazil — Exacerbating Alienation and the Digital Divide*. 6th European Conference on e-Government, Marburg, 2006. P. 71–95.
9. Xenakis A., Macintosh A.: *Procedural Security in Electronic Voting*. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on Systems Sciences, 2004, 118 p.

Стецкевич Е. С.

Становление и развитие коронационной церемонии российских монархов в XVI–XVIII вв.

Стецкевич Елена Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры истории и политологии
Кандидат исторических наук, доцент
esstetskevich@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены основные моменты становления и развития коронационной церемонии российских монархов в XVI–XVIII вв. Сделан вывод о том, что в императорской коронационной церемонии переплелись российские, византийские и западно-европейские традиции, а сама церемония свидетельствовала о неуклонном усилении императорской власти и подчеркивала ее сакральный характер.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Российская империя, XVI–XVIII вв., коронационная церемония, регалии, государство, Русская православная церковь

Stetskevich E. S.

The Formation and Development of Coronations of Russian Monarchs in XVI–XVIII Centuries

Stetskevich Elena 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 History and Political Science
PhD in History, Associate Professor
esstetskevich@yandex.ru

ABSTRACT

The article analyses the process of formation and development of coronations of Russian monarchs in XVI–XVIII centuries. The author comes to the conclusion that in the coronation ceremony Russian, Byzantine and Western European traditions were interweaved. The character of the ceremony was the evidence of the growing power of Russian emperors and stressed its sacral aspects.

KEYWORDS

the Russian empire, XVI–XVIII centuries, the coronations, the regalia's, the state, the Russian Orthodox Church

На рубеже XX–XXI вв. церемония коронации российских монархов оказалась объектом пристального внимания значительного числа отечественных и зарубежных исследователей. Многие аспекты данного ритуала были описаны еще в дореволюционный период, но в советских исторических исследованиях о коронациях упоминалось лишь как о событиях, имевших место в начале правления того или иного монарха. В настоящий момент изучением коронаций занимаются не только историки, но также искусствоведы, культурологи, специалисты в области геральдики, привлекающие все новые источники, позволяющие рассмотреть эту церемонию более пристально и с разных точек зрения.

Церемония коронации русских царей сложилась, в основном, в XVI в., претерпев в XVII столетии лишь незначительные изменения. С момента восшествия на престол Ивана IV (1547) во время коронации на монарха возлагались царские регалии, в чис-

ло которых входили крест животворящего древа (присланный, согласно легенде, Владимиру Мономаху), бармы (или оплечья, вытканые золотыми нитями, украшенные образами, драгоценными камнями, жемчугом), венец, или шапка Мономаха¹. Во время венчания на царство Федора Иоанновича (1584) в число коронационных регалий был включен скипетр — как символ того, что государь является защитником собственной страны.

При короновании Бориса Годунова (1598) (согласно другой версии, при короновании супруги Лжедмитрия I, Марины Мнишек (1606) царские регалии были дополнены державой — символом господства над миром. Эти регалии использовались в каждой коронационной церемонии вплоть до восшествия на престол Федора Алексеевича (1676), но для двойного коронования, Петра I и Ивана V, в 1682 г. были изготовлены новые [5, с. 46, 48; 3, с. 102–103].

Венчание на царство осуществлялось в Успенском соборе Московского Кремля. Непременными компонентами церемонии являлись: перенесение коронационных регалий в Успенский собор, выход царя из Кремлевского дворца и торжественное шествие в собор, благословение коронуемого патриархом (ранее — митрополитом), молебен, возложение регалий на коронуемую особу, его помазание, причащение, поклонение коронованного монарха могилам предков в Архангельском соборе и посещение им Благовещенского собора. Особое место в ходе церемонии принадлежало патриарху (ранее — митрополиту). Именно он, находясь на возвышении в соборе, мазал коронуемого миром и возлагал на него царский венец².

Важным компонентом коронации являлось инаугурационное помазание, семиотическое значение которого подробно исследовано Б. А. Успенским. В Западной Европе данная традиция зародилась достаточно рано и восходит к интронизации Пипина Короткого (середина VIII в.). В Византийской империи миропомазание коронуемых было введено позднее, под западным влиянием, в период между серединой IX и серединой X вв. [9, с. 26]. В российской коронационной практике этот компонент появился только в XVI в. Большая часть современных исследователей [5, с. 46; 8, с. 111–112; ср.: 6, с. 52], в отличие от дореволюционных³, относит его появление ко времени коронации Федора Иоанновича.

Во второй половине XVII в., вследствие более тесного знакомства с византийскими традициями, обряд коронации начинался с чтения монархом Символа веры — в знак того, что царь в своем правлении будет опираться на те нравственные начала, на которых зиждется Царство Божие⁴. Причащение коронуемых теперь осуществлялось по чину священнослужителей, т. е. отдельным вкушением хлеба и вина как тела и крови Христовой, а не одновременным, как у мирян, и происходило внутри алтаря, куда монарха вводили через царские врата. Такое причащение обуславливалось особым статусом божьего помазанника. Как подчеркивает Б. А. Успенский, российский монарх в ходе коронационной церемонии символически уподоблялся Иисусу Христу, а посредством миропомазания приобретал особую харизму и сакральный статус. Впервые причащение в алтаре было осуществлено во время коронации Федора Алексеевича (1676) [8, с. 153–154; 9, с. 28–30].

На протяжении XVIII в., в результате реформ Петра Великого и трансформации Московской Руси, в империю коронационная церемония приобрела более светский характер, в ней обозначилась тенденция к превосходству светской власти над церковной.

¹ Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 19–21.

² Там же. С. 15–26.

³ Там же. С. 16; Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 499.

⁴ Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 46.

Из восьми императоров, взошедших на престол в XVIII в., коронованы были шестеро: Екатерина I, Петр II, Анна Иоанновна, Елизавета Петровна, Екатерина Великая и Павел I. Иван VI и Петр III не короновались. Коронационные церемонии по-прежнему проходили в Успенском соборе, однако они стали всего лишь частью продолжительных коронационных торжеств, включавших в себя помпезный въезд в Москву, обеды, приемы, балы, фейерверки и иллюминации. Торжества приобрели невиданный ранее размах и неизменно поражали не только россиян, но и иностранцев своей роскошью. Трудно не согласиться со словами американского историка Р. С. Уортмана о том, что коронации XVIII в. превратились в государственные мероприятия, нацеленные на прославление «каждого движения всероссийского императора» [7, с. 104]. Согласно указу Петра Великого от 16 мая 1721 г., сам день коронации отмечался в России как государственный праздник, в который повсеместно служили торжественные молебны — точно так же, как в день рождения и день тезоименитства императора [5, с. 49].

В XVIII в. о предстоящей коронации и ее дате население Российской империи извещалось соответствующим манифестом¹.

Церемонии коронации, как правило, предшествовал торжественный въезд коронуемой особы в древнюю столицу. Для встречи монарха на улицах Москвы возводились триумфальные ворота, украшенные аллегорическими полотнами, символами и эмблемами. Население города и должностные лица во время въезда приветствовали коронуемого монарха. Собственно церемония коронации осуществлялась спустя некоторое время после «вшествия» коронуемой особы в Москву. Непосредственно перед коронацией монарх переселялся в Кремлевский дворец.

Коронационные торжества начинались с публичных объявлений на Ивановской площади Кремля и на улицах Москвы о точной дате коронации. Это действие в XVIII в. именовалось «публикацией перед коронацией»². В день церемонии монарх, в особом коронационном одеянии и с орденом Андрея Первозванного (современными исследователями он включается в состав императорских регалий, так как стал обязательной принадлежностью коронационного одеяния [3, с. 103]), выходил на Красное крыльцо Кремлевского дворца, откуда начиналось торжественное перенесение императорских регалий и шествие в Успенский собор.

В процессии, кроме коронуемой особы, принимали участие церемониймейстер, герольдмейстер, обер-маршал, обер-гофмаршал и другие официальные лица. На церемонии коронации присутствовали члены императорской семьи и зрители, которых пускали в собор по специальным пригласительным билетам и для которых внутри обустраивались специальные галереи³. В память о коронации выбивались особые медали; их раздавали участникам церемонии, и жетоны, которые бросали в толпу зрителей. Все эти нововведения использовались уже в первой коронации из шести, имевших место в XVIII в.

Екатерина I была коронована 7 мая 1724 г. не как самостоятельная правительница, а как супруга Петра Великого. В Манифесте о ее коронации Петр I особо подчеркивал, что Екатерина I «была нам великой помощницей» и упоминал смелость, прояв-

¹ Обстоятельное описание торжественных порядков благополучного вшествия в царствующий град Москву и священнейшего коронация ея августейшего императорского величества всепресветлейшей державнейшей великой государыни императрицы Елисавет Петровны самодержицы всероссийской, еже бысть вшествие 28 февраля, коронация 25 апреля 1742 года. СПб.: Печ. при Императорской академии наук, 1744. С. 2–3.

² Там же. С. 26–30; Описание коронации ея Величества императрицы и самодержицы всероссийской Анны Иоанновны, торжественно отправленной в царствующем граде Москве 28 апреля 1730 году. М., 1730. С. 2–3.

³ Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В.С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 54.

ленную императрицей в Прутском походе¹. Подготовкой церемонии, наряду с членами Синода, архиепископом Псковским Феофаном (Прокоповичем) и архиепископом Новгородским Феодосием (Яновским), занималась Коллегия иностранных дел и сенатор, граф П. А. Толстой, назначенный главным маршалом коронации. М. П. Голованова отмечает, что в процессе подготовки изучался опыт европейских стран — Франции, Швеции, Священной Римской империи (коронаций в Аугсбурге и Праге), Дании. Кроме того, были обобщены сведения, полученные при изучении византийских летописей и российских коронаций предшествующего периода². Впоследствии опора на опыт предшествующих коронаций стала обязательной практикой XVIII столетия.

В центре Успенского собора был возведен широкий помост («трон»), обитый бархатом с золотыми галунами, к которому вели 12 ступеней. На помосте устанавливали тронное кресло. Над ним — бархатный балдахин, вышитый золотыми гербами. На помосте также стояли древние царские кресла, украшенные драгоценными камнями, и стол, покрытый золотой парчой, на котором разместили коронационные регалии³.

Для осуществления церемонии впервые была изготовлена императорская корона по западноевропейскому образцу. Как предполагают, корона в виде двух полусфер, соединенных между собой, усыпанная драгоценными камнями, повторяла по форме корону императора Священной Римской империи Рудольфа II [3, с. 106]. Впоследствии ее форма стала канонической, но, по желанию коронуемых особ, могли изготавливаться новые, более дорогие экземпляры. Также впервые вместо барм была использована императорская мантия из золотого штофа, расшитого двуглавыми орлами и подбитого горностаями. Платье для Екатерины I было заказано в Париже⁴. Скипетр и державу, употреблявшиеся в предшествующих коронациях, доставили из Оружейной палаты. После коронации регалии передавались на хранение в Оружейную палату, но время от времени их использовали в парадном одеянии по особо торжественным случаям [3, с. 105].

Петр Великий прибыл в Успенский собор раньше супруги в сопровождении высших должностных лиц Российской империи. Коронуемая Екатерина I из Кремлевского дворца в Успенский собор шла под балдахином, который над ней несли на шестах. Ее сопровождал зять — Голштинский герцог Карл Фридрих, супруг Анны Петровны, возможной наследницы русского престола. Перед собором процессию встретило высшее духовенство, осветившее императорские регалии. Царская чета заняла место на помосте в креслах. Екатерина I прочитала Символ веры, после чего Петр Великий собственноручно возложил на нее сначала мантию, затем — корону, после чего вручил державу. Все регалии Петр I получал из рук архиепископов: новгородского — Феодосия (Яновского) и псковского — Феофана (Прокоповича). Сам император во время исполнения церемонии держал в руках скипетр: очевидно, как знак собственной высшей власти. Затем началась литургия. Екатерина была подведена Петром I к царским вратам; она возле них была помазана миром и причастилась святых тайн⁵.

¹ Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. . С. 51.

² Голованова М. П. К истории формирования комплекса регалий и утверждения государственной символики российской империи. [Электронный ресурс] // Государственный историко-культурный музей-заповедник «Московский Кремль». Материалы и исследования. Вып. 13. Петр Великий — реформатор России. М., 2001. URL: http://www.kreml.ru/fi/c5m5/i1207/v13s15_Golovanova.pdf (дата обращения: 02.04. 2014).

³ Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 503.

⁴ Там же. С. 502; Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 55.

⁵ Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 504–505.

Отметим, что миропомазание императрицы было совершено со словами «Во имя Отца и Сына и Святого Духа», а не со словами «Печать Святого Духа», каковые произносились при миропомазании верховного правителя. Причащение состоялось не в алтаре, а у царских врат, поскольку это была коронация всего лишь супруги императора, а не самостоятельного монарха [8, с. 163].

После завершения коронации в Успенском соборе процессия, уже без Петра I, проследовала в Архангельский собор, где императрица поклонилась праху русских государей. Затем, переехав в Вознесенский монастырь, она воздала должное памяти русских цариц. В Грановитой палате в этот день для придворных устроили торжественный обед. Для московских обывателей были приготовлены два зажаренных быка, начиненных птицей, и два фонтана: один с белым, другой — с красным вином. В ходе празднеств были устроены несколько балов и сожжены несколько фейерверков, поскольку торжества продолжались до 16 мая [7, с. 110–111].

В ходе следующих коронаций XVIII в. церемония в основных моментах оставалась такой же, но число императорских регалий возрастало; многократно умножалась и торжественность момента — за счет удлинения церемонии въезда в Москву, увеличения количества участников шествий. Таким образом, все более проявлялась тенденция к сакрализации власти императора и проявлению его высшей воли по отношению не только и не столько к светским подданным, но прежде всего к духовным лицам и Церкви как таковой.

Церемония коронации Петра II была подготовлена Верховным тайным советом и состоялась 25 февраля 1728 г. По распоряжению Верховного тайного совета, в Москве были возведены трое соответствующим образом украшенных триумфальных ворот — за счет казны, за счет купечества и за счет Синода¹. Въезд молодого императора в Москву состоялся 4 февраля; по Москве он передвигался в карете, запряженной восьмеркой лошадей. В последующих коронациях торжественный въезд в Москву будет одной из главных частей церемонии.

В современной научной литературе до сих пор встречаются разногласия относительно деталей коронации Петра II. Вряд ли можно согласиться с тем, что она буквально повторяла коронацию Екатерины I². Вне внимания исследователей остались факты, приведенные Б. А. Успенским на основе «Записки» о совершении миропомазания и причащении императора Петра II, составленной вскоре после коронации, где было зафиксировано причащение коронуемого в алтаре по чину священнослужителей [8, с. 165]. Нам представляется, что другого варианта и быть не могло, поскольку юный монарх являлся прямым потомком царского рода по мужской линии и должен был короноваться так же, как его предшественники — Федор Алексеевич, Иван V и Петр I.

Обстоятельства восшествия на престол императрицы Анны Иоанновны не могли не отразиться на организации коронационных торжеств. В Москву она, ограниченная условиями, была доставлена буквально как бедная родственница. Анна Иоанновна 10 февраля 1730 г., в сопровождении члена Верховного тайного совета В. Л. Долгорукого приехала в село Всесвятское (Всехсвятское). Е. В. Анисимов предполагает, что члены Верховного тайного совета планировали провести ее коронацию по собственному сценарию, «выпустив» Анну прямо в Успенском соборе

¹ Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 512.

² Голованова М. П. К истории формирования комплекса регалий и утверждения государственной символики российской империи. [Электронный ресурс] // Государственный историко-культурный музей-заповедник «Московский Кремль». Материалы и исследования. Вып. 13. Петр Великий — реформатор России. М., 2001. URL: http://www.kreml.ru/ri/c5m5/i1207/v13s15_Golovanova.pdf (дата обращения: 02.04.2014).

[1, с. 42]. Однако, почувствовав поддержку дворянства, эта императрица смогла 25 февраля разорвать кондиции. Она 16 марта издала манифест с указанием конкретного дня коронаования, а 28 апреля короновалась как полновластная, неограниченная монархиня [1, с. 48–49].

Следует особо отметить, что коронация Анны Иоанновны совершенно поразила европейских послов своим великолепием. Шествие в Успенский собор было пышнее; теперь оно состояло уже из 19 отделений. Впервые на церемонию получили приглашение представители прибалтийских городов — Нарвы, Ревеля и Риги¹. Императорские регалии возлагал на императрицу архиепископ новгородский Феофан (Прокопович). Он «наложил на главу» императорскую корону, вручил скипетр и державу². Впервые после возложения регалий коронуемая особа произнесла особую умиленную молитву, в которой благодарила Бога за особую милость — присвоение императорского звания. Затем все, кроме императрицы, преклонили колени, благодаря за «дарование царя по сердцу своему»³.

Анна Иоанновна стала первой правительницей, которую во время коронации, после венчания и помазания, ввели в алтарь и причастили по чину священнослужителей. И хотя в 1730 г. этот факт вызвал недовольство у присутствующих на церемонии, впоследствии Елизавета Петровна и Екатерина II также вводились в алтарь и причащались таким же образом, что подчеркивало их статус самодержавных правительниц [8, с. 171–172]. Коронационные торжества растянулись на семь дней, в продолжение которых улицы Москвы освещались иллюминацией, устроенной за счет средств государственной казны.

Свой вклад в организацию торжеств внесли и представители иностранных государств: посол Испании возвел возле своего дома триумфальную арку, послы других государств устроили иллюминации. Завершились коронационные торжества придворным балом и фейерверком⁴. Анна Иоанновна задержалась в Москве на 10 мес., а к ее возвращению в столицу — Санкт-Петербург — в этом городе для нее были построены триумфальные ворота.

Елизавета Петровна въехала в Москву 28 февраля, за два месяца до коронации, состоявшейся 25 апреля 1742 г.⁵. Дочь Петра Великого москвичи приветствовали таким же ликованием и восторгом, какой был при коронации Михаила Федоровича — первого царя из династии Романовых. Причину восторга прекрасно иллюстрирует одна из аллегорических картин на триумфальных воротах (всего их было построено четверо) — «Орел (символ Российской империи — Е. С.) прогоняет сов и нетопырей (очевидно, надоевших в предшествующие правления чужеземцев — Е. С.)»⁶. Для этой церемонии количество государственных регалий было увеличено. Кроме короны, мантии, скипетра и державы, во время торжественного обряда использовались государственный меч, государственное знамя (панир) и государственная печать [3, с. 103].

¹ Описание коронации ее Величества императрицы и самодержицы всероссийской Анны Иоанновны, торжественно отправленной в царствующем граде Москве 28 апреля 1730 году. М., 1730. С. 8–12.

² Там же. С. 17–19.

³ Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 516–517.

⁴ Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 518–520.

⁵ Обстоятельное описание торжественных порядков благополучного шествия в царствующий град Москву и священнейшего коронаования ея августейшего императорского величества всепресветлейшей державнейшей великой государыни императрицы Елисавет Петровны самодержицы всероссийской, еже бысть шествие 28 февраля, коронавание 25 апреля 1742 года. СПб., 1744. С. 4.

⁶ Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 78.

В Успенском соборе, в отличие от своих предшественников, Елизавета Петровна приказала подать себе императорские регалии. Корону на подушке ей поднес член Синода, архиепископ новгородский Амвросий (Юшкевич). Императрица собственноручно возложила ее на свою голову и сама взяла с подушек поднесенные ей державу и скипетр, что было особо отмечено в описании коронации¹.

На триумфальных воротах, возведенных в Москве по случаю коронации Елизаветы Петровны, была помещена аллегорическая картина с изображением солнца в короне и подписью: «Само себя венчает» — «Semet coronat». В «Описании» триумфальных ворот и толковании аллегорических изображений, их украсивших, было дано такое пояснение: «Сие солнечное явление от самого солнца происходит не иначе, как и Ее Императорское Величество, имея совершенное право (на престол), сама на себя корону наложить изволила» [2, с. 98–99].

Следует отметить, что императрица этим действием осознанно нарушила устоявшуюся традицию, ведь ранее регалии возлагались на монархов духовными лицами. Ее примеру затем последовали Екатерина II и Павел I. Данный акт символизировал абсолютное господство монарха, «не подвластного никакой земной власти, пусть даже и церковной» [7, с. 129]. Праздники, балы и маскарады продолжались в течение двух месяцев. Пышная коронация Елизаветы Петровны обошлась казне в 50 000 руб., на фейерверк, устроенный в последний день семидневных торжеств, было выделено 19 000 руб.².

Следующий российской монарх — Петр III — правил в России в течение 6 мес.: с января 1761 по июнь 1762 г. и не нашел времени для организации коронационных торжеств, хотя король Пруссии, Фридрих Великий, настоятельно советовал ему не откладывать коронацию [см. письмо Фридриха Великого³]. Коронационные торжества, устроенные для Екатерины (22 сентября 1762), мало чем отличались от коронации Елизаветы Петровны. Даже верховным маршалом церемонии был назначен тот же человек, что выполнял эти функции в 1742 г.: генерал-прокурор Сената, князь Н. Ю. Трубецкой. В поздравительной речи, произнесенной новгородским архиепископом Дмитрием (Сеченовым) во время коронации, было впервые использовано обращение «Мать Отечества» [7, с. 160]. Шествие в Успенский собор на этот раз состояло из 50 отделений, а бесплатное угощение было приближено к москвичам — экипажи с жареными быками и бочками вина разъезжали по улицам города⁴.

Наконец, 5 апреля 1797 г. был коронован Павел I. Как упоминалось выше, во время церемонии коронации русские цари и императоры символически уподоблялись Иисусу Христу: царский венец воспринимался как аналогия терновому, мантия символизировала багряницу [подробнее об этом см.: 4, с. 15]. Подобно Иисусу, когда-то въехавшему в Иерусалим за неделю до своего воскресения, Павел I вступил в Москву в Вербное воскресенье (29 марта) и короновался спустя ровно

¹ Обстоятельное описание торжественных порядков благополучного вшествия в царствующий град Москву и священнейшего коронования ея августейшего императорского величества всепресветлейшей державнейшей великой государыни императрицы Елисавет Петровны самодержицы всероссийской, еже бысть вшествие 28 февраля, коронование 25 апреля 1742 года. СПб., 1744. С. 58. Следует признать ошибочным утверждение М. #О. Логуновой о том, что Екатерина II «первой из коронующихся особ обоего пола сама надела на себя корону», см. [6, с. 55].

² Жмакин В. И. Коронации русских императоров и императриц. 1724–1856 гг. // Русская старина. Март. 1883. С. 521–524.

³ Там же. С. 528.

⁴ Там же. С. 531; Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 90.

неделю, в Пасхальное воскресенье — 5 апреля. В отличие от своих предшественников, он передвигался по Москве не в карете, а верхом на коне. Для торжественной встречи императора в Москве к имеющимся четырем триумфальным воротам были добавлены еще шесть, и возле всех них въезжавшего императора приветствовали официальные лица¹. Павел первым остановился у часовни Иверской Божьей матери и помолился, затем его примеру следовали все коронуемые императоры [7, с. 235].

Впервые для коронации Павла I был изготовлен и использован далматик — церковное торжественное облачение, напоминающее саккос, которое могли носить только мужчины. Далматик использовался во время коронаций императоров Священной Римской империи и французских королей. Во время коронации Павел I собственноручно возложил на себя не только корону, как уже поступали Елизавета Петровна и Екатерина II, но также далматик и мантию² [7, с. 237]. Впервые в российской коронационной практике корону императору подал не священнослужитель, а светское лицо — граф А. А. Безбородко.

Сразу же после коронации Павла I была коронована его супруга Мария Федоровна. Согласно византийским традициям и подобно Екатерине I, она встала на колени перед супругом, возложившим на ее голову малую императорскую корону, орден Андрея Первозванного и мантию. Современные исследователи подчеркивают, что церемония коронации Павла I полностью соответствовала представлению императора о его высокой религиозной миссии³.

По завершении церемонии коронации в Успенском соборе Павел I прочитал Закон о престолонаследии, изменивший порядок передачи российского трона. После прочтения документа император вошел в алтарь и положил текст закона на престол. В этот же день в Грановитой палате перед началом торжественного обеда Павел I огласил Указ об установлении трехдневной барщины и непривлечении к работе крепостных крестьян в воскресные дни [7, с. 237–238].

Таким образом, следует констатировать, что в XVI–XVIII вв. российская коронационная церемония вобрала в себя русские, византийские и западноевропейские традиции. В XVIII в. сформировался новый комплекс императорских регалий, в который вошли корона, мантия, далматик, скипетр, держава, государственное знамя, государственный меч, государственная печать, орден Андрея Первозванного и устоялись новые компоненты императорской коронационной церемонии. Коронация каждого монарха в известной степени отражала особенности его восшествия на престол. Развитие коронационных торжеств свидетельствовало о неуклонном усилении императорской власти. Сама церемония подчеркивала сакральный характер царской власти, статус императора как защитника православной веры и фактического главы Русской православной церкви.

Литература

1. *Анисимов Е. В.* Анна Иоанновна. М.: Молодая гвардия, 2004.
2. *Анисимов Е. В.* Елизавета Петровна. М.: Молодая гвардия, 2005.
3. *Волкова М. А.* Коронационные регалии в церемонии императорской коронации в России XVIII в. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2010. № 2. С. 99–108.
4. *Волкова М. А.* Царские регалии как символы власти в русской художественной культуре XVIII века : автореф. дисс. ... канд. искусствоведения. М., 2011.
5. *Лобашкова Т. А.* История развития коронационных торжеств как русской традиции // Труды Историко-архивного института. М., 1996. Т. 33. С. 42–57.

¹ *Скоробогатов А. В.* Коронация Павла I. [Электронный ресурс] // Человек. № 6. 2004. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/MEN/PAUL1.HTM> (дата обращения: 03.04.2014).

² Коронационный сборник: в 2 тт. / под ред. В. С. Кривенко. СПб., 1899. Т. 1. С. 95.

³ *Скоробогатов А. В.* Указ. соч.

6. Логунова М. О. Гендерное прочтение коронационного церемониала Российской империи XVIII в. // Клио. 2012. № 11(71). С. 52–56.
7. Уортман Р. С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1: От Петра Великого до смерти Николая I. М., 2002.
8. Успенский Б. А. Царь и патриарх: Харизма власти в России (Византийская модель и ее русское переосмысление). М.: Языки русской культуры, 1998.
9. Успенский Б. А. Царь и император: Помазание на царство и семантика монарших титулов. М.: Языки русской культуры, 2000.

References

1. Anisimov E. V. *Anna Ioannovna* [Anna Ioannovna]. М, 2004.
2. Anisimov E. V. *Elizabeth Petrovna* [Elizaveta Petrovna]. М, 2005.
3. Volkova M. A. *Coronation regalia in a ceremony of imperial crowning in Russia of XVIII century* [Koronatsionnye regalii v tseremonii imperatorskoi koronatsii v Rossii XVIII v.] // Messenger of the Moscow university [Vestnik Moskovskogo universiteta]. Series 8. History. N 2. 2010. P. 99–108.
4. Volkova M. A. *Imperial regalia as power symbols in the Russian art culture of the XVIII century* [Tsarskie regalii kak simvol'y vlasti v russkoi khudozhestvennoi kul'ture XVIII veka]. Dissertation abstract. М., 2011.
5. Lobashkova T. A. *History of development of coronation celebrations as Russian tradition* [Istoriya razvitiya koronatsionnykh torzhestv kak russkoi traditsii] // Works of History and Archives Institute [Trudy Istoriko-arkhivnogo institute]. М., 1996. V. 33. P. 42–57.
6. Logunova M. O. *Gender interpretation of coronation ceremonial of the Russian Empire of XVIII century* [Gendernoe prochtenie koronatsionnogo tseremoniala Rossiiskoi imperii XVIII v.] // Clio [Klio]. 2012. N 11(71). P. 52–56.
7. Wortman R. S. *Scenarios of Power. Myth and Ceremony in Russian Monarchy* [Stsenarii vlasti. Mify i tseremonii russkoi monarkhii]. М., 2002.
8. Uspensky B. A. *Tsar and Patriarch: Charisma of the power in Russia (The Byzantine model and its Russian reconsideration)* [Tsar' i patriarkh: Kharizma vlasti v Rossii (Vizantiiskaya model' i ee russkoe pereosmyslenie)]. М., 1998.
9. Uspensky B. A. *Tsar and Emperor: anointing to reign and semantics of monarchical titles* [Tsar' i imperator: Pomazanie na tsarstvo i semantika monarshikh titulov]. М., 2000.

Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества

Петрова Анастасия Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант
nastya87@list.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы формирования гражданской культуры современного российского общества. Важным фактором, влияющим на развитие гражданской культуры, по мнению автора, является система «Открытое правительство».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическая культура, гражданская культура, интернализация, «Открытое правительство», политическая система

Petrova A. S.

The System «Open Government» as a Factor of Civil Culture of Contemporary Russian Society Formation

Petrova Anastasiya Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate Student
nastya87@list.ru

ABSTRACT

The article is dedicated to review of issues concerning civic culture. In author's opinion, the system of «open government» is one of the important factors, influencing the development of civic culture.

KEYWORDS

political culture, civic culture, internalization, open government, political system

Проведение политической модернизации, а также развитие гражданского общества в России делают особенно актуальным вопрос о формировании политической культуры граждан, которая соответствовала бы происходящим в стране преобразованиям. В таких условиях особую важность приобретает проблема становления гражданской культуры российского общества. Создателями теории гражданской культуры являются Г. Алмонд и С. Верба — американские исследователи, авторы классической работы «Гражданская культура. Политические установки пяти наций», опубликованной в 70-х гг. прошлого века, уточненной и дополненной в 1989 г. [3]. В данной работе авторами сформулирован вопрос о необходимости такого типа политической культуры, который соответствовал бы демократической политической системе и был бы гарантом демократической стабильности [1, с. 122].

Политическую культуру общества Г. Алмонд и С. Верба понимали как «политическую систему, интернализированную в знаниях, ощущениях и оценках ее граждан» [2, с. 132], как «ориентацию на ПС, которая имеет несколько уровней: когнитивный;

аффективный; ценностный». Первый уровень — это знание о ПС, второй — эмоциональное восприятие, освоение этого знания на психологическом уровне, осознание его как определенного набора ценностей; третий — включение этих ценностей в свою ценностную систему. Исследователями была предложена классификация политической культуры через выявление следующих «идеальных» типов: «парохиальная», «подданническая» и «культура участия». Парохиальная (от лат. — приход, община) политическая культура, по утверждению авторов, характеризуется ориентацией граждан на местные ценности и недостатком у индивида знаний о политической системе [2, с. 135]. «Подданническая политическая культура» отличается пассивным отношением граждан к политической системе и отсутствием представления о возможностях влияния населения на процесс выработки решений. «Политическая культура участия» подразумевает активное включение индивидов в политическую жизнь [там же, с. 136].

В реальной политической жизни, как отмечали авторы, политическая культура любого общества представляет собой комбинацию из нескольких «идеальных» типов, т. е. некий «смешанный тип политической культуры» [там же, с. 136–137]. Теория Алмонда и Вербы позволяет предположить, что каждой национальной политической системе соответствует свой национальный тип политической культуры, а в обществе существует множество ее разновидностей — условно говоря, политических субкультур: культура разных поколений, этнокультуры, «религиозно ориентированные» и «идеологически окрашенные» культуры, культуры различных социальных групп и т. д. Но при этом политическая культура общества в целом, или культура национального (государственного) типа, обязательно соответствует типу его политической системы.

Смешанной политической культурой, соответствующей современной демократической политической системе, по утверждению Г. Алмонда и С. Вербы, является «гражданская культура», в рамках которой «многие граждане могут быть активными в политике, однако многие другие играют более пассивную роль — подданных» [1, с. 122]. В соответствии с позицией исследователей, гражданин, существующий в рамках гражданской культуры, «не обязательно бывает рациональным, активным гражданином, он не является постоянным участником политического процесса и редко активен в политических группах, но он считает, что в случае необходимости может мобилизовать свое социальное окружение в политических целях. Тип его активности — более смешанный и смягченный. Это позволяет индивиду совмещать определенную долю компетентности, включенности и активности с пассивностью и невключенностью» [1, с. 124–125, 128]. Таким образом, гражданин располагает «резервом влияния», он — «потенциально активный гражданин» [там же, с. 124].

«Наиболее поразительной чертой гражданской культуры» Г. Алмонд и С. Верба называли ее «разнородный характер». Исследователи отмечали, что сочетание в гражданской культуре патриархальных, подданнических и активистских ориентаций граждан приводит к формированию «набора сбалансированных политических ориентаций». В нем «есть политическая активность, но ее не так много, чтобы получить возможность разрушить правительственную власть; наличествуют вовлеченность и преданность, но они смягчены; имеются и разногласия, но они умеряются» [там же, с. 129]. Итак, «смешение позиций, характерное для гражданской культуры», по утверждению авторов, «наиболее соответствует такой смешанной политической системе, какой является демократия» [там же, с. 129–130].

Таким образом, в соответствии с теорией, предложенной Г. Алмондом и С. Вербой, роль гражданской культуры заключается не исключительно в привлечении населения к активной политической деятельности, а, прежде всего, в поддержа-

нии политической стабильности, развитии сотрудничества и взаимной ответственности власти и граждан в целях эффективной реализации интересов последних. Анализ реальной действительности убеждает нас в том, что развитое демократическое государство характеризуется не столько активным участием в политике всего населения, сколько наличием возможностей и отлаженных механизмов такого участия.

Гарантии участия в управлении, а также обратная связь государства и общества позволяют его членам жить в соответствии со своими интересами, не задумываясь постоянно над политической повесткой дня. Формирование гражданской культуры является неотъемлемой составляющей механизма развития гражданского общества и необходимым условием эффективного функционирования демократических институтов. В развитых демократических странах гражданское общество и гражданская культура формировались эволюционно, при практически полном отсутствии участия государства. Напротив, развитие российского общества носило революционный характер, причем идеология нового периода, как правило, отрицала накопленный опыт ушедшего. Закономерным следствием таких скачкообразных изменений явилась невозможность формирования гражданской культуры и гражданского общества эволюционным путем «снизу». В таких условиях обязательства по формированию и развитию гражданской культуры и гражданского общества возложило на себя государство.

Одной из ключевых задач государства при проведении мероприятий, направленных на формирование гражданской культуры российского общества, является повышение эффективности механизмов обратной связи власти и населения. В рамках данного направления реализуется комплекс мероприятий по развитию системы «Открытое правительство», представляющей собой принципиально новую организацию государственного управления, в основе которой лежит совершенствование диалога власти и общества, а также повышение прозрачности и подотчетности власти.

Реализация мероприятий по созданию в России системы «Открытое правительство» началась в октябре 2011 г., когда Президент РФ Дмитрий Медведев выступил с инициативой создания «Большого правительства» — площадки для взаимодействия власти и экспертного сообщества. Позже термин «большое правительство» был заменен на термин «открытое правительство» — по аналогии с названием международной организации «Open Government Partnership».¹

Инициатива OGP зародилась в Вашингтоне в январе 2011 г. в процессе обсуждения небольшой группой, из представителей восьми государств и девяти гражданских организаций, вопросов развития государственной открытости, прозрачности, подотчетности и общественного участия. По итогам встречи был сформирован оргкомитет во главе с США и Бразилией, который начал разрабатывать «архитектуру» OGP². Официально о начале работы OGP было объявлено в сентябре 2011 г. в Нью-Йорке, где восемь стран — основателей OGP представили свои планы действий, а еще 43 государства выразили намерение присоединиться к инициативе³. Цель создания OGP была определена как «возложение государствами на себя конкретных обязательств перед своими гражданами относительно прозрачности, гражданского участия в принятии решений, борьбы с коррупцией и использования возможностей новых технологий для повышения качества управления»⁴.

¹ Материалы интернет-портала «Гражданские инициативы России для открытого правительства» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ogp-russia.ru/> (дата обращения 29.03.2014).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

Сегодня в OGP входят 63 государства, разделенные на 4 группы — государства, стоявшие у истоков формирования организации в 2011 г.¹; страны, присоединившиеся к организации в 2012², в 2013³ и в 2014 г.⁴.

В начале 2012 г. Россия также выразила намерение присоединиться к OGP. Первоначально вступление России в OGP было запланировано на 2013 г., однако в мае 2013 г. вступление было сначала приостановлено, а потом отложено на неопределенный срок. По официальным заявлениям, это связано с «отсутствием четких механизмов дальнейшей работы организации»⁵. Несмотря на неопределенность относительно вступления России в OGP, на отечественном государственном уровне проводится комплекс мероприятий, направленных на создание системы «Открытое правительство».

В 2012 г. Указом Президента РФ создана рабочая группа, в результате деятельности которой был сформирован доклад, содержащий предложения по созданию в России системы «Открытое правительство»⁶. В соответствии с определением, сформулированным в докладе, «Открытое правительство» представляет собой современную и постоянно развивающуюся систему управления государством. Такая система формируется в целях обеспечения высокого уровня прозрачности власти и свободного обмена информацией между государством и обществом; повышения качества и доступности государственных услуг для удовлетворения потребностей населения; обеспечения активного участия общества в подготовке и реализации решений органов власти, разделения ответственности за принятые решения между исполнительной властью и обществом, а также развития гражданского контроля над органами власти⁷.

Кроме того, рабочей группой определены три группы механизмов, предлагаемые для внедрения в рамках построения системы «Открытое правительство».

К первой группе относятся «институциональные механизмы», предполагающие создание определенных коллегиальных органов, деятельность которых направлена на разработку рекомендаций по формированию «Открытого правительства». Это экспертный совет при Председателе Правительства РФ; комиссия по развитию системы «Открытое правительство»; общественные советы при федеральных и

¹ США, Мексика, Бразилия, Великобритания, Норвегия, ЮАР, Филиппины и Индонезия. [Электронный ресурс] // Open Government Partnership. URL: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (дата обращения 29.03.2014).

² Канада, Колумбия, Перу, Чили, Парагвай, Уругвай, Испания, Танзания, Кения, Италия, Иордания, Греция, Азербайджан, Армения, Грузия, Албания, Македония, Монтенегро, Болгария, Румыния, Хорватия, Молдавия, Словакия, Чехия, Украина, Литва, Латвия, Эстония, Дания, Швеция, Южная Корея, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Израиль, Македония, Мальта, Колумбия. [Электронный ресурс] // Open Government Partnership. URL: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (дата обращения 29.03.2014).

³ Аргентина, Финляндия, Нидерланды, Гана, Либерия, Венгрия, Коста-Рика, Панама, Эль Сальвадор. [Электронный ресурс] // Open Government Partnership. URL: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (дата обращения 29.03.2014).

⁴ Тунис, Сербия, Республика Малави, Ирландия, Австралия, Новая Зеландия, Монголия, Сьерра-Леоне, Тринидад и Тобаго. [Электронный ресурс] // Open Government Partnership. URL: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (дата обращения 29.03.2014).

⁵ Иванов М. Правительство России еще поработает скрытно. [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 20.05.2013. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2192570> (дата обращения: 29.03.2014).

⁶ Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство». [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.05.2014).

⁷ Итоговый доклад Президенту РФ рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство». [Электронный ресурс] // Открытое правительство. URL: <http://большоеправительство.рф/opengov/> (дата обращения: 17.03.2014).

региональных органах исполнительной власти; экспертные советы и группы; Фонд поддержки гражданских инициатив¹.

Вторая группа включает «механизмы широкого вовлечения», предусматривающие создание института жалоб, петиций; проведение голосований, референдумов, опросов; конкурсов идей; проведение мероприятий, направленных на повышение роли и участия СМИ (поддержка журналистских расследований, контроль за реакцией ведомств на резонансные публикации СМИ), повышение общественного контроля за деятельностью «закрытых» учреждений².

Третью группу составляют «информационно-технологические механизмы», включающие развитие технологий электронного правительства; электронной обработки писем, жалоб и запросов; создание порталов органов исполнительной власти; сайтов по общественно значимым темам, организация в органах государственной власти и учреждениях социального характера видеонаблюдения для обеспечения безопасности, прав и свобод граждан, а также в целях противодействия коррупции; развитие системы электронной идентификации граждан; повышение эффективности предоставления государственных услуг в электронном виде³.

Мероприятия, направленные на развитие системы «Открытое правительство», реализуются как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, например, в Санкт-Петербурге, который вошел в состав «пилотных» проектов «Открытого правительства», нормативно-правовым основанием реализации мероприятий по созданию «Открытого правительства» является Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О внедрении принципов и механизмов «Открытого правительства» в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», утвердившее План реализации проекта⁴. Среди направлений реализации проекта особое внимание заслуживают мероприятия в сферах предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» и развития взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга и гражданского общества.

В рамках обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» продолжается работа, направленная на улучшение предоставления государственных и муниципальных услуг населению. На территории Санкт-Петербурга открыты 37 подразделений СПб ГКУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга», посредством которых по принципу «одного окна» оказываются 268 услуг; из них предоставление 165 услуг доступно в электронном виде на Портале государственных и муниципальных услуг (функций) в Санкт-Петербурге (gu.spb.ru). В удаленных от стационарных многофункциональных центров районах созданы мобильные МФЦ, работающие по экстерриториальному принципу, т. е. принимающие граждан независимо от района регистрации. Кроме того, в МФЦ на безвозмездной основе гражданам предоставляется возможность использования технических средств, в том числе и для передачи электронного обращения через интернет⁵.

Широкий комплекс мероприятий реализуется в сфере взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с гражданским обще-

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ О внедрении принципов и механизмов «Открытого правительства» в деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.10.2012 № 1108 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2012. 19 нояб. № 11.

⁵ Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс] URL: <http://gu.spb.ru/> (дата обращения 17.03.2014).

ством. Так, начиная с I квартала 2013 г., на территории районов Санкт-Петербурга проводятся регулярные встречи руководителей органов государственной власти Санкт-Петербурга с населением, в ходе которых горожане могут свободно общаться с председателями профильных комитетов, выражать свое мнение по общегородским вопросам, открыто говорить о своих проблемах. Ежеквартально на базе муниципальных образований Санкт-Петербурга проходят выездные приемы граждан руководителями районных администраций. Информирование населения о подобных мероприятиях осуществляется посредством районных и муниципальных СМИ, а также путем размещения объявлений в социальных учреждениях (школах, поликлиниках и т. д.).

Следует отметить, что большинство граждан, посещающих подобные мероприятия, составляют люди пенсионного возраста. Прежде всего, это связано с проведением мероприятий в рабочее время. Граждане трудоспособного возраста предпочитают обращаться в органы власти с помощью различных информационно-телекоммуникационных сервисов, в том числе по электронной почте, путем размещения обращений на специальных порталах, а также посредством сети микроблогов Twitter. В настоящее время во всех органах государственной власти Санкт-Петербурга предусмотрена возможность рассмотрения обращений граждан, полученных по электронной почте. На официальном портале Правительства Санкт-Петербурга действует сервис «Электронная приемная»¹.

В целях решения проблем в определенных сферах возник ряд интернет-порталов. Так, волонтерами создан портал «Красивый Петербург», на который принимаются обращения граждан по вопросам восстановления нарушенного благоустройства города². С 2014 г. функционирует портал «Наш Санкт-Петербург», разработанный для приема жалоб горожан на работу жилищно-коммунальных служб. Преимуществом данного портала является четкое определение сроков рассмотрения сообщений и информирование заявителей о каждой стадии рассмотрения его обращения.

На районном уровне также используются различные интерактивные сервисы. Так, например, на информационном портале Фрунзенского района создана карта «Народный контроль», разработанная для наблюдения за всеми работами, которые проводятся в системе жилищно-коммунального хозяйства. Отличительной особенностью карты является система, благодаря которой жители в режиме он-лайн могут сообщать о проблемах, возникших в системе жилищно-коммунального хозяйства по конкретному адресу³. Недостатком данного сервиса является отсутствие информации о порядке и сроках рассмотрения поступающих обращений, а также нечеткое определение механизма контроля за обработкой сообщений.

Функционирование описанных интернет-ресурсов сталкивается с определенными трудностями: отторжением некоторыми сотрудниками органов власти нововведений, плохой осведомленностью граждан о существующих сервисах. Также большое количество подобных сайтов создает ситуации, когда один и тот же заявитель обращается на все возможные ресурсы по одному вопросу, что значительно замедляет функционирование систем и обработку его обращения. К препятствиям можно отнести и недостаточно хорошо налаженную координацию между исполнительными органами власти Санкт-Петербурга и территориальными органами федеральных органов власти.

¹ Портал Администрации Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/> (дата обращения 17.03.2014).

² Интернет-сайт «Красивый Петербург». [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--80acsfiasjf8cghbfut2k.xn--p1ai/about> (дата обращения 17.03.2014).

³ Информационный портал Фрунзенского района Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.frunzspb.ru/> (дата обращения 17.03.2014).

Особого внимания заслуживает федеральный интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), созданный для размещения общественных инициатив граждан. Инициатива, размещенная на сайте и набравшая необходимое количество голосов (на федеральном уровне и в субъектах России численностью населения более 2 млн чел. — не менее 100 000 голосов в поддержку инициативы; на региональном и муниципальном — не менее 5% от численности зарегистрированного населения), анализируется экспертными группами для принятия решения о мерах по ее реализации. В случае принятия положительного решения материалы инициативы направляются на рассмотрение в Государственную Думу¹.

Отметим, с сожалением, что до настоящего времени в Государственную Думу направлены материалы всего по шести инициативам. Положительные решения, с последующим изданием соответствующих нормативно-правовых актов, приняты по трем решениям. Основные критические замечания представителей общественности, направленные в адрес данного ресурса, вызваны отсутствием прозрачности подсчета голосов. Для исправления сложившейся ситуации необходима разработка механизмов «гражданского контроля достоверности».

Основной проблемой всех проводимых реформ в сфере развития взаимодействия государства и гражданского общества является низкий уровень доверия граждан России к органам власти. Большинство граждан не верят в возможность эффективного диалога с властными структурами, однако именно доверие граждан к власти, государственной и местной, лежит в основе гражданской культуры общества. Формирование гражданской культуры представляет собой сложный и длительный процесс. Реализация мероприятий системы «Открытое правительство», направленных на снижение административных барьеров при получении гражданами государственных и муниципальных услуг, способствует созданию качественно нового уровня взаимодействия населения и органов власти, повышению уровня правовой просвещенности граждан, оказывает влияние, прежде всего, на развитие активистского типа политической культуры граждан. Однако в условиях современной России, при переходе от подданической политической культуры к гражданской, именно развитие активистских установок поможет преодолеть разрыв между властью и населением, наладив эффективный диалог между гражданами и органами власти. А это, в свою очередь, будет способствовать повышению уровня доверия в обществе и впоследствии — формированию гражданской культуры и собственно гражданской культуры.

Литература

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. 1992. № 4. С. 122–134.
2. Алмонд Г. Гражданская культура / Г. Алмонд, С. Верба // Полития. 2010. № 2. С. 122–144.
3. Almond G., Verba S. The Civic culture. Political attitudes and democracy in five nations. Princeton (N. Y.), 1963.

References

1. Almond G. *The Civil Culture and democracy stability* [Grazhdanskaya kul'tura i stabil'nost' demokratii] / G. Almond, S. Verba // Polis. 1992. № 4. P. 122–134.
2. Almond G. *The Civil Culture* [Grazhdanskaya kul'tura] / G. Almond, S. Verba // Politeia [Politiya]. 2010. № 2. P. 122–144.
3. Almond G., Verba S. *The Civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton (N. Y.), 1963.

¹ Портал «Российская общественная инициатива». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения 29.03.2014).

Модели планирования размещения группировки сил и средств Государственной противопожарной службы в пожароопасный период

Дремов Юрий Юрьевич

Санкт-Петербургский университет
Государственной противопожарной службы МЧС России
Адъюнкт
dremov-yura1980@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлены подходы к разработке математических моделей планирования размещения сил и средств, выделяемых на борьбу с пожарами на обширных территориях. Рассмотрены постановки задач размещения для различных вариантов организации пространства решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

силы и средства, размещение группировки, планирование, модель, алгоритм

Dremov Y. Y.

Models of Planning of Placement of Group of Forces and Means of the State Fire-Fighting Service during Fire-dangerous Period

Dremov Yury Yuryevich

Saint-Petersburg University of State Fire Service of The Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Adjunct
dremov-yura1980@mail.ru

ABSTRACT

The article presents the approaches to the development of the mathematical models of planning of accommodation of forces and means, allotted to the fire-fighting on vast territory. Problems statements of accommodation for different variants of organization of the space of solutions are considered.

KEYWORDS

forces and means, accommodation of grouping, planning, model, algorithm

Управление силами и средствами Государственной противопожарной службы (ГПС) МЧС России представляет собой одну из сторон государственного управления, поскольку от четких и слаженных действий подразделений ГПС в существенной мере зависит безопасность территориальных образований страны. Прошедшие несколько лет показали опасность возникновения пожаров на крупных территориях многих субъектов Российской Федерации в летнее время с установлением аномально жаркой и сухой погоды. Борьба с такими явлениями требует привлечения дополнительных сил и средств ГПС в районы, подверженные пожарам.

Ограниченный характер имеющихся и привлекаемых людских, технических и материальных ресурсов вызывает повышенное внимание к их рациональному использованию. В частности, речь идет о формировании оптимального (или близкому к нему) топологического размещения элементов создаваемой группировки сил

и средств. Планирование такого размещения требует привлечения соответствующего математического аппарата.

Эффективность борьбы с пожарами зависит не только от наличия сил и средств, но и от информационного обеспечения, в основу которого ложатся прогностические данные о развитии пожарной обстановки. Получение таких данных должно строиться на строго научной основе и опираться на результаты моделирования ситуации в регионе.

Для изучения характера протекания и развития исследуемого процесса необходимо задать закон изменения входных переменных $X = \{x_1, x_2, \dots, x_n\}$ относительно времени. Указанные переменные можно разделить на два класса [1]. К первому классу относятся переменные состояния $X_1 = \{x_1, x_2, \dots, x_k\}$, ($k < n$). Они оцениваются периодически, а их значения в течение относительно малого временного диапазона не зависят от времени, прошедшего с начала наблюдения. Во второй класс включают переменные интенсивности $X_2 = \{x_{k+1}, x_{k+2}, \dots, x_n\}$, которые также оцениваются периодически, но их значения пропорциональны времени, прошедшему с момента предшествующего измерения.

Применительно к рассматриваемой тематике переменными состояниями можно считать температуру воздуха, направление и силу ветра, атмосферное давление и др. В свою очередь, в качестве переменных интенсивности следует указать число возникших очагов возгорания, охваченную огнем площадь или количество объектов, количество выпавших осадков и т. п. Прогнозирование переменных названных классов имеет следующую специфику.

Во-первых, при оценке переменных интенсивности $x_j \in X_2$, ($j = \overline{1, n}$) требуется учитывать величину временных интервалов между двумя последовательными измерениями $\Delta t = t_{i+1} - t_i$ (при условии, что $\Delta t = \text{var}$). Для определения переменных состояния $x_j \in X_1$ такой учет является излишним.

Во-вторых, прогнозируемое значение переменной состояния должно определяться ее величиной в конце времени упреждения $y_j = y_j^{(T)}$, а для переменной интенсивности это значение следует представлять в виде суммы прогнозов

$y_j = \sum_{r=1}^R y_j^{(\tau_r)}$, где R — число интервалов, на которое разбит диапазон времени упреждения.

В-третьих, закон распределения вероятностей ошибок прогнозируемой переменной состояния должен соответствовать функции распределения вероятностей ошибок в исходных данных, а аналогичный закон для переменной интенсивности стремится к нормальному при любой функции распределения вероятностей ошибок в исходных данных. Причина заключается в том, что ошибки прогноза на отдельных временных интервалах суммируются.

Выходные переменные $Y = \{y_1, y_2, \dots, y_m\}$ могут быть определены с помощью некоторой модели $Y = \Phi(X)$. Предположим, что к моменту времени T сформирована некоторая последовательность наблюдений X_t для множества моментов времени $t \leq T$. Модель позволяет определить множество выходных переменных $Y_{T+\tau}$ ($\tau > 0$). В общем виде такая модель может быть представлена как $Y_{T+\tau} = a_T F(\tau)$. Здесь a_T — вектор коэффициентов, полученных по результатам наблюдений до момента T включительно, F — матрица аппроксимирующих функций, строки которой соответствуют элементам модели, столбцы — моментам времени.

Предположим, что модели прогнозирования процессов могут быть представлены в виде вещественных полиномов $\{F_i(t)\}$: $F_1(t) = 1$, $F_2(t) = t$, $F_3(t) = 1/2t(t-1)$... Для анализа локальных изменений в наблюдаемых данных обычно ограничиваются полиномом первой степени, что соответствует прямой линии тренда. Существующие математические методы позволяют строить прогностическую модель в виде полино-

ма любого порядка. Тем не менее, если отсутствует необходимость в использовании полиномов более высокого порядка, то их применение представляется излишним.

Пожароопасная обстановка имеет ярко выраженный сезонный характер, поэтому прогностическая модель должна учитывать сезонные колебания, что позволит предсказывать ожидаемые экстремальные (максимальные и/или минимальные) значения прогнозируемых переменных. В настоящее время сформированы два основных подхода для построения так называемых «сезонных» моделей.

Первый подход заключается в следующем. По имеющимся N результатам наблюдения за некоторый период определяется такое же количество либо поправочных членов (как положительных, так и отрицательных), либо коэффициентов (каждый из которых больше или меньше единицы). Затем полученные величины либо суммируются с результатами прогноза, либо умножаются на него. Значения поправочных членов (коэффициентов) следует определять по результатам наблюдений в соответствующие моменты времени в предшествующих циклах. Предположим, что период составляют месяцы предстоящего года с апреля по октябрь включительно. Тогда, например, значения для июля определяются на основе данных для этого же месяца за n прошлых лет. Полученный ряд поправочных членов (коэффициентов) принято называть «сезонным сечением». Достоинством этого подхода является довольно ясный физический смысл и эффективность практического применения. Недостаток же связан с нестабильностью прогноза, которая возникает вследствие возможных неточностей.

Сущность второго подхода состоит в представлении циклических изменений прогнозируемой переменной рядами Фурье. Достоинство модели заключается в стабильности прогноза даже в точках цикла с наименьшими значениями прогнозируемой переменной. К недостаткам модели следует отнести вычислительную сложность. Однако этот недостаток устраняется при использовании специализированных пакетов прикладных программ, исполняемых на ЭВМ. В этом случае пользователь не связан необходимостью детального понимания сущности метода и процесса его реализации.

Кроме того, известен вероятностный подход к построению моделей прогноза. Его использование предполагает, что наблюдаемые величины, представленные в виде временных рядов, принадлежат некоторому распределению, параметры которого, равно как и их изменение, можно оценить во времени. В дальнейшем по этим параметрам, например по среднему значению и дисперсии, можно построить модель вероятностного представления процесса.

Также возможно представление модели в виде частотного распределения с параметрами p_i для относительной частоты наблюдений, попадающих в i -й интервал. При этом если в течение времени упреждения не ожидается изменения распределения, решение принимается на основании имеющегося эмпирического частотного распределения.

Независимо от выбранного способа построения модели, ее прагматический аспект состоит в реализации технологии компьютерного моделирования параметров пожарной обстановки в заданном регионе. Такая модель (или комплекс моделей) способна найти самостоятельное применение при организации тренировок руководящего состава для имитации возможных критических ситуаций в пожароопасный период, либо может использоваться с целью формирования исходных данных обстановки, необходимых для разработки планов применения сил и средств ГПС.

Важной задачей является выбор варианта размещения группировки сил и средств на местности. Она может быть сформулирована в рамках исследования операций как задача планировки и размещения объектов. В качестве показателей, описывающих эти задачи, обычно используются характеристики новых объектов и разме-

щение существующих, пространство решений и его метрика, взаимодействие существующих и новых объектов, критерии оценки вариантов решения.

Применительно к решаемой задаче перечисленные показатели приобретают следующую трактовку. Потенциальные очаги пожаров могут рассматриваться как существующие объекты: точечные или площадные. В свою очередь, места расположения подразделений, привлекаемых к тушению пожаров, выступают как новые объекты, для которых и решается задача размещения.

Пространство решений представляется двумерным. Оно может быть непрерывным, если существует бесконечное число мест для размещения подразделений (например, в полевых условиях), или дискретным: когда число мест ограничено (например, при размещении в населенных пунктах). В качестве критерия эффективности для оценки решений целесообразно принять минимум транспортных затрат на перевозку личного состава и техники подразделений к местам пожаров [1].

Общая постановка задачи размещения группировки сил и средств с непрерывным пространством решений формулируется следующим образом.

Исходные данные. Существующие объекты $X = \{x_i\}$, ($j = \overline{1, m}$) (очаги пожара) находятся в некоторых точках плоскости A_1, A_2, A_m . Новые объекты $Y\{y_i\}$, ($j = \overline{1, n}$) (подразделения, привлекаемые к ликвидации пожаров) расположены в точках B_1, B_2, B_n . Расстояние между точками расположения объекта y_j и объекта x_j определяется как $d = d(B_j, A_i)$, ($j = \overline{1, n}, i = \overline{1, m}$). Расстояние между точками расположения объектов y_j и y_k в свою очередь, может быть выражено как $d(B_j, B_k)$, ($j, k = \overline{1, n}$). Удельные затраты на перевозку между объектами y_j и x_i составляют α_{ji} , а между объектами y_j и y_k — β_{jk} .

Требуется найти совокупность точек B_1, B_2, B_n , при которых

$$F(B_1, B_2, \dots, B_n) = \sum_{1 \leq j < k \leq n} \beta_{jk} d(B_j, B_k) + \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^m \alpha_{ji} d(B_j, A_i) \rightarrow \min. \quad (1)$$

Пусть $B_j = (p_j, q_j)$, $B_k = (p_k, q_k)$ и $A_i = (v_i, w_i)$.

Тогда кратчайшее расстояние между объектами определяется следующим образом:

$$d(B_j, B_k) = \sqrt{(p_j - p_k)^2 + (q_j - q_k)^2}, \quad (2)$$

$$d(B_j, A_i) = \sqrt{(p_j - v_i)^2 + (q_j - w_i)^2}. \quad (3)$$

В этом случае, подставляя (2) и (3) в (1), получим

$$F(B_1, B_2, \dots, B_n) = \sum_{1 \leq j < k \leq n} \beta_{jk} \sqrt{(p_j - p_k)^2 + (q_j - q_k)^2} + \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^m \alpha_{ji} \sqrt{(p_j - v_i)^2 + (q_j - w_i)^2} \rightarrow \min \quad (4)$$

Условием оптимальности размещения объектов Y выступает равенство нулю или перемена знака частных производных функции $F(B_1, B_2, B_n)$ по B_1, \dots, B_n . Частные производные $F(B_1, B_2, B_n)$ по p_j и q_j , соответственно, равны:

$$\frac{\partial F}{\partial p_j} = \sum_{k=1}^n \beta_{jk} \frac{(p_j - p_k)}{D_{jk}} + \sum_{i=1}^m \frac{\alpha_{ji} (p_j - v_i)}{E_{ji}}, \quad (j = \overline{1, n}), \quad (5)$$

$$\frac{\partial F}{\partial q_j} = \sum_{k=1}^n \beta_{jk} \frac{(q_j - q_k)}{D_{jk}} + \sum_{i=1}^m \frac{\alpha_{ji} (q_j - w_i)}{E_{ji}}, \quad (j = \overline{1, n}), \quad (6)$$

где $D_{jk} = \sqrt{(p_j - p_k)^2 + (q_j - q_k)^2}$, $E_{ji} = \sqrt{(p_j - v_i)^2 + (q_j - w_i)^2}$.

С практической точки зрения, больший интерес представляет постановка задачи размещения объектов в измененной интерпретации. Суть модификации такова, что транспортные затраты на перевозку между объектами множества $Y = \{y_j\}$, ($j = \overline{1, n}$) отсутствуют, поскольку основная цель состоит в обеспечении доставки подразделений к местам пожаров, а не их передислокация. Таким образом, коэффициенты $\beta_{jk} = 0$, ($j, k = \overline{1, n}$).

Требуется определить координаты размещения объектов Y (координаты точек B_1, B_2, B_n), а также значения α_{ji} ($j = \overline{1, n}$; $i = \overline{1, m}$).

Целевая функция имеет вид

$$W = \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^m z_{ji} \alpha_{ji} d(B_j, A_i) + \gamma(n) \rightarrow \min, \quad (7)$$

при условии

$$\sum_{j=1}^n z_{ji} = 1, \quad i = \overline{1, m}, \quad n = \overline{1, m}, \quad (8)$$

где α_{ji} — транспортные затраты при взаимодействии объектов $y_j \in Y$ и $x_i \in X$, ($j = \overline{1, n}$; $i = \overline{1, m}$); z_{ji} — булева переменная, такая, что $z_{ji} = 1$, если $y_j \leftrightarrow x_i$ (объекты взаимодействуют) и $z_{ji} = 0$ в противном случае; $B_j = (p_j, q_j)$ — координаты объекта y_j ; $A = (v_i, w_i)$ — координаты объекта x_i ; $\gamma(n)$ — транспортные расходы на доставку объектов Y к месту дислокации.

Ограничениями при такой постановке задачи выступают следующие. Любой из объектов множества X может взаимодействовать лишь с одним объектом множества Y , т. е. на ликвидацию очага пожара выделяется одно подразделение. Кроме того, предполагается, что производительность всех объектов множества Y одинакова и достаточна для взаимодействия с любым объектом множества X (подразделение способно ликвидировать пожар собственными силами). Также $\alpha_{1i} = \alpha_{2i} = \dots = \alpha_{ni}$, что предполагает идентичность подразделений в плане их подготовки и оснащенности.

Обобщенный алгоритм решения поставленной задачи представляется следующим образом.

1. Фиксируется число объектов n множества $Y = \{y_j\}$ (привлекаемых к тушению пожара подразделений).
2. Рассматриваются допустимые взаимодействия объектов множеств $Y = \{y_j\}$ и $X = \{x_i\}$, т. е. потенциальные комбинации значений элементов множества булевых переменных $Z = \{z_{ji}\}$, ($j = \overline{1, n}$; $i = \overline{1, m}$).

3. Для каждой принятой комбинации отыскивается решение задачи (7) при условии размещения одного объекта множества Y .
4. Для заданного значения n определяется такая комбинация $Z_* \in Z$, при которой достигается $W_* = \min W$ в соответствии с постановкой (8).
5. Назначается другая величина n и повторяются действия, предусмотренные шагами 2–4.
6. По окончании перебора всех возможных значений n определяется такая величина этой переменной n_* , при которой $W_* \rightarrow \min$.

Таким образом, результатом решения данной задачи выступают:

- число подразделений n ;
- назначения подразделений на места пожаров в виде множества булевых переменных $\{z_{ji}\}$, ($j = \overline{1, n}$; $i = \overline{1, m}$);
- координаты размещения подразделений $\{(p_j, q_j)\}$, ($j = \overline{1, n}$).

Определенное сдерживание применения указанного алгоритма может быть обусловлено при решении задач большой размерности, поскольку увеличение значений m и n ведет к квадратичному росту количества связей, определяемых величиной $\{z_{ji}\}$. Вторым фактором является то, что задача рассматривается в предположении об идентичности объектов множества $Y = \{y_j\}$: ($\alpha_{1i} = \alpha_{2i} = \dots = \alpha_{ni}$). При несоблюдении указанного условия необходимо рассмотрение большего числа комбинаций.

В ряде случаев не представляется возможным решение задачи размещения в непрерывном пространстве, поскольку на места размещения подразделений могут накладываться ограничения. Исходными данными для такой задачи являются следующие.

Имеется m объектов множества $X = \{x_i\}$. Известно n возможных размещений объектов $Y = \{y_j\}$. r_{ij} — доля участия объекта y_j в ликвидации пожара x_i ; s_{ij} — обобщенные затраты на ликвидацию пожара в очаге i -м подразделением, расположенным в месте размещения j . Кроме того, известны обобщенные затраты c_j на размещение подразделения в месте j .

Тогда задача формулируется как:

Найти

$$S = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n s_{ij} r_{ij} + \sum_{j=1}^n c_j u_j \rightarrow \min \quad (9)$$

при ограничениях

$$\sum_{i=1}^m r_{ij} \leq m u_j, \quad (j = \overline{1, n}), \quad (10)$$

$$\sum_{j=1}^n r_{ij} = 1, \quad (i = \overline{1, m}) \quad (11)$$

$r_{ij} \geq 0$ для всех i, j , $u_j = (0, 1)$ для всех j .

Процедура размещения группировки сил и средств ГПС в пожароопасный период представляется следующим образом.

1. На основе аппарата прогнозирования [2] составляются модели развития пожароопасной ситуации в регионе.
2. В зависимости от климатогеографических особенностей выявляются потенциальные очаги возникновения пожаров.

3. Выбирается модель размещения группировки сил и средств, входными параметрами которой выступают координаты очагов пожаров и возможные места дислокации подразделений, привлекаемых к ликвидации пожаров.
4. На основе выбранной модели формируется план размещения подразделений ГПС в пожароопасный период.

Заявленная методика отличается сложностью реализуемого математического аппарата и требует автоматизации процесса выработки решения. В качестве средства решения указанной проблемы может быть предложен следующий подход, основанный на применении аналитических баз данных в автоматизированных системах управления силами и средствами МЧС России.

Особенностью аналитических баз данных является то, что операция обновления данных в них заменена операцией накопления. При этом могут использоваться несколько информационных измерений [3]. Если в качестве единственного информационного измерения, по которому накапливаются значения атрибутов, выступает время, то такие базы данных носят характер темпоральных, или хронологических. Если же информационное измерение представляет собой последовательность возможных вариантов значений атрибутов (например, вариантов планов), то такие базы данных относятся к категории многовариантных [4].

Суть предлагаемого решения состоит в следующем.

1. По мере наблюдения за обстановкой с пожарами в регионе идет наполнение хронологической базы данных. В дальнейшем эти данные могут быть использованы для прогнозирования обстановки в соответствии с выбранной моделью прогноза.
 2. Одновременно рассчитываются возможные варианты планов размещения сил и средств с помощью одной или нескольких представленных моделей. При этом учитываются ресурс сил и средств, прогноз развития ситуации с пожарами, возможные очаги их возникновения и требования по организации перевозок подразделений к местам пожаров. Этими планами наполняется многовариантная база данных.
 3. При необходимости принятия решения по дислокации сил и средств должностные лица оценивают прогноз обстановки и, исходя из результатов оценки, из многовариантной базы данных извлекается план, в наибольшей степени соответствующий обстановке.
 4. Выбранный план подлежит уточнению, после чего он принимается к реализации.
- Выводы.**
1. В статье определены возможности применения различных классов моделей для прогнозирования пожарной обстановки в регионе и предложено использование компьютерных технологий для реализации заявленных моделей.
 2. Применительно к исследуемой предметной области в постановочной части разработаны модели, потенциально позволяющие решать задачи по размещению объектов в пространствах двух типов: непрерывном и дискретном.
 3. Заявлена методика размещения группировки сил и средств ГПС в пожароопасный период, основанная на учете прогностических данных о возможности возникновения пожаров и результатах моделирования размещения объектов.
 4. Сформулированы предложения по автоматизации решаемой задачи размещения группировки сил и средств ГПС МЧС России на основе применения аппарата аналитических баз данных.

Литература

1. *Моудер Дж., Элмаграби С.* Исследование операций: в 2 тт. : пер. с англ. М.: Мир, 1981. Т. 2. 677 с.

2. Артамонов А. С., Дремов Ю. Ю. Общий подход к прогнозированию пожарной обстановки в регионе на основе моделирования // Проблемы управления рисками в техносфере. 2012. № 4 (24). С. 30–33.
3. Саенко И. Б. Теоретические основы многомерно-реляционного представления данных и их применение для построения баз данных АСУ связью. СПб.: ВУС, 2001. 176 с.
4. Иванов А. Ю., Гогохия И. Ю. Организация многовариантных баз данных для задач планирования применения сил и средств при чрезвычайных ситуациях // Проблемы управления рисками в техносфере. 2012. № 1 (21). С. 20–29.

References

1. Moder J., Elmaghraby S. *Operations Research* [Исследование операций]: in 2 v. : translation from English M.: World, 1981. V. 2. 677 p.
2. Artamonov A. S., Dremov Yu.Yu. *General approach to forecasting of a fire situation in the region on the basis of modeling* [Общечий подход к прогнозированию пожарной обстановки в регионе на основе моделирования] // Problems of risk management in a techno sphere [Проблемы управления рисками в техносфере]. 2012. N. 4 (24). P. 30–33.
3. Saenko I. B. *Theoretical bases of multidimensional and relational data presentation and their application for creation of the ACS databases by communication* [Теоретические основы многомерно-реляционного представления данных и их применение для построения баз данных АСУ связью]. SPb. : VUS, 2001. 176 p.
4. Ivanov A. Yu., Gogokhiya I. Yu. *Organization of multiple databases for problems of planning of use of forces and means at emergency situations* [Организация многовариантных баз данных для задач планирования применения сил и средств при чрезвычайных ситуациях] // Problems of risk management in a techno sphere [Проблемы управления рисками в техносфере]. 2012. N 1 (21). P. 20–29.

Риски бизнеса при реализации проектов ГЧП

Кондратьева Ульяна Дмитриевна

Финансовый университет при Правительстве РФ (Москва)
Аспирант кафедры общего менеджмента и управления проектами
jana-uljana@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу рисков, возникающих у частного партнера при реализации проекта государственно-частного партнерства. Рассматриваются политические, правовые, технические, коммерческие и экономические виды рисков и возможности их диверсификации между участниками проекта. Также в статье дается оценка действующим подходам к определению понятия «государственно-частное партнерство» в Российской Федерации, США, Великобритании, странах Европейского союза. На основании анализа указанных определений описываются основные признаки проектов государственно-частного партнерства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, риски реализации проекта, правовые риски

Kondratieva U. D.

Risks of Business at Implementation of the State-Private Partnership Projects

Kondratieva Ulyana Dmitrievna

Finance University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
Graduate Student of the Chair «General management and project management»
jana-uljana@rambler.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of risk, arising at the private partner at implementation of the project of state-private partnership. Political, legal, technical, commercial and economic types of risks and possibility of their diversification between participants of the project are considered. Also in the article operating approaches to definition of the concept «state-private partnership» in the Russian Federation, USA, Great Britain, the countries of the European Union are considered. On the basis of the analysis of the specified definitions the main signs of projects of state-private partnership are described.

KEYWORDS

state-private partnership, concession agreement, risks of implementation of the project, legal risks

В условиях сокращения доходов бюджета и государственных расходов в социально значимых сферах, необходимости выполнения действующих обязательств социального характера государственно-частное партнерство (ГЧП) становится одним из наиболее действенных механизмов стимулирования экономики страны и совершенствования социальной политики.

В последнее время прослеживается тенденция государственных органов к стимулированию участия бизнеса в государственно-частных партнерствах. Об этом свидетельствуют многочисленные поручения Президента и Правительства Российской Федерации, в которых данный механизм рассматривается как один из наиболее эффективных способов реализации того или иного проекта. Достаточно распространенными являются поручения по применению механизмов государственно-частного партнерства в области транспортной инфраструктуры, а также культу-

ры и туризма. Возможность использования механизмов ГЧП рассматривалась при реализации проектов по созданию Центра культурного и исторического наследия М. Л. Ростроповича и Г. П. Вишневской в Москве, по проведению ремонтно-реставрационных работ дворцово-паркового ансамбля «Ропша» в Санкт-Петербурге, по реконструкции аэродрома в Норильске и др.

Но в силу большого количества ограничений, в том числе нормативно-правового характера, а также рисков, возникающих в связи с этими ограничениями, часто проекты не могут быть воплощены с использованием механизмов ГЧП. Также реализация проектов ГЧП осложняется отсутствием единого законодательно установленного определения понятия «государственно-частное партнерство». В мировой практике существует множество формулировок определения данного понятия (табл. 1).

В большинстве определений прослеживается тенденция к ограничению сферы применения ГЧП исключительно инфраструктурными проектами — несмотря на то, что механизмы ГЧП могут эффективно применяться и в производственной сфере. На основании анализа разных подходов к определению ГЧП можно сделать вывод о том, что государственно-частным партнерством может считаться соглашение между государственным или муниципальным органом власти и частной компанией, которое:

- юридически оформлено, т. е. заключен договор между государственным или муниципальным органом власти и частным бизнесом;
- заключено в отношении государственной или муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами;
- основывается на разделении полномочий, ответственности между участниками, а также согласовании интересов всех сторон соглашения;
- заключено в целях реализации значимых для общества проектов.

Законодательством Российской Федерации установлена и достаточно эффективно применяется одна из форм государственно-частного партнерства — концессионное соглашение¹. Популярность применения данной формы ГЧП в первую очередь объясняется снижением правовых рисков сотрудничества частного партнера с органом власти — не возникает риск перекалфикации проекта. Возникновение такого риска объясняется отсутствием нормативно-правовой базы, регулирующей процессы заключения соглашения и реализации проектов ГЧП на федеральном уровне, что, в целом, имеет решающее значение для частного партнера.

В итоге реализация проекта ГЧП сопровождается множеством рисков, и при принятии решения об участии в проекте ГЧП необходим их тщательный и систематический анализ. Если государственный или муниципальный орган власти защищен от большинства рисков и принимает на себя незначительные обязательства по реализации проекта, то частный партнер соглашения о ГЧП фактически попадает в полную зависимость от решений органов власти в части выполнения своих обязательств и принимает на себя большинство рисков проекта вне зависимости от достигнутых между сторонами договоренностей.

Как и в любом инвестиционном проекте, в рамках реализации проектов ГЧП могут возникать следующие виды рисков: политические, правовые, технические, коммерческие, экономические. Безусловно, на этапе заключения соглашений о реализации проектов ГЧП и подготовки проектной документации возникновение большинства рисков предусматривается, и ответственность за них распределяется между сторонами, исходя из того, кто из партнеров наиболее эффективно сможет управлять тем или иным видом риска. Но поскольку вероятность их наступления с началом реализации проекта многократно повышается, рассмотрим уже перечисленные виды рисков на этапе реализации проектов ГЧП подробнее.

¹Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Определения понятия ГЧП

Источник	Определение
<i>Зарубежные источники</i>	
Всемирный банк	Соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиций и как средство повышения эффективности бюджетного финансирования [8]
США	Закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти [11]
Европейский союз	Формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг [9]
Великобритания	Ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны [10]
Ирландия	Сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания услуг социального характера населению, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор [3]
Консалтинговая компания «Deloitte»	Контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг [7]
Консалтинговые компании «Price-WaterhouseCoopers» и «С'M'SCameron-McKenna»	Любая сделка, структура которой предполагает совместную работу государственного и частного секторов для достижения общей цели [3]
<i>Российские источники</i>	
Вилисов М. В.	Правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления [2]
Белокрылова О. С.	Экономико-политическое взаимодействие основных экономических агентов рыночного хозяйства — государства и бизнеса — совокупность определенных (формальных и неформальных) принципов, инструментов и институтов, обеспечивающих консолидацию усилий государства и частного капитала на институциональной основе, соответствующих механизмов государственного регулирования национальной экономики, инфраструктурных и общественно значимых проектов [1]

Источник	Определение
Михеев В. А.	Сотрудничество между предприятиями, организациями бизнеса и государственными учреждениями, а также между региональными корпорациями и государственными предприятиями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач [5]
Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»	Взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных ¹

Политические риски связаны с терроризмом, введением военного положения на всей территории государства (или его части), а также неспособностью правительства выполнять свои обязательства по проекту. Другими словами, политические риски связаны с действиями правительства, которые могут отразиться на способности частного партнера выполнять свои обязательства по проекту и получать доход от его реализации (приостановление или досрочное прекращение контракта, штрафы или ограничения по сбору платы с конечных потребителей услуг). Безусловно, такого рода риски учитываются на предынвестиционной стадии проекта, но в большинстве случаев в договоре прописаны недостаточно, что позволяет органам власти трактовать их в своих интересах.

Наиболее серьезными для частного партнера соглашения о ГЧП являются правовые риски, в том числе риск изменения правил деятельности для частных компаний, изменение тарифов, правил конкуренции, норм работы операторов. В качестве примера можно привести инвестиционный проект развития аэропорта «Пулково», который реализуется в рамках концессионного соглашения. При реализации проекта инвесторы не смогли избежать правовых рисков.

Соглашением между сторонами, в данном случае между ООО «Воздушные ворота Северной столицы» (концессионер проекта, международный консорциум в составе «ВТБ Капитал», «Fraport AG» и «CopelouzosGroup») и Правительством Санкт-Петербурга в лице ОАО «Аэропорт „Пулково“», предусмотрено, что с 2012 г. частный партнер будет выплачивать государственному партнеру вознаграждение в размере 11,5% от авиационных доходов, помимо налогов в бюджеты всех уровней. Но в настоящее время рассматривается вопрос повышения долгосрочных ставок сборов за аэропортовое обслуживание и принято решение о повышении тарифов до необходимого уровня. В результате повышения тарифов стоимость проекта для частного партнера увеличивается, что, в свою очередь, снижает прибыль от его реализации.

Безусловно, в любом случае правовое поле постоянно меняется. В итоге принятие новых нормативных правовых актов и внесение изменений в действующие делает любой контракт в долгосрочной перспективе чувствительным к риску изменения правовых условий реализации проекта. Влияние бизнеса на политические и правовые риски минимально. Соответственно, эти риски, в зависимости от устой-

¹ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

чивости государственной системы и последовательности государственной политики, могут сыграть решающую роль в проекте ГЧП. Иностранные компании, участвующие в проектах ГЧП, имеют возможность снизить эти риски, прибегнув, например, к Программе гарантий Всемирного банка, которая призвана гарантировать выполнение государством его обязательств [4]. Российские компании, участвующие в проектах ГЧП, лишены такой возможности.

Другим видом риска, связанным непосредственно с реализацией проекта, являются технические риски, которые также могут возникнуть и на прединвестиционной стадии. Большую часть из них несут строительные компании (частные партнеры). На стадии подготовки проекта (разработка технико-экономического обоснования, бизнес-плана, проектно-сметной документации) риски между государством и его потенциальными партнерами распределены достаточно логично. В случае если документация подготовлена публичными органами власти, то очевидно, что за любые просчеты и неточности ответственность будет нести государство или муниципалитет. При этом существуют примеры, когда проекты были отсрочены (или вообще не реализованы) после проведения детальных расчетов частным партнером.

Но если прединвестиционная стадия проекта пройдена успешно, это не означает, что при реализации строительной стадии, ввиду ее длительности, не возникнет проблем. Со времени подписания контракта до того момента, когда частный партнер получит первые доходы, проходит период в несколько лет. Это влечет за собой риск увеличения стоимости строительных работ. А при условии, что в большинстве случаев для реализации строительной стадии проекта чаще всего привлекаются заемные средства, то велика вероятность того, что момент получения чистой прибыли для частного партнера может быть отсрочен на десятилетия.

Этап строительства является наиболее широким полем для диверсификации рисков. Все риски, связанные с задержкой выделения земель для строительства, несет государство. За проблемы, возникающие во время строительства по техническим причинам, а также в результате стихийных бедствий и природных условий, несет ответственность частная компания, которая по своему усмотрению может осуществлять страхование рисков.

Коммерческое использование объекта ГЧП после завершения строительства также приводит к возникновению множества рисков. Одним из них может стать риск невостребованности объекта или услуги в ожидаемых объемах. Например, основной риск при строительстве платных дорог заключается в несоответствии реального трафика дорожного движения его оценкам на прединвестиционной стадии. В результате интенсивность движения и объемы сбора платы за проезд могут быть недостаточными для компенсации частному партнеру инвестиций в проект.

Но риски по возврату вложенных инвестиций при строительстве дорог могут быть снижены в случае использования такого механизма ГЧП, как концессионное соглашение, предполагающее гарантии возврата вложенных средств за счет концедента (плата концедента). Кроме того, в рамках концессионного соглашения может быть предусмотрено, что в случае если выручка по проекту будет ниже установленного уровня, определенный недополученный частным инвестором объем выручки при реализации проекта будет возмещаться государственным партнером проекта.

Но в большинстве случаев, несмотря на попытки обеих сторон договора их диверсифицировать, коммерческие риски ложатся на бизнес. Например, в случае с проектами водоснабжения, если действия публичных властей привели к увеличению мощностей, результатом которого стали проблемы с предоставлением потребителям услуг данной коммунальной системы, ответственность за такие действия должна лежать на органах власти. На практике ситуация складывается совсем по-иному.

Еще одним видом рисков, ответственность за которые несет частная сторона проекта, являются экономические риски. Они вызваны сложностью прогнозирова-

ния темпов экономического роста, инфляцией и другими изменениями экономической конъюнктуры. Данный вид рисков также может быть диверсифицирован. Их частичное снижение возможно за счет предоставления государственных гарантий. Вместе с тем, финансовые риски, предполагающие, что денежные потоки будут недостаточными для погашения долговых обязательств, как одна из составляющих экономического риска, могут быть распределены на различных стадиях реализации проекта между оператором, инвесторами, банками, страховыми компаниями.

Другими рисками по проекту (в рамках экономических) могут быть валютные риски, подразумевающие воздействие колебаний курса валют на прибыльность бизнеса. Кроме того, в проектах ГЧП доходы могут быть подчинены риску обратимости валют, если оператору запрещается обменивать местные деньги на иностранную валюту. В качестве примера следует вернуться к рассмотрению проекта «Пулково». Благодаря уникальной финансовой структуре проекта, где часть доходов генерируется в иностранной валюте, в проект удалось привлечь дешевые кредиты и снять необходимость хеджирования валютных рисков. Консорциум, о котором упоминалось выше, получает доходы как от авиационной, так и от прочей деятельности. Структура задолженности была разработана с учетом того, что выручка аэропорта поступает в рублях, долларах и евро. Заемные средства были привлечены в этих трех валютах, чтобы оптимизировать структуру финансирования проекта. Соотношение собственных и заемных средств в рамках проекта составляет 40:60.

Но, несмотря на снижение экономических рисков по проекту, частный инвестор проекта по развитию аэропорта «Пулково» столкнулся с проблемами, связанными с правовыми рисками. У участников проекта возникли разногласия по правилам взимания концессионного платежа. В соответствии с соглашением, концессионер должен выплачивать Правительству Санкт-Петербурга концессионный платеж, который может начисляться двумя способами — в зависимости от типа услуги:

- 1) 11,5% от выручки (валового дохода) по услугам, оказание которых на территории аэропорта осуществляет только консорциум (например, предоставление авиакомпаниям мест для стоянки самолетов, сдача в аренду помещений в аэровокзальном комплексе, взимание платы с авиакомпаний за пользование пассажирским терминалом);
- 2) 11,5% от маржи (относительной прибыли) по услугам, которые также могут оказываться на территории аэропорта сторонними организациями, т. е. на конкурентных началах (например, регистрация пассажиров на стойках регистрации, автобусное обслуживание).

Однако Правительство Санкт-Петербурга в лице ОАО «Аэропорт „Пулково“» трактует соглашение иначе и распространяет платежи с выручки на услуги, которые оказываются частным партнером в условиях конкуренции. Это ставит частного партнера проекта в худшее положение по сравнению с остальными участниками рынка. В настоящее время в аэропорту «Пулково» услуги по регистрации пассажиров на стойках регистрации может осуществлять концессионер и авиакомпания «Россия» на конкурентных условиях. В этом случае ОАО «Аэропорт „Пулково“» считает, что 11,5% должны быть выплачены от выручки. Таким образом, авиакомпания «Россия» будет находиться в привилегированном положении по сравнению с концессионером проекта.

Также в соглашении между сторонами не определена методология расчета маржи. Концессионер использует для расчета маржи методологию Минтранса России, разрешенную для применения Федеральной службой по тарифам — тогда как ОАО «Аэропорт „Пулково“» применяет свою методологию расчета маржи без объяснения причин и способа расчета концессионеру. Изменить сложившуюся ситуацию, по мнению частного партнера, можно только в случае внесения изменений в концессионное соглашение. Таким образом, все разногласия между частной и публичной

Правовые риски проекта по развитию аэропорта «Пулково»

Правовые риски	Ответственный за риск	Способ снижения риска
Повышение долгосрочных ставок сборов за аэропортовое обслуживание	Правительство Санкт-Петербурга	Внесение изменений в концессионное соглашение
Разногласия по правилам взимания концессионного платежа		
Не определена методология расчета маржи		

сторонами соглашения носят правовой характер (табл. 2). Риск возникновения данных разногласий не был предусмотрен консорциумом при составлении и заключении соглашения на реализацию проекта.

В заключение необходимо отметить, что инвестиционный проект, реализуемый с участием государства, как показывает практика, всегда имеет больше рисков: ввиду того, что государство принимает активное участие в реализации проекта. Тогда как при участии в проекте только коммерческих организаций государственные органы являются одним из факторов внешней среды и независимой инстанцией, где партнеры могут защитить свои права. В случае участия государства в проекте любые неясно прописанные положения договора будут трактоваться в интересах государственных органов — вне зависимости от мировой практики разрешения таких споров и трактования договора частной стороной. В таких случаях государственный партнер проекта должен, в первую очередь, действовать в рамках уже заключенного между сторонами соглашения о ГЧП и в случае, если установленные соглашением обязательства не противоречат законодательству, трактовать их не в пользу собственного бюджета, а в пользу инвестора проекта.

В свою очередь, четкая регламентация соблюдения правовых условий в контракте позволит частной его стороне снизить вероятность возникновения неблагоприятных последствий реализации проекта в результате изменения политических или правовых факторов.

Литература

1. Белокрылова О. С. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития регионов. Проблемы формирования государственных политик в России / О. С. Белокрылова. М.: Научный эксперт, 2006. 564 с.
2. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. В. Вилисов // Власть. 2006. № 7.
3. Государственно-частные партнерства — новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов. М.: Посольство Великобритании, 2003. 42 с.
4. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский [и др.]. М.: Высшая школа экономики, 2010. 287 с.
5. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации. Проблемы формирования государственных политик в России / В. А. Михеев. М.: Научный эксперт, 2006. 558 с.
6. Уродовских В. Н. Управление рисками предприятия : учеб. пособие / В. Н. Уродовских. М.: Инфра-М, 2010. 167 с.
7. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study* [Электронный ресурс]. Deloitte Development LLC, 2006. URL: [http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final(1).pdf) (дата обращения: 15.03.2014).

8. *Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk* / J. Delmon. 2nd ed. The World Bank and Kluwer Law International, 2009. 640 с.
9. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* [Электронный ресурс]. Brussels, 2004. 22 с. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm (дата обращения: 15.03.2014).
10. *Public Private Partnerships: The Government's Approach* [Электронный ресурс]. London: H. M. Treasury. The Stationery Office, 2000. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf.
11. *Report to Congress on Public-Private Partnerships*. US Department of Transportation, 2004. 193 p.

References

1. Belokrylova O. S. *Interaction of business and power in the course of formation of strategy of economic development of regions. Problems of formation of state policies in Russia* [Vzaimodeistvie biznesa i vlasti v protsesse formirovaniya strategii ekonomicheskogo razvitiya regionov. Problemy formirovaniya gosudarstvennykh politik v Rossii] / O. S. Belokrylova. M.: Scientific expert [Nauchnyiekspert], 2006. 564 p.
2. Vilisov M. V. *State-private partnership: political and legal aspect* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoi aspect] / M. V. Vilisov // Power [Vlast']. 2006. N 7.
3. *State-private partnerships — a new form of interaction of the state and private sectors in financing of infrastructure and social projects* [Gosudarstvenno-chastnye partnerstva — novaya forma vzaimodeistviya gosudarstvennogo i chastnogo sektorov v finansirovanii infrastrukturykh i sotsial'nykh proektov]. M.: Embassy of Great Britain [Posol'stvoVelikobritanii], 2003. 42 p.
4. *State-private partnership: the theory and practice* [Gosudarstvenno-chastnoepartnerstvo: teoriyaiipraktika] / V. G. Varnavsky, A. V. Klimentko, V. A. Korolev, etc. M.: Higher School of Economics [Vysshaya shkola ekonomiki], 2010. 287 p.
5. *Mikheev V. A. State-private partnership: policy and realization mechanism. Problems of formation of state policies in Russia* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politika i mekhanizm realizatsii. Problemy formirovaniya gosudarstvennykh politik v Rossii] / V. A. Mikheev. M.: Scientific expert [Nauchnyiekspert], 2006. 558 p.
6. *Urodovskikh V. N. Enterprise risk management* [Upravlenie riskami predpriyatiya]: tutorial / V. N. Urodovsky. M.: Infra-M, 2010. 167 p.
7. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study* [Электронный ресурс]. Deloitte Development LLC, 2006. URL: [http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final(1).pdf).
8. *Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk* / J. Delmon. 2nd ed. The World Bank and Kluwer Law International, 2009. 640 с.
9. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* [Электронный ресурс]. Brussels, 2004. 22 с. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm.
10. *Public Private Partnerships: The Government's Approach* [Электронный ресурс]. London: H. M. Treasury. The Stationery Office, 2000. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf.
11. *Report to Congress on Public-Private Partnerships*. US Department of Transportation, 2004. 193 p.

Евангелическо-лютеранские церкви как центры духовно-культурной жизни немецкой диаспоры в Санкт-Петербурге

Фирсанова Ольга Владимировна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры истории и политологии
Helya1989@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена истории немецких евангелическо-лютеранских церквей в Санкт-Петербурге, ставших духовными, социальными и религиозными центрами для самого многочисленного этноса из всех представителей национальных меньшинств дореволюционной столицы. Автор использует материалы фондов Российского государственного исторического архива и Центрального исторического архива Санкт-Петербурга, которые вводятся в научный оборот впервые.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

немцы, русские немцы, немецкая диаспора, учебные заведения, благотворительность, евангелическо-лютеранские церкви

Firsanova O.V.

Evangelic-Lutheran Churches as the Centers of Spiritual and Cultural Life of the German Diaspora in Saint-Petersburg

Firsanova Olga Vladimirovna

North-West Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of History and Political Science
Helya1989@rambler.ru

ABSTRACT

Article devoted to history of German Evangelic-Lutheran churches in St. Petersburg which became the spiritual, social and religious centers for the most numerous ethnos from all of ethnic minorities represented in the pre-revolutionary capital. Author uses the material of funds of The Russian State historic archives and The Central historical archives of St. Petersburg, most of them are introduced to scientific circulation for the first time.

KEYWORDS

Germans, Russian Germans, German diaspora, educational institutions, charity, Evangelic-Lutheran churches

Выходцам из Германии в истории дореволюционного Санкт-Петербурга принадлежит особое место: с момента основания города «изо всех иностранных здесь живущих народов» немцев было больше всего [2, с. 165], и они представляли все слои общества — от членов царской семьи до булочников и цеховых работников. Уже в 1703 г. «переселились сюда немецкие семьи как из Москвы и других городов, так и из Лифляндии» [2, с. 166]. Они, как и все иностранцы, приглашенные Петром I на службу в новую столицу, были наделены многими привилегиями: «Все европейские чужеземцы, обитающие в России, сохраняют нерушимо свое наречие, одяние, исповедание, образ жизни, наружный вид и нравы» [1, с. 455].

Уже в петровские годы правления доля немцев в числе иностранцев Санкт-Петербурга достигала почти 50% и продолжала удерживаться на этом уровне на

протяжении всего XVIII в. [3, с. 158]. Следует отметить, что до 1914 г. «немецкое меньшинство было крупнейшей этнической группой в столице, не считая русских» [4, с. 177].

Вторая половина XIX в. ознаменовалась эпохой проведения в России масштабных реформ во всех областях государственной службы, экономики, культуры и народного хозяйства. Благодаря этому в стране укрепились основы буржуазного правопорядка, и активно начал развиваться капиталистический строй. В связи с бурным промышленным ростом, отменой крепостного права число жителей столицы Российской империи резко начало расти. В течение 1765–1865 гг. население Санкт-Петербурга увеличилось в 2,5 раза.

В середине XIX столетия доля немцев среди петербургского населения составляла не более 7% — 45 000 чел. при общем числе в 506 600 жителей [6, с. 5]. К 1890 г. она уменьшилась до 4,6% при незначительном изменении числа представителей этноса — 43 798¹ чел. среди 954 400 петербуржцев, а к 1910 г. — снизилась до 2,6%: 41 283 чел. в числе общегородского населения в 1 582 442 чел. Доля русского населения все это время не опускалась ниже 80%. Несмотря на небольшую численность, представителям немецкого этноса удалось внести существенный вклад в развитие российской промышленности, торговли, культуры, науки, медицины и банковского дела.

Немецкое население Санкт-Петербурга всегда отличалось сплоченностью, которая выражалась коллективным единением при определенном евангелическо-лютеранском приходе. Но, благодаря большому числу немцев, воспринявших русскую культуру и традиции, и русскому населению, проникшемуся немецкой культурой, лютеранская община в России никогда не стремилась выступать в качестве обособленного мира, а жила в едином экономическом и культурном ритме со страной [5, с. 18].

Самоорганизация этнических групп — важнейший фактор, позволяющий сохранить самобытность общности и сдерживать ассимиляционные процессы. Это достигалось благодаря организации сети добровольных объединений, которые помогали поддерживать духовную культуру, сохранить родной язык, развивать экономическую базу национального меньшинства. Объединяющей структурой петербургских немцев стала Церковь — с разветвленной сетью крупных и небольших лютеранских приходов, при которых на протяжении XVIII — начала XIX вв. активно развивались приюты для сирот, инвалидов и училища.

Основополагающими жизненными ценностями российских немцев традиционно были собственность, Церковь и школа. Благотворительная и учебная деятельность при немецких церквях изначально была направлена на нравственное и духовное развитие лиц своего этнического круга, сплоченного в рамках определенной религиозной организации. Несмотря на стремление сохранить свои традиции и культуру, к концу XIX в. петербургские немцы были близки к осознанию себя как особого субэтноса [3, с. 343].

Ко второй половине XIX в. завершилось формирование структуры Лютеранской церкви в России. 28 декабря 1832 г. император Николай I подписал Устав Евангелическо-Лютеранской церкви, согласно которому, была образована Генеральная консистория², подчинявшаяся Министерству внутренних дел. Официальным языком управления Лютеранской церковью в России был немецкий.

В ведении Евангелическо-Лютеранской консистории находились все церкви, пасторы, надзор за должным исполнением богослужений, рассмотрение судебных споров и т. д. В 1865 г. в ведении консистории состояли 643 церкви и 448 молит-

¹ Санкт-Петербург по переписи населения 15.12.1890. СПб., 1891. С. 40.

² Российский государственный исторический архив. Ф. 1480. Оп. 2. Д. 26. Л. 4.

венных домов¹. Росло количество храмов, приходов; увеличивалось число прихожан. В Санкт-Петербургской губернии в 1860–1870-е гг. количество церквей составляло 37: 21 каменная и 16 деревянных².

К началу XX в. в Санкт-Петербурге было 11 немецких евангелическо-лютеранских общин. Самые крупные из них содержали благотворительные и учебные заведения. Это были немецкие общины Святого Петра, Святой Анны, Святой Екатерины и Святого Михаила, основанные в XVIII в.; смешанные: эстонско-немецкая Святого Иоанна, латышско-немецкая Христа Спасителя (Иисуса), русско-немецкая Святой Марии, появившиеся в XIX в. Также существовали небольшие по численности прихожан немецкие лютеранские общины при учебных и благотворительных заведениях: приход Святого Георгия при Втором кадетском корпусе, община приюта для бедных императрицы Александры Федоровны, Святой Марии Санкт-Петербургских городских богаделен у Смольного и община Евангелического госпиталя.

На 1852 г. самым многочисленным приходом являлась старейшая немецкая лютеранская церковь Святого Петра (в ней состояли 15 594 чел.), на втором месте — храмы Святой Анны и Екатерины (9008 и 9000 чел.). «Молодые» приходы, которые были образованы лишь в 1840-е гг., не имели столь значительного количества прихожан. В церкви Святого Михаила состояли 1593 чел., в общинах Святого Иоанна — 5319, Христа Спасителя — 3008³ верующих. В начале XX в. количество прихожан увеличилось. В самой большой общине, Святого Петра, их число достигло 19 000 чел., в Анненкирхе — немногим меньше: 18 600 чел. В остальных немецких лютеранских церквях количество приписанных к приходу практически не изменилось.

Чрезвычайно важным предметом забот и попечения немецкой Лютеранской церкви в России на протяжении двух веков, «даже одно из условий ее существования»⁴, были церковные школы, т. е. такие учебные заведения, которые созданы самими приходами, состоявшие под руководством проповедников. Церковные начальные училища имели единственную цель — подготавливать детей прихожан, преимущественно из бедных, не имевших возможности посещать другие школы, «надлежащим обучением для дальнейшего вступления в общину, образовывать из них хороших прихожан, а, следовательно, и полезных членов общества»⁵. Подобные учебные заведения существовали практически во всех лютеранских приходах.

Среди многочисленных школ дореволюционной столицы видное место занимали немецкие реальные училища, классические мужские и женские гимназии, которые отличались качественным образованием, а потому пользовались большой популярностью не только у немцев, но и у русского населения. Школы находились в собственности церковных общин и содержались на их средства. Они были идентичны, по структуре и программе преподавания, государственным учебным заведениям, полностью соответствующим правительственным регламентациям.

В середине XIX в. оформилась структура немецких училищ, к которой стремились все лютеранские приходы, имевшие возможность содержать свою школу. Под руководством одного директора, инспектора и ученого совета функционировали несколько отделений: мужская гимназия, реальное училище, женская гимназия и элементарная школа. Этой системе соответствовали и успешно функционировали три учебных заведения столицы при крупнейших и старейших

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 821. Оп. 5. Д. 18. Л. 18.

² Там же. Л. 13.

³ РГИА. Оп. 145. Д. 23. Л. 8.

⁴ Там же. Оп. 5. Д. 18. Л. 61.

⁵ Там же. Л. 62.

немецких лютеранских церквях Санкт-Петербурга: Петришуле, Катериненшуле, а также Анненшуле.

Количество учебных заведений и их благосостояние при той или при иной немецкой церкви в Санкт-Петербурге зависели от времени основания общины и сословного состава ее прихожан, так как с момента основания все лютеранские приходы имели начальную школу для обучения детей своей церкви и содержались только на средства прихожан: платы за обучение и добровольные пожертвования. Несмотря на то, что учебные заведения при лютеранских общинах содержались за счет церкви, плата за обучение была утверждена в соответствии с экономическим положением семей среднего слоя; в особенности поддерживались в финансовом отношении нуждающиеся дети. Существовали именные стипендии, которые предназначались не только нуждающимся детям лютеранского вероисповедания, но и, по воле жертвователя, православным. Например, в 1911 г. «девица М. Скобьева» завещала капитал в 2500 р. для учреждения при Анненшуле стипендии на содержание одной из учениц училища, предпочтительно православного вероисповедания¹.

Немецкие школы пользовались большой популярностью не только среди немецкого, но и среди русского населения столицы. В Петришуле в 1909 г. 49% учеников гимназии были православной конфессии, 41% — протестантами. В реальном училище соотношение составляло: православных учеников 58%, протестантов — 34% [6, с. 143]. В сословном отношении в немецких гимназиях преобладали дети дворян и чиновников, в реальных училищах — дети купцов, предпринимателей, а в элементарных школах — крестьяне и дети цеховых рабочих².

В традициях протестантской церкви наибольшую роль играла благотворительная деятельность. В каждом сформировавшемся приходе в обязательном порядке действовали приюты для детей-сирот, богадельни. С середины XIX в. активно стали развиваться общества «вспомоществования» бедным, одно из которых оказывало помощь женщинам, другое — мужчинам³. В обязательном порядке работали приюты для детей-сирот обоего пола, стариков, инвалидов. Эффективно действовавшая на протяжении 150 лет, не зависящая от государства система социальной поддержки была наиболее значимым направлением самоорганизации городского немецкого населения.

К середине XIX в. в Санкт-Петербурге проживало большое количество «обрусевших» немцев, которые уже не понимали богослужения на родном языке, поэтому назрела необходимость проповедей, уроках катехизиса на русском языке — для сохранения культуры национального меньшинства. Было принято решение об основании немецко-русской церкви. Приход Святой Марии, единственный в столице, возник не стихийно по инициативе верующих, а по указу Евангелическо-Лютеранской генеральной консистории. На «Петербургской» стороне проживало большое количество лютеран, которые не имели собственной церкви.

Для церкви и школы при ней был выделен участок земли на Сытнинской ул., 11⁴. «Деревянная молельня под именем немецкой церкви Святой Марии была торжественно освящена 14.09.1874 г.»⁵ суперинтендантом Фроманом. В 1876 г. приход посещали всего 70 верующих — в то время как в крупных лютеранских церквях

¹ РГИА. Оп. 133. Д. 868. Л. 30.

² Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга. Ф. 139. Оп. 1. Д. 14365; Д. 13805; Д. 9154; Д. 14360.

³ Die Evangelisch-Lutherischen Gemeinden in Russland: Eine historisch-statistische Darstellung / Hrsg. vom Zentral-Komitee der Unterstützungs-kasse für ev.-luth. Gemeinden in Russland. Bd. I: Der St. Petersburgische und Moskowitzische Konsistorialbezirk. SPb., 1909.

⁴ РГИА. Ф. 828. Оп. 13—1916. Д. 618. Л. 112.

⁵ Там же. Ф. 821. Оп. 5. Д. 18. Л. 152.

города число прихожан было больше 10 000¹. К 1909 г. в русско-немецкой общине состояло уже 2500 членов². К 1917 г. община Святой Марии владела церковным деревянным зданием на каменном фундаменте, оцененным в 34 630 р., и тремя каменными домами около церкви стоимостью в 76 684 р.³. При приходе функционировали сиротский приют, элементарная школа и богадельня.

Еще в 1910 г. Церковным советом Святой Марии была предпринята попытка модернизировать приходское трехклассное начальное училище до коммерческого восьмиклассного. Но в связи с ухудшением русско-германских отношений разрешение на открытие новой школы не было получено. Несмотря на то, что желанием общины Святой Марии было создание коммерческого училища для детей всех национальностей, вероисповеданий и сословий, это было воспринято как «стремление к немецкой национальной обособленности под видом устройства профессиональной школы», закрепленной «за церковью с тем, чтобы сохранить за ней характер немецкого учреждения, передав заведывание как хозяйственной, так и учебной частями церковной администрации»⁴.

Благополучное существование немцев-лютеран в Российской империи изменилось после начала Первой Мировой войны (1914). Начались преследования властями немецких и австрийских подданных, преподавание на немецком языке в немецкоязычных школах было под запретом. В то же время большое число русских немцев воевали на стороне Российской империи. Несмотря на негативное отношение со стороны населения, преследование немецких и австрийских подданных властью, немцы, давно проживавшие на территории России и считавшие ее своей родиной, воевали против Германии. Среди большей части русских немцев, несмотря на все тяготы этого времени, были высоко развиты чувства «долга, патриотизма, преданность вере, Царю и Отечеству»⁵.

После Октябрьской революции 1917 г. коренным образом изменилось положение всех религиозных организаций России, в том числе и лютеранских приходов. В 1918–1920 гг. было национализировано все движимое и недвижимое имущество церковей, все учреждения (училища, больницы, приюты) переданы под контроль советской власти. В Петрограде были закрыты 39 немецких школ, 20 сиротских приютов, 4 евангелические больницы, более 20 приходских заведений для нуждающихся, престарелых, инвалидов и др. К 1937 г. перестали функционировать все евангелическо-лютеранские храмы страны, арестованы последние в городе священнослужители.

Возрождение Евангелическо-Лютеранской церкви началось в 1980-е гг. С 1991 г. стали возобновляться воскресные богослужения в немецких храмах Святого Петра, Святой Анны, Святой Екатерины и Святого Михаила.

Таким образом, история евангелическо-лютеранских церковей уходит корнями в эпоху основания города. Самые крупные и богатые немецкие приходы города: Святого Петра, Святой Анны, Святой Екатерины — были образованы в первой половине XVIII в. К Революции 1917 г. они имели большое количество прихожан, превышавшее 10 000 чел. в каждом приходе, крупные капиталовложения, дорогую недвижимость и содержали целую сеть благотворительных учреждений. В 1916 г. приход Святого Петра владел недвижимостью общей стоимостью примерно в 2 млн руб.: церковный дом — 805 000 руб., четыре каменных дома

¹ Там же. Л. 190.

² Die Evangelisch-Lutherischen Gemeinden in Russland: Eine historisch-statistische Darstellung / Hrsg. vom Zentral-Komitee der Unterstuetzungskasse fuer ev.-luth. Gemeinden in Russland. Bd. I: Der St. Petersburgische und Moskowitzische Konsistorialbezirk. SPb., 1909.

³ РГИА. Ф. 828. Оп. 3. Д. 604. Л. 238.

⁴ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 979. Л. 2.

⁵ Там же. Оп. 133. Д. 851. Л. 233.

общей стоимостью 940 000 руб., приют Тура — 50 000 руб. и др.¹. Капитал и стоимость недвижимого имущества церковей Святых Анны и Екатерины также достигали сумм в 2 млн руб. у каждой общины². При этих церквях успешно работали известные в Санкт-Петербурге учебные заведения, включавшие в себя гимназии для мальчиков и девочек, реальные училища и элементарные (начальные) школы для малоимущих детей. Все социальные учреждения лютеранских общин располагались в специально выстроенных для этих целей на средства прихожан помещениях.

К такому развитию стремились и все немецкие лютеранские приходы города, основанные в середине XIX в.: латышско-немецкая община Христа Спасителя, эстонско-немецкая — Святого Иоанна, немецкая Святого Михаила и основанная позже остальных русско-немецкая Святой Марии. Вышеназванные «молодые» церкви также смогли организовать учебные и благотворительные заведения, но не успели достигнуть таких успехов в социальной сфере. Можно предположить, что если бы не события Первой Мировой войны и Октябрьской революции 1917 г., через несколько десятилетий приходы существовали и развивались так же благополучно, как и старейшие общины столицы.

В течение двух столетий немецкие евангелическо-лютеранские церкви были религиозными, культурными и социальными центрами для многочисленных переселенцев из Германии. В результате репрессий советской власти по отношению к религиозным обществам, в том числе и к лютеранским приходам, традиционно сложившиеся формы самоорганизации практически сформировавшегося нового субэтноса российских немцев были уничтожены.

Несмотря на возрождение крупнейших в дореволюционное время лютеранских храмов на территории Санкт-Петербурга, на желание потомков возобновить прежние традиции общинной жизни немецкого этноса, ситуация, на сегодняшний день, пессимистичная. События XX в. не оставили надежду на восстановление в полной мере этнической группы, которая сыграла важную роль в истории не только дореволюционного Петербурга, но и Российской империи в целом.

Евангелическо-лютеранские общины в Санкт-Петербурге на протяжении двух столетий были важным элементом сохранения культуры и языка для переселенцев из Германии, связующим элементом для немецкого этноса. Историю лютеранских приходов в Санкт-Петербурге следует рассматривать как составную часть отечественной истории.

Литература

1. *Георги И. Г.* Описание всех обитающих в Российском государстве народов. СПб., 2007.
2. *Георги И. Г.* Описание российско-императорского столичного города Санкт-Петербурга и достопримечательностей в окрестностях оногo. СПб., 1794.
3. *Дальман Д.* Петербургские немцы в XVIII столетии: крестьяне, ремесленники, предприниматели // Немцы в России: Петербургские немцы. СПб., 1999.
4. *Спивак Д. Л.* Метафизика Петербурга: Немецкий дух. СПб., 2003.
5. *Старостин Б. А.* Культурно-историческая миссия немецкой диаспоры в России XVIII–XIX вв. // Немцы Санкт-Петербурга: наука, культура, образование. СПб., 2005.
6. *Busch M.* Deutsche in St. Petersburg (1865–1914): Identität und Integration. Essen, 1995.

References

1. Georgy I. G. *The description of all people living in the Russian state* [Описание всех обитayushchikh v Rossiiskom gosudarstve narodov]. SPb. 2007.

¹ РГИА. Ф. 828. Оп. 13–1916. Д. 604. Л. 23–28.

² Там же. Л. 205–206.

2. Georgy I. G. *The description of the Russian-imperial capital city of St. Petersburg and its suburbs* [Opisanie rossiisko-imperatorskogo stolichnogo goroda Sankt-Peterburga i dostopri-mechatel'nostei v okrestnostyakh onogo]. SPb. 1794.
3. Dahlmann D. *The Petersburg Germans in the XVIII century: peasants, handicraftsmen, businessmen* [Peterburgskie nemtsy v XVIII stoletii: krest'yane, remeslenniki, predprinimateli] // *Germans in Russia: Petersburg Germans* [Nemtsy v Rossii: Peterburgskie nemtsy]. SPb. 1999.
4. Spivak D. L. *Metaphysics of Petersburg: German spirit* [Metafizika Peterburga: Nemetskii dukh]. SPb. 2003.
5. Starostin B. A. *Culture and historical mission of the German diaspora in Russia XVIII–XIX vv.* [Kul'turno-istoricheskaya missiya nemetskoj diaspory v Rossii XVIII–XIX vv.] // *Germans of St. Petersburg: science, culture, education* [Nemtsy Sankt-Peterburga: nauka, kul'tura, obrazovanie]. SPb. 2005.
6. Busch M. *Deutsche in St. Petersburg (1865–1914): Identitaet und Integration*. Essen, 1995.

Рецензия на учебник «Информационное общество и международные отношения»

РЕФЕРАТ

К выходу нового учебника от издательства Санкт-Петербургского государственного университета «Информационное общество и международные отношения»

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информационное общество, международные отношения, электронное правительство, информационная война, информационная безопасность

Review on the Textbook “Information Society and International Relations”

ABSTRACT

The article is dedicated to publication of the textbook “Information Society and International Relations” by the Saint-Petersburg State University publishing

KEYWORDS

information society, international relations, e-government, information warfare, information security

Информационное общество и международные отношения : учебник / Р. В. Болгов [и др.]; под ред. К.А. Панцерева; С.-Петерб. гос. ун-т. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2014. 384 с.

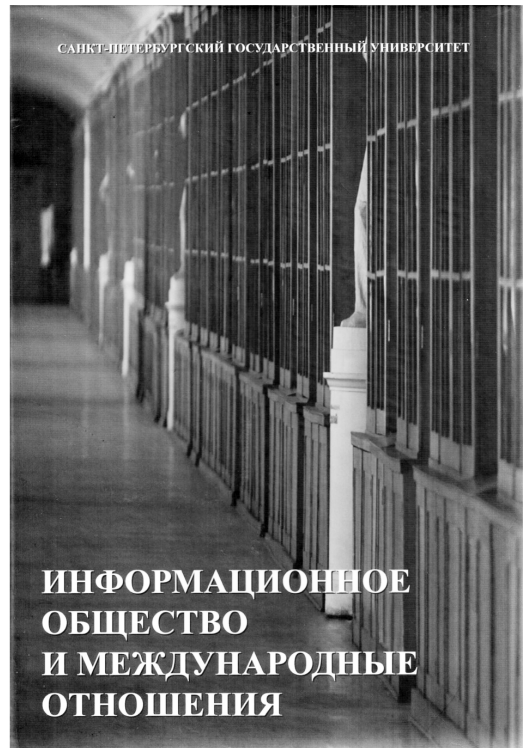
ISBN 978-5-288-05510-2

Переход к новой, информационной, или постиндустриальной, стадии общественного развития является предметом научных и философских трудов еще с середины XX в., т. е. с периода осознания глобализации информационной сферы. Формирование радио- и телевидения означало обретение информацией трансграничного характера, что, безусловно, отражалось на обществе, превращая его, по выражению М. Маклюэна, в «глобальную деревню».

Однако в наши дни мир движется по пути информатизации семимильными шагами. С развитием и распространением Интернета все большая часть жизни людей переходит в виртуальное пространство.

Статистика Международного союза электросвязи (ITU) по миру за последние 9 лет (с 2005 по 2014 г.) достаточно красноречива:

- количество интернет-пользователей возросло с 1,024 млрд (15,8%) до 2,923 млрд чел. (40,4%);



- количество мобильных телефонных номеров выросло с 33,9 до 95,5 на 100 чел.¹.

Все это говорит о несомненной актуальности представляемой книги, которая является, на сегодня, первым учебником по данной теме в России и раскрывает содержание одноименной дисциплины, преподаваемой авторами в Санкт-Петербургском государственном университете.

Цель данной дисциплины определяется в книге как «формирование у студентов системного представления об информационном обществе как о важном факторе современных международных отношений, а также формирование информационной культуры обучающихся» [1, с. 5].

В самом учебнике авторы стремились «выявить и проанализировать исторические предпосылки возникновения концептуальных основ теории информационного общества, а также дать научную оценку современным процессам, связанным с ее практической реализацией» [1, с. 5].

Комплексный характер поставленной цели предопределил достаточно широкий спектр тем, рассмотренных в учебнике.

Книга, естественно, начинается с определения сущности информации и связанных с ней понятий. Отдельного же внимания заслуживает раздел, посвященный информационным процессам в контексте глобализации. В нем авторы анализируют большое количество концепций периодизации развития информационных процессов, их глобализации и формирования единого (глобального) информационного пространства (ЕИП).

Одним из достоинств учебника является лаконично представленная история формирования современного ЕИП с выделением важнейших вех: таких, как формирование новостных монополий, гетерогенности и международных режимов распространения информации, переход статуса основного медиа от газет и журналов к новостным агентствам, от них — к радио, а от радио — к телевидению. Эти этапы эволюции проиллюстрированы весьма интересными примерами становления медиаимперий Ж. Пруво, Р. Мердока, У. Р. Херста, Р. Максвелла, агентств «Рейтер», «Би-Би-Си» и т. д.

Для политологов особый интерес может представлять систематизация идей информационного технократизма. Так, подробно рассматриваются концепции «демократии участия», «меритократии», «датократии» и теория «адхократии».

Вторая глава посвящена анализу понятия «информационное общество». В ней освещаются концепции — как постулирующие переход по мере информатизации к новой социальной формации, информационному обществу (постиндустриальному обществу, обществу знаний), так и находящиеся на других позициях, более скептических по отношению к реальности такой полномасштабной и глубокой трансформации.

К первым относятся идеи Д. Белла, И. Масуды, Т. Стоуньера, М. Маклюэна, Э. Тоффлера, А. Турена, Дж. Мартина, У. Дайзарда, Т. Сакайи, Л. Туроу, Ч. Хэнди, Р. Инглегарда, П. Дракера, Э. Гоулднера, Ф. Уэбстера, Г. Рейнгольда, Ж.-Ф. Лиотара и М. Кастельса. Ко вторым — концепции Г. Шиллера, Э. Гидденса, Н. Штера и Э. Геллнера.

Отдельно рассмотрены и многочисленные работы российских ученых на тему информационного общества (В. А. Трапезникова, А. И. Ракитова, Д. С. Черешкина, Г. Л. Смоляна, Н. Н. Моисеева, А. С. Киселева, Т. Е. Степановой, И. А. Негодаева, И. С. Мельникова, Ю. А. Нисневича, В. Д. Попова, В. Л. Иноземцева, Д. В. Иванова), среди которых достойное место занимают публикации одного из авторов учебника

¹Key ICT indicators for developed and developing countries and the world (totals and penetration rates) // International Telecommunication Union. [Электронный ресурс]. URL: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2014/ITU_Key_2005-2014 ICT_data.xls

ка — Н. А. Васильевой. Ее идеи, изложенные в данном разделе, и коллективная монография научных работников СПбГУ, вкпе с представляемым учебником, одно-значно свидетельствуют о формировании в Санкт-Петербурге собственной научной школы, занимающейся данной проблематикой.

В учебнике также приводятся индикаторы построения информационного общества, использование которых наглядно демонстрирует существование «цифрового разрыва». Этой теме посвящена четвертая глава книги, в рамках которой авторы связывают его существование с информационным империализмом развитых стран.

Поскольку наименее развитыми государствами в информационной сфере являются страны Африки, особое внимание в главе уделено попыткам ликвидации «цифрового разрыва» именно на этом континенте, в первую очередь — программе «Новое партнерство для развития Африки» (НЕПАД).

Весьма важным элементом учебника представляется пятая глава, в рамках которой авторам удается сформулировать модели построения информационного общества в Северной Америке, Европе, Латинской Америке, Африке и Азии на основе соотношения государственного регулирования и либерализации национального информационного пространства.

Одна из наиболее интересных, с точки зрения студентов-международников, глава посвящена работе международных организаций: таких, как ООН и ее специальные учреждения, ЮНЕСКО, Всемирный саммит по информационному обществу, саммит «Большой восьмерки» в сфере развития информационного общества. Авторы обращают внимание на ряд противоречий между странами, особенно между развитыми и развивающимися, в вопросах формирования международных режимов регулирования информационного пространства.

В восьмой главе учебника рассматривается содержание концепции электронно-го правительства. Широко анализируется международный опыт, но особое внимание уделяется России. Анализируются итоги реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010)» и Концепции формирования электронного правительства.

Последняя глава посвящена информационной безопасности. Авторы выделяют несколько подходов к классификации и определению данного термина (технологический и политический, «реалистический» и «либеральный»). Весьма ценным представляется анализ достаточно свежей (выдвинутой в 2010 г.) концепции «киберсилы» Джозефа Ная. Однако наиболее значимым элементом данной главы представляется классификация концепций конфликтов информационной эпохи — в частности, концепции информационной войны, сетевой войны, сетецентричной войны, кибервойны, асимметричных конфликтов, «новых войн», анализ постмодернистского подхода к конфликтам и понятия «информационное оружие».

Стоит отметить существенную долю материала, посвященного российскому опыту формирования информационного общества, обеспечения информационной безопасности и охватывающего все основные официальные документы в этой сфере. Таким образом, выстраивается российская модель построения информационного общества.

Особого внимания заслуживает объемный глоссарий, в котором приведены все основные определения по теме учебника, поскольку, на сегодняшний день, по большинству понятий в этом вопросе в экспертном сообществе отсутствует консенсус, что осложняет жизнь студентам. Данное же издание представляет собой попытку систематизации всех известных подходов к таким терминам, как «информационное общество» или «информационная безопасность».

В целом, учебник «Информационное общество и международные отношения» под редакцией К. А. Панцерера заслуживает самой высокой оценки и представляет интерес не только для научно-педагогических работников высших учебных

заведений, но и для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых, интересующихся информационным измерением международных отношений.

По своему теоретическому и методологическому уровню, логике и стилю изложения исследуемых вопросов данный учебник может использоваться при методической разработке учебных дисциплин, связанных с изучением информационно-общества и информационных аспектов международных отношений.

Учебник написан хорошим литературным языком, отличается четкостью и ясностью формулировок, демонстрирует глубокое проникновение авторов в суть изучаемой проблематики.

Литература

1. *Информационное общество и международные отношения* : учебник / Р. В. Болгов [и др.]; под ред. К. А. Панцерева; С.-Петербург. гос. ун-т. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2014. 384 с.

References

1. Information society and international relations : textbook / R. V. Bolgov, N. A. Vasilieva, S. M. Vinogradova, K. A. Pantserov ; ed. by K. @A. Pantserov. Publishing house of St. Petersburg State University, 2014. 384 p.

Косов Юрий Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Заместитель директора

Член Академии политической науки

Профессор кафедры американских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

Доктор философских наук, профессор

Почетный работник высшего профессионального образования

kosov@szags.ru

Набока Аркадий Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Заместитель заведующего кафедрой

международных процессов Евразийского региона

Кандидат политических наук

naboka88@inbox.ru

Kosov Yury Vasyliovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)

Vice-director

The member of Academy of Political Science

Professor of the Chair of American researches of the International Relations

Faculty of the Saint-Petersburg State University

Doctor of Science (Philosophy), Professor

Honorary Worker of Higher Education

kosov@szags.ru

Naboka Arkadii Vladimirovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Deputy Head of the Chair of International Processes of Eurasian Region

PhD in Political Sciences

naboka88@inbox.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем Вам разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в различных отраслях государственного управления, ученым и преподавателям.

Журнал «Управленческое консультирование» включен ВАК Минобрнауки РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН. Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека).

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование и реферирование.

Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией

В соответствии с рекомендациями ВАК, редакцией устанавливаются требования к содержанию и оформлению публикуемых в нем статей.

Для публикации в журнале Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ «Управленческое консультирование» принимаются оригинальные научные материалы, соответствующие основной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления, экономики, общества и реформ.

Требования к направляемым в редакцию материалам

1. Автор представляет в редакцию:
 - ◆ распечатанный экземпляр статьи, подписанный автором, а также электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Бумажный вариант должен полностью соответствовать электронному; в конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником, материал не содержит сведений ограниченного распространения»
 - ◆ две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - **сведениями об авторах** (на русском и английском языках), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
 - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках.**
2. Технические требования к материалу:
 - поля — 2,5 см везде;
 - ◆ номера страниц — 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 тт. / пер. с англ. М.: ТЕПРА, 2002–2003. Т. 1.
Карамзин Н. М. История государства Российского: В 12 тт. 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.

2014. № 6(66)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Л. И. ПОЛЯХ

Заведующий отделом научной периодики
Е. В. АНТОНОВА

Сдано в набор 14.06.2014 г.
Подписано к печати 29.06.2014.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 15,48. Тираж 650 экз.
Заказ № 6/14.

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 линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97