

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2014. № 7(67)

Научно-практический журнал

Выходит ежемесячно

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

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

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

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

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

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);

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

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

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

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

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

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

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

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 7 БУШУЕВА И. П., БОГДАН Н. Н., ЗУБОВ В. Е.**
Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 19 ПЫЛИН В. В.**
Почему вот уже десять лет за противоправные действия, бездействие и коррупцию избиратели не отзываю́т выбо́рных лиц?
- 29 МАКАРОВ И. И.**
Спорные вопросы правового статуса сельских старост: итоги дискуссии в Ленинградской области*
- 40 ПОПОВ Д. Г.**
Информационно-коммуникационная функция эффективной власти в современных концептах демократии
- 48 ОГАНДЖАНЫЦ С. И.**
К оценке стоимости страховых услуг

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 52 ЗАПОРОЖАН А. Я.**
Парадоксы российской бюджетной политики
- 61 ЦАЦУЛИН А. Н.**
Демпинговые расследования ЕС и ВТО — тоннель с двухсторонним движением
- 74 ПИРОВА О. Е.**
Учет внутренних рисков при определении оптимальных темпов роста стоимости предприятия
- 82 ЛАБУДИН А. В., НГУЕН ВАН ЛОК, НГУЕН ТХИ НЯН**
Регулирование экономики в условиях рыночных реформ во Вьетнаме
- 90 РАДУШИНСКИЙ Д. А.**
Коммуникационные аспекты реализации новых программ освоения Арктики
- 98 ТУРКИНА О. В.**
Регион как объект управления

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 104 ВОЛЬМАН Х.**
Административные реформы и модернизация системы публичного управления на местном уровне в Германии
- 116 БЕЛОВ В. В., БЕЛОВА Е. В.**
Проблема управленческого лидерства: психологический подход
- 126 КИРИЛЕНКО В. П., АНДРЕЕВА Е. С.**
От традиции — к праву: становление семейного права Армении

- 135 КАМИРОВА А. Н.**
Теоретические и практические основы применения эффективного контракта в творческом вузе
- 140 КОСИНОВА Е. П., БЕЛОВ В. Г., ПАРФЕНОВ Ю. А., СПИРИНА Ю. В., ГИБОВА И. М.**
Мотивация педагогов высшего учебного заведения как фактор их социально-психологической профессиональной адаптации
- 151 ЛАГУНОВ В. Б.**
Модернизация энергомашиностроительного комплекса Санкт-Петербурга и ее взаимосвязь с программами развития страны
- 158 КОКУНОВ В. А., СОКОЛОВ Н. Е., ШАРАБАЕВА Л. Ю.**
Перспективы применения BPM-систем при развитии системы менеджмента качества современного вуза
- 165 АВЕТИКЯН Г. Г., ОРЛОВА И. А.**
Проблемы интерпретации национальной идентичности тюркоязычных иранцев в современной этнологии

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 171 АЛЕКСАНДРОВ В. Б.**
Идея социальной иерархии в русской религиозной философии

A LINEA

- 180 ВОЗНЫЙ С. А.**
Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как основа формирования гражданского общества

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 7 BUSHUEVA I. P., BOGDAN N. N., ZUBOV V. E.**
Career in the Public Civil Service: Past, Present, Future

POLICY AND LAWFUL STATE

- 19 PYLIN V. V.**
Why that's already Ten Years for Illegal Actions, Inaction and Corruption
Voters do not Withdraw their Elected Officials?
- 29 MAKAROV I. I.**
Controversial Questions of Legal Status of Rural Heads: Discussion Results
in the Leningrad Region
- 40 POPOV D. G.**
Information and Communication Function of the Effective Authority
in Modern Concepts of Democracy
- 48 OGANDZHANYANTS S. I.**
On the Estimation of Cost of Insurance Services

POWER AND ECONOMY

- 52 ZAPOROJAN A. YA.**
Paradoxes of the Russian Budgetary Policy
- 61 TSATSULIN A. N.**
Dumping Investigations of The European Commission and World Trade
Organization — the Tunnel with the Double-sided Movement
- 74 PIROGOVA O. E.**
The Accounting of Internal Risks at Determination of Optimum Growth Rates
of Cost of the Enterprise
- 82 LABUDIN A. V., NGUYEN VAN LOC, NGUYEN THINHAN**
Regulation of economy in the environment of market reforms in Vietnam
- 90 RADUSHINSKY D. A.**
Communication Aspects of the Implementation of New Large-scale
Development Programs in the Arctic
- 98 TURKINA O. V.**
Region as an Object of Management

SOCIETY AND REFORMS

- 104 WOLLMANN H.**
Administrative Reforms and Modernization of the System of Public
Administration on Local Level in Germany
- 116 BELOV V. V., BELOVA E. V.**
Managerial Leadership Problem: a Psychological Approach
- 126 KIRILENKO V. P., ANDREEVA E. S.**
From Tradition to Law: Establishment of Family Law of Armenia

CONTENTS

- 135 KAMIROVA A. N.**
Theoretical and Practical Bases of Application of the Effective Contract in an Artistic Higher Education Institution
- 140 KOSINOVA E. P., BELOV V. G., PARFYONOV Y. A., SPIRINA U. V., GIBOVA I. M.**
Motivation of Higher Education Teachers as a Factor in Their Social and Psychological Professional Adaptation
- 151 LAGUNOV V. B.**
Modernization of a Power Plant Engineering Complex of St. Petersburg and its Interrelation with Development Programs of the Country
- 158 KOKUNOV V. A., SOKOLOV N. E., SHARABAEVA L. Yu.**
Prospects of Application of BPM Systems in the Development of the Quality Management System of the Modern University
- 165 AVETIKJAN G. G., ORLOVA I. A.**
Problems of Interpretation of the Identity of Turkic-Speaking Iranians in Contemporary Ethnology

HISTORY AND CULTURE

- 171 ALEXANDROV V. B.**
Idea of Social Hierarchy in the Russian Religious Philosophy

A LINEA

- 180 VOZNIY S. A.**
Interaction between State Government and Local Self-governments as a Basis for the Formation of Civil Society

Бушуева И. П., Богдан Н. Н., Zubov В. Е.

Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее

Бушуева Ирина Петровна

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС (Новосибирск)
Преподаватель кафедры управления персоналом
irina_lyarskaya@mail.ru

Богдан Надежда Николаевна

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС (Новосибирск)
Доцент кафедры управления персоналом
Кандидат социологических наук
bogdan-nn@mail.ru

Зубов Владимир Евгеньевич

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС (Новосибирск)
Профессор кафедры гуманитарных основ государственной службы
Кандидат исторических наук
zubov@sapa.nsk.su

РЕФЕРАТ

В статье представлены результаты ретроспективного анализа проблематики карьеры в истории государственной службы России. Среди основных карьерных стимулов современной государственной службы авторами подробно рассматривается классный чин, который долгое время являлся, по сути, единственным способом выражения признания заслуг того или иного лица, а в настоящее время утратил свою ключевую роль.

Также в статье приведены результаты социологического исследования особенностей карьеры в государственной гражданской службе в настоящее время. В ходе исследования выявлены индивидуальные факторы карьерного развития государственных гражданских служащих.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в управлении карьерой государственных гражданских служащих необходимы новые подходы: выделение профессионального развития и карьерного роста в качестве приоритета государственной кадровой политики; связь карьеры с результатами профессионального роста и деятельности в целом; учет мотивационно-ценностных установок государственных гражданских служащих при планировании и управлении карьерой.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная гражданская служба, карьера чиновников, классные чины, мотивация карьеры государственных служащих

Bushueva I. P., Bogdan N. N., Zubov V. E.

Career in the Public Civil Service: Past, Present, Future

Bushueva Irina Petrovna

Siberian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation)
Lecturer of the Chair of the Personnel Management
irina_lyarskaya@mail.ru

Bogdan Nadezda Nikolaevna

Siberian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the Personnel Management
PhD in Sociology
bogdan-nn@mail.ru

Zubov Vladimir Evgenievich

Siberian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russian Federation)

Professor of the Chair of Human Basis of State Service

PhD in History

zubov@sapa.nsk.su

ABSTRACT

The results of the retrospective analysis of a career perspective in the history of the Russian public service are presented in the article. Among the main career incentives of the modern public service the authors carefully consider a grade rank, which for a long time has been, in fact, the only way to recognise the achievements of a person, and currently has lost its key role.

Also the results of a sociological research of career features in the public civil service at present are summarised in the article. In the course of the research the individual factors of career development of civil servants are revealed.

The conducted research gives an opportunity to draw a conclusion that new approaches are required in career management of civil servants: the allocation of professional development and career growth as a priority of the state employment policy; the connection of career with the results of professional growth and activity in the whole; the consideration of motivation and value system of civil servants in the process of career planning and management.

KEYWORDS

public civil service, career officials, class grades, motivation of career of civil servants

В законодательстве РФ государственная гражданская служба определена как профессиональная служебная деятельность¹. Однако, по мнению ученых и практиков [1; 6 и др.], теоретическая модель государственной службы как особого вида профессиональной деятельности в условиях современной России окончательно еще не сформирована. Тем не менее, без четкого понимания специфики данной профессиональной деятельности, невозможно решение задач проводимого на протяжении последних десятилетий реформирования государственной службы.

О завершении этого процесса можно будет говорить после решения ключевой проблемы — создания эффективной государственной гражданской службы. Однако само понимание «эффективность», в силу многосубъектности отношений в данной сфере, относительно: эффективная система для одного субъекта может представляться неэффективной с точки зрения другого. Очевидно, что решение задачи достижения эффективности требует гармонизации интересов участников служебных отношений — гражданских служащих и государства. Опираясь на устоявшееся в менеджменте положение о том, что эффективность деятельности достигается при совпадении целей и интересов всех ее субъектов, можно утверждать, что эффективность госслужбы будет достигнута при максимальном совпадении интересов субъектов служебных отношений.

Одним из наиболее адекватных механизмов, обеспечивающих такую гармонизацию, выступает, с нашей точки зрения, карьера. Но в этой сфере проявляется одно из противоречий современной системы управления кадрами в госслужбе: именно данному аспекту служебных отношений сегодня уделяется наименьшее внимание. До последнего времени термин «карьера» не фигурировал в законодательстве о гражданской службе, хотя она имеет не только субъективную, но и объективную значимость.

Говоря о понятии «карьера», следует учитывать множество его определений. Одни авторы рассматривают карьеру как совокупность должностей, которые за-

¹О системе государственной гражданской службы Российской Федерации: фед. закон от 27.05.2003. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 31.05.2003. № 104. Ст. 1.

нимал работник (фактическая карьера) и/или может занимать (плановая карьера) [4, с. 37–42, и др.]. Другие исследователи, напротив, существенно расширяют понимание карьеры, рассматривая ее как продвижение человека по ступеням социальной, административной или иной иерархии (Дж. Иванцевич, А. А. Лобанов, Э. Шейн, Д. Сьюпер и др.).

В различных исследованиях карьера рассматривается с разных позиций: в рамках процессного подхода карьера определяется как способ достижения целей в форме личностного самовыражения; *статусного* — как достигнутый человеком результат деятельности, одним из аспектов которого выступает изменение социального статуса. С точки зрения *ценностного* подхода, карьера связана с общественно значимой деятельностью личности в социуме. С позиций *индивида* карьера понимается как индивидуальный трудовой путь человека в профессиональной сфере.

При всем разнообразии подходов и точек зрения большинство исследователей объединяет идея карьеры как продвижения по служебной лестнице, сопровождаемого изменением навыков, способностей, квалификационных возможностей работника.

Нельзя не отметить, что в советский период имело место негативное восприятие карьеризма как способа служебного продвижения, достигаемого незаконными и непорядочными способами, использование в своих интересах системы норм, действующей в обществе. Современная социальная практика показывает, что погоня за успехом в служебной и других видах деятельности, вызванная стремлением к личному благополучию, имеет место и сегодня: карьера может быть прямым следствием стремления, прежде всего, к личному благополучию.

Различать успешную карьеру и карьеризм можно по результатам работы, но достаточно условно, так как достижение определенных материальных и нематериальных благ в конечном счете отражает степень общественного признания реальных или мнимых (с точки зрения общества) заслуг служащего.

Последнее важно для понимания двойственного характера карьеры. Без социального компонента, т. е. признания успехов данного лица обществом, говорить о карьере как таковой невозможно. Карьера отличается от состояния удовлетворения человека деятельностью как следствием гармонии с его внутренней природой, так как является результатом соответствия деятельности человека сложившимся в обществе представлениям и правовым, моральным нормам.

В построении карьеры гражданских служащих и в их продвижении по служебной лестнице должны быть заинтересованы все участники служебных отношений: и государство, и сами госслужащие. Заинтересованность государства объясняется тем, что профессионально выстроенная система карьерного роста позволит обеспечить продвижение наиболее способных, талантливых государственных служащих, избежать проблем, связанных с коррупцией, что сыграет свою роль в построении эффективной системы государственной службы. Заинтересованность самого государственного служащего связана не только с его мотивацией, но и созданием в государственных органах стимулов к эффективному исполнению должностных обязанностей.

В практике современной государственной службы используются, как правило, три стимула: занимаемая должность, денежное содержание (оклад и различные стимулирующие выплаты) и классные чины. Однако ни один из них не может сегодня считаться достаточным и адекватным показателем успешной карьеры государственного служащего. Доступные сведения о размерах денежного содержания не могут выдержать сравнения с доходами, получаемыми работниками, занимающими сопоставимые должности в коммерческих компаниях. Должность в сфере госслужбы также не всегда является отражением успешности карьеры — особенно

в условиях непрерывных структурных перестроек, сопровождающихся переименованием должностей, в связи с чем новая должность может рассматриваться как неудачная карьера.

Еще один стимул — классный чин — требует более подробного рассмотрения.

На протяжении длительного времени чин является одной из особенностей организации гражданской службы в России. Возникновение чинов относится к периоду формирования русского централизованного государства, где в условиях отсутствия сформированной структуры должностей и государственных учреждений они являлись, по сути, единственным способом выражения признания заслуг того или иного лица. Данное обстоятельство принципиально важно для понимания природы чина, который «...выражает собой не только знак гражданского достоинства, установленный законом, но считается заслуженной наградой, даруемой от верховной власти в государстве исполнителям ее воли, за добросовестные их труды на действительной службе, — наградой, которая, сверх того, имеет целью возбудить в прочих таких же деятелях благородное соревнование и чувство чести» [5, с. 135].

Однако по мере превращения дворянства в привилегированное сословие с чином стал связываться ряд привилегий, позволивших сделать его основой и смыслом служебной карьеры госслужащих. Значимость этих привилегий (прежде всего — возможность вхождения в состав дворянства) была настолько велика, что иногда создавала парадоксальную ситуацию, когда чиновники соглашались находиться на службе, не получая никакого вознаграждения и не занимая штатных должностей, при условии сохранения права на производство в следующий чин.

Несмотря на высокую эффективность чина как стимула деятельности, он с течением времени начал терять свое значение, особенно после юридического оформления разрыва между чином и должностью, оформленного в конце XVIII — начале XIX вв. указами Екатерины II и Павла I.

Наиболее детально вопрос о роли чина в организации гражданской службы был поднят во второй половине XIX в., когда началась кардинальная перестройка принципов организации гражданской службы в связи с изменением обстановки в стране после отмены крепостного права и буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX в. Изменения в характере развития общества привели к падению роли дворянства и к утрате сословных привилегий, связанных с чинами.

Вопрос о чинах как основе карьеры гражданских служащих встал в это время исключительно остро, поскольку, с одной стороны, постепенно теряли значение нематериальные привилегии и преимущества, даваемые чином, а с другой — расширение сферы гражданской службы и особенно конкуренция со стороны частной службы заставляли искать решения, позволяющие сохранить привлекательность государственной службы. Именно в это время с наибольшей отчетливостью проявились позиции сторонников и противников отмены чинов. Наиболее известна точка зрения сторонников отмены чинов, изложенная в записке графа С. С. Уварова «О системе чинов в России», в которой он указывал, что причина желания чинов лежит в базовых ценностях российского общества: «...Россия любит в табели о рангах торжественное выражение начал славянским народам драгоценного равенства перед законом, дорожит знамением мысли, что каждый в свою очередь может проложить себе путь к высшим достоинствам службы»¹.

По словам министра двора И. И. Воронцова-Дашкова, сохранение чинов обеспечит более высокий уровень подготовки служащих, «...упразднение же чинов может повести за собою развитие произвола, так как даст возможность начальству, не стесняясь, подвигать вперед мало служивших. Классы должностей с

¹ Цит. по: Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России XIX в. М., 2008. С. 200–212.

упразднением чинов перестанут служить регулятором отношений начальников и подчиненных»¹.

У противников чинов имелись свои аргументы. Так, генерал-адъютант И. А. Шестаков отмечал, что ссылка на глубокие корни идеи чина в народе не обоснована: «Народ знает губернатора, губернского чиновника, исправника, следователя, станового, акцизного, а о Табели о рангах он никогда не слыхал и ее не знает. Не для него она была создана»². Противники чинов утверждали даже, что существование разрыва между чином и должностью приводит к дискредитации правительства, поскольку одинаковыми чинами пользовались лица, отличающиеся друг от друга по служебному положению.

Наиболее полно значение чина в системе государственной службы сформулировал статс-секретарь К. П. Победоносцев, отмечавший, что чин решает следующие задачи:

- 1) при поступлении на службу является показателем прав, приобретенных образованием, т. е. играет роль образовательного ценза;
- 2) в процессе служебной карьеры он дает право на занятие должности, классу которой соответствует, выступая некоей гарантией большей или меньшей подготовленности чиновника к занятию более высокой должности;
- 3) чин обуславливает размер некоторых видов денежных выплат, производимых чиновнику в процессе службы;
- 4) чин обеспечивает целый ряд личных привилегий, в ряде случаев распространяемых и на потомство (получение дворянства, право на учебу в привилегированных учебных заведениях, на титул и пр.);
- 5) в некоторых случаях чин сохраняет значение специфической награды для государственных служащих [3, с. 100].

Завершая рассмотрение чина как основания для служебной карьеры государственного служащего, отметим, что в современной государственной гражданской службе классные чины занимают положение, не сопоставимое с тем, которое у них было в прошлом.

Введенные после долгого перерыва классные чины сегодня не связаны с привилегиями и признанием обществом достижений госслужащего и, более того, большей части населения неизвестно, есть или нет классный чин у конкретного служащего. Таким образом, классный чин в определенной степени девальвируется и не может служить показателем ни статуса, ни успешности служебной карьеры. В настоящее время практически единственным преимуществом чина является месячный оклад, присваиваемый в соответствии с полученным чином³.

Строго говоря, в настоящий момент нет необходимости в существовании классных чинов. Связанные с ним выплаты могут быть заменены надбавкой, тем более что чин не является показателем личных заслуг чиновника, а в лучшем случае показателем успешной сдачи квалификационного экзамена или накопления стажа, так как в связи со вступившими в законную силу изменениями квалификационный экзамен на право получения очередного классного чина сдает теперь достаточно узкий круг госслужащих⁴.

Таким образом, ретроспективное рассмотрение классного чина как основы карьеры в государственной службе показывает, что в ходе развития общества отношение к чину изменялось, и в настоящее время он не является показателем

¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1 (т. XVI). Д. Прил. 2. Л. 6 об.

² Там же. Ч. 2. Л. 494.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: фед. закон от 27.07.2004. № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 31.07.2004. № 162 (ч. 2). Ст. 50.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Фед. закон от 11.07.2011 № 204-ФЗ.

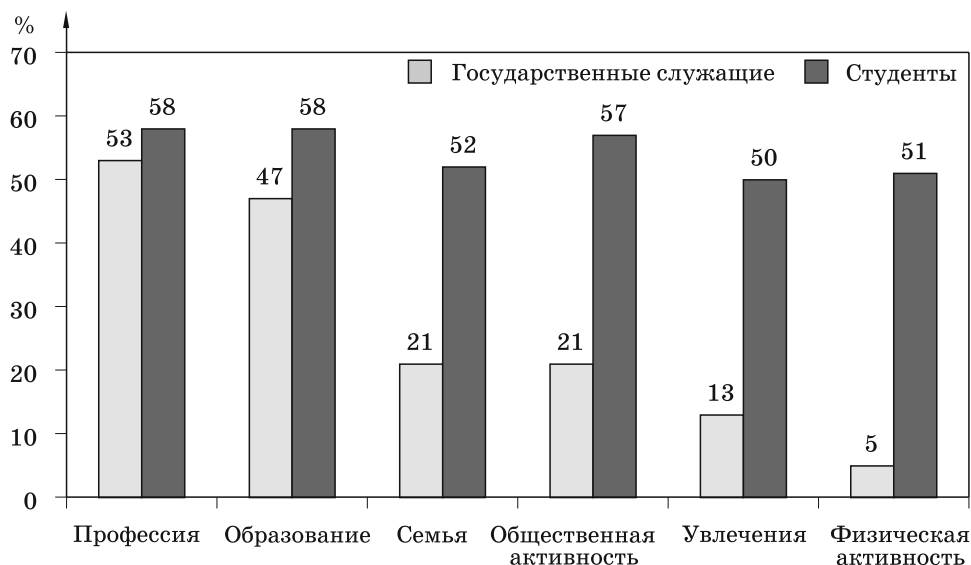


Рис. 1. Значимость жизненных сфер у государственных служащих и студентов

успешной карьеры служащего и, как следствие, стимулом к карьерному продвижению. Это приводит к необходимости исследования мотивации гражданских служащих к карьерному развитию и учета ее особенностей в построении системы управления карьерным ростом в органах государственной власти.

В предпринятом нами социологическом исследовании с целью сравнения представлений и отношения к карьере, мотивов и ценностей карьерного развития принимали участие государственные гражданские служащие: слушатели программ повышения квалификации и студенты, обучающиеся по специальности «Государственное и муниципальное управление». Исследование проводилось на базе Сибирского института управления (бывш. СИБАГС) в 2009–2013 гг.

Использовались методы, направленные на выявление представлений о факторах и целях карьеры (анкетирование), изучение индивидуальной системы ценностей («Морфологический тест жизненных ценностей», В. Ф. Сопов, Л. В. Карпушина) и карьерных ориентаций («Якоря карьеры» Э. Шейна).

Обобщение результатов проведенного исследования позволило выявить следующие сходства и отличия в мотивационно-ценностной сфере государственных служащих и студентов как отражение настоящего и будущего состояния карьеры.

Результаты, полученные в ходе изучения отношения респондентов к деятельности в сфере государственного управления, свидетельствуют, что для государственных служащих данный вид профессиональной деятельности является наиболее значимым среди других жизненных сфер. Однако далеко не все гражданские служащие стремятся к повышению уровня своего образования (низкая значимость сферы обучения и образования) (рис. 1).

У студентов значимость какой-либо одной жизненной сферы не выражена — распределение достаточно равномерно. Однако значимость сфер профессии и образования все же выше сфер увлечений и физической активности.

Самыми важными аспектами профессиональной деятельности государственные гражданские служащие называют стабильность места работы (79%) и достойную заработную плату (55%). А такие аспекты, как самореализация (49%) и продвижение по службе (44%) считают менее важными. В то же время, успешная карьера

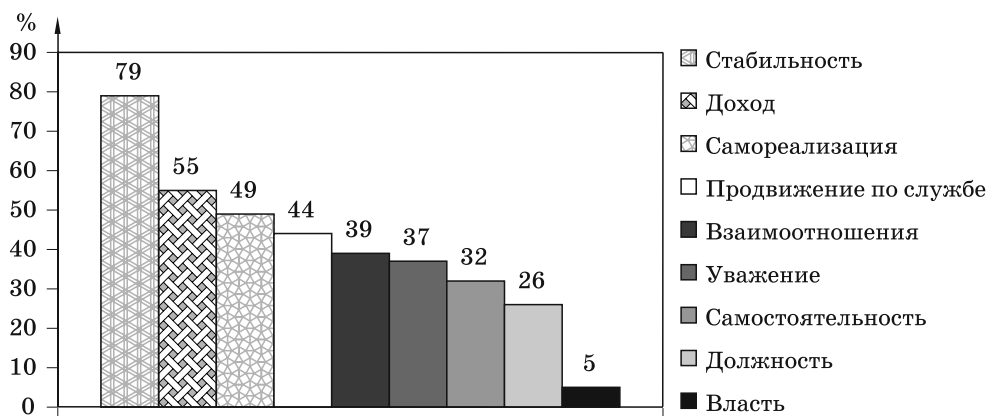


Рис. 2. Значимость аспектов профессиональной деятельности

практически не ассоциируется с высокой должностью, особенно с приобретением властных полномочий (рис. 2).

Такие данные говорят о том, что служащие считают свою работу в первую очередь местом, где они в полной мере получают социальные гарантии, и только после этого — местом для профессионального роста и развития.

Для студентов важными аспектами профессиональной деятельности выступают разнообразные ориентации: получение достойного заработка (56%), возможность карьерного продвижения (50%), достижение высокого профессионального статуса (50%) и получение власти и возможности влияния (44%). Однако среди факторов, оказывающих влияние на достижение успеха в профессиональной деятельности в сфере госслужбы, студенты чаще всего называют личные связи и «нужные» знакомства (74%), личные качества (52%), а также стаж работы на государственной гражданской службе (41%). Такие результаты свидетельствуют о представлении студентами государственной службы как структуры закрытой, кастовой, в которую можно «попасть» и чего-то добиться в ней, только имея связи и знакомства.

Данные о системе ценностей государственных служащих свидетельствуют, что ведущими ценностями для них являются высокое материальное положение (66%), достижение результатов (58%) и получение удовлетворения от работы (55%) (рис. 3). Наименьшая значимость наблюдается среди ценностей креативности (26%) и саморазвития (24%).

При этом нами установлены две зависимости: прямая — чем выше должность, тем выше значимость ценности «духовное удовлетворение», и обратная — чем ниже должность, тем выше значимость ценности «материальное положение». Это можно объяснить тем, что на низших должностях особенно ценно материальное благополучие, а с повышением должности растет уровень оплаты труда, поэтому место этой ценности занимает другая (здесь — духовное удовлетворение) (рис. 4).

Для молодых людей ведущей ценностью является престиж (рис. 3). В то же время, наряду с общей равномерностью распределения значимости других ценностей, низкой значимостью обладают ценности «саморазвитие» и «достижение результатов».

Ведущей карьерной ориентацией для государственных гражданских служащих является «служение» (66%), что согласуется со смыслом данного вида профессиональной деятельности (рис. 5). Данная ценностная ориентация характерна для людей, стремящихся реализовать в своей работе общечеловеческие ценности — приносить

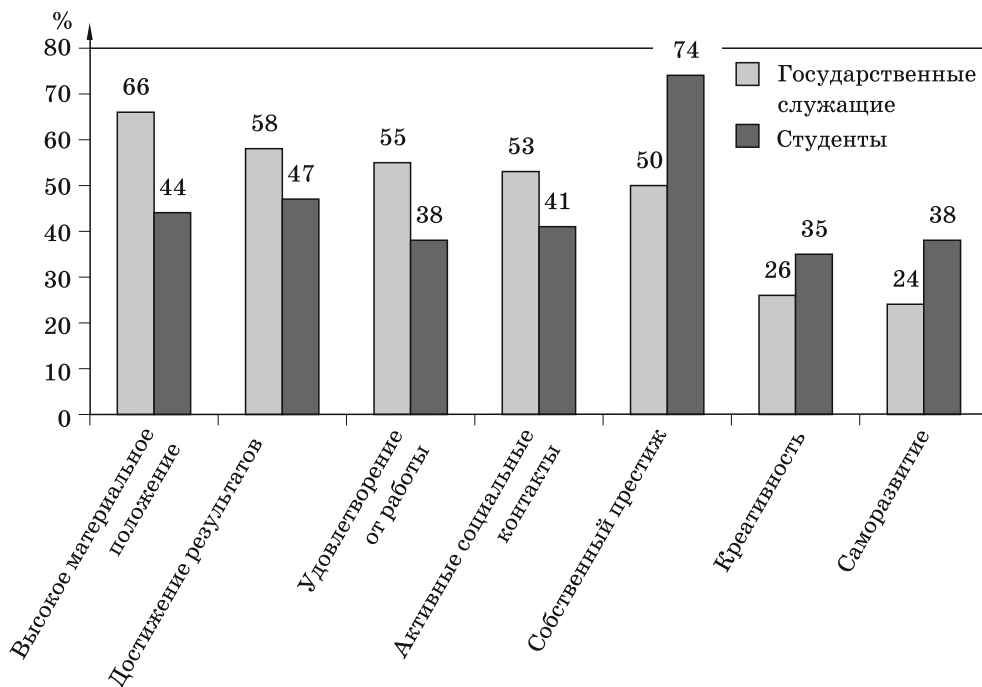


Рис. 3. Распределение ведущих ценностей государственных служащих и студентов

пользу людям, обществу. Основной тезис построения их карьеры — возможность использовать способности и опыт для реализации общественно важной цели.

Достаточно большое число респондентов ориентировано на стабильность места работы (61%). Государственная служба удовлетворяет этим требованиям в полной мере. При этом выявлено, что с повышением должности снижается значимость стабильности как ведущей карьерной ориентации: у государственных служащих, занимающих низшие и высшие должности, ее значимость выше. По-видимому, эта ориентация наиболее важна в силу стремления к сохранению должности (рис. 6).

Карьерная ориентация «профессиональная компетентность» выражена у 32% опрошенных. Служащие с такой установкой стремятся к тому, чтобы стать специалистами в своем деле, уметь решать сложные задачи, требующие высокого уровня квалификации. Следует отметить, что эта ориентация важнее для женщин — более 80% из них отметили ее как важную, что согласуется с представлениями о гендерных отличиях в карьере.

Интерес представляют данные о том, что с повышением должности, накоплением знаний и практического опыта повышается и значимость карьерной ориентации на достижение профессиональной компетентности.

Для студентов одним из ведущих карьерных якорей является «менеджмент» (74%), при котором человеком управляет стремление к власти, лидерству, успеху, которые у него ассоциируются с высокой должностью, званием, статусными символами, важной и ответственной работой, высокой заработной платой, привилегиями, признанием руководства, быстрым продвижением по служебной лестнице (рис. 5). Это говорит о том, что студенты ориентированы на управленческую карьеру в выбранной сфере деятельности.

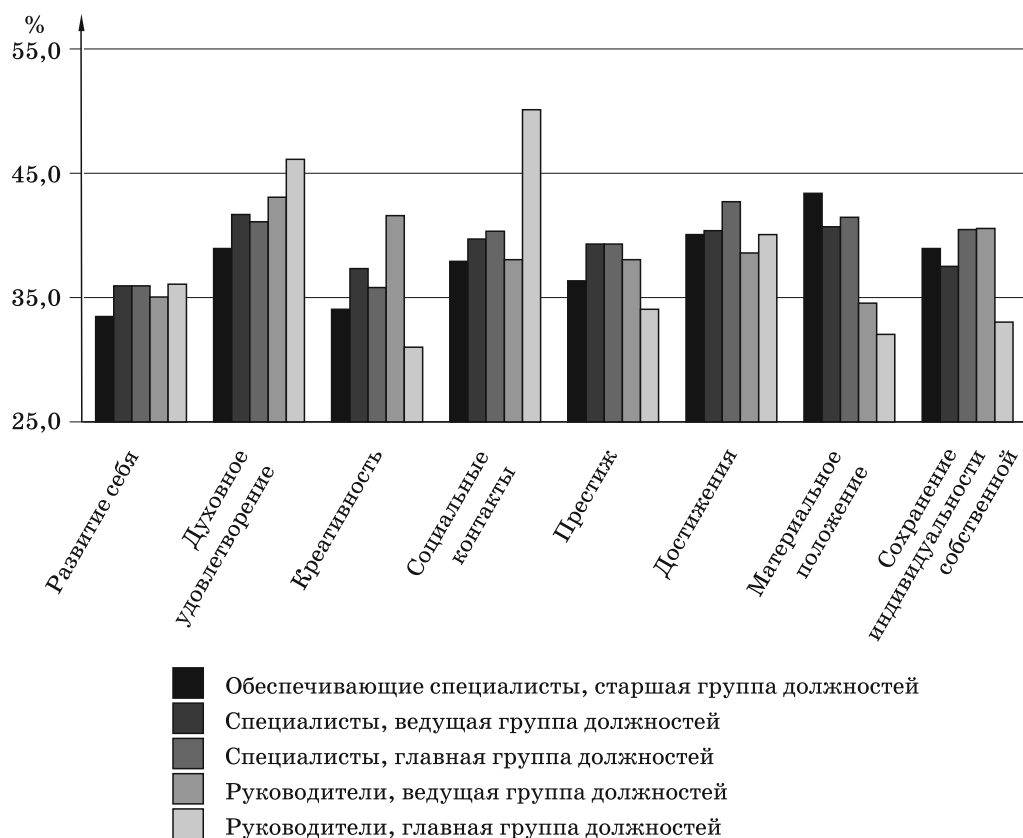


Рис. 4. Распределение значимости жизненных ценностей государственных служащих с учетом групп должностей

Достаточно большое число студентов выделяет как важную карьерную ориентацию «служение» (62%), тем самым демонстрируя приверженность к данному виду деятельности: «служба» предполагает «служение». Интересным представляется факт, что столько же опрошенных студентов выбирают карьерный якорь «предпринимательство», при котором человеком руководит желание создавать или организовывать что-то новое, заниматься творческой работой. Данная карьерная ориентация применительно к госслужащим может способствовать проявлению предприимчивости и активности в условиях перемен, творческого подхода в деятельности, но также может и привести к не совместимым с госслужбой устремлениям: независимости, личной выгоде и пр.

Карьерная ориентация «профессиональная компетентность» выражена лишь у 3% опрошенных, т. е. студенты не связывают карьерный рост с ростом профессиональной компетентности (рис. 5).

Профиль карьерных якорей студентов, в целом, согласуется с их представлениями об особенностях карьеры в госслужбе, но в настоящий момент в полной мере не сформирован, что вполне естественно.

Таким образом, имеют место следующие особенности в мотивационно-ценностной сфере действующих государственных гражданских служащих и будущих менеджеров государственного управления.

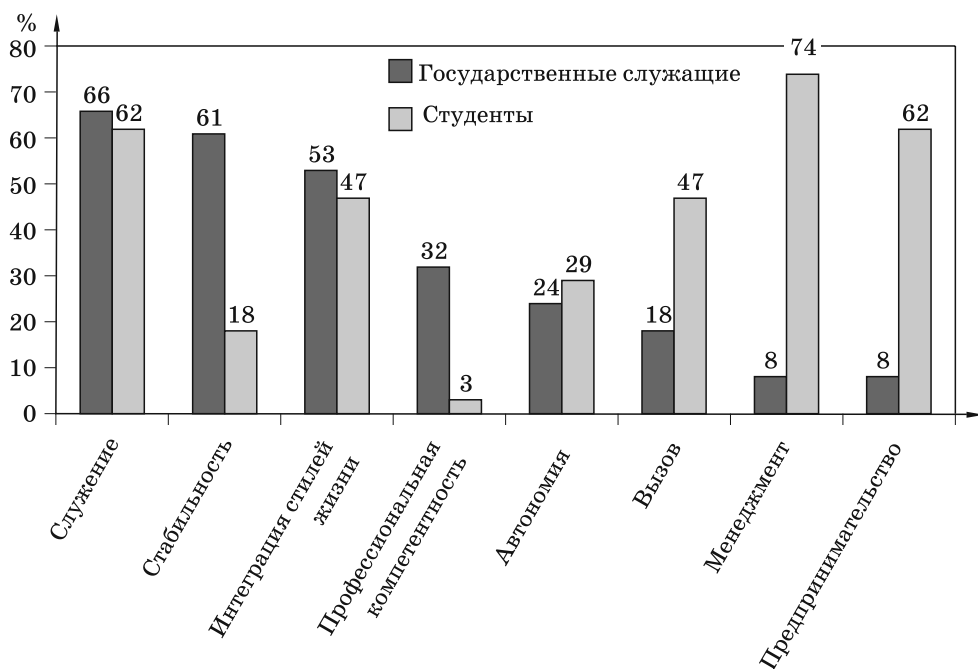


Рис. 5. Распределение ведущих карьерных ориентаций государственных служащих и студентов

И студенты, и государственные служащие оценивают значимость профессиональной деятельности в сфере государственного управления для себя достаточно высоко. При этом одинаково значимым как для студентов, так и для госслужащих становится высокий доход, что не является чем-то исключительным для российского общества.

Однако у студентов на фоне позитивного отношения к будущей сфере профессиональной деятельности имеются признаки так называемого «юношеского максимализма»: современные студенты хотят «всё и сразу» — и высокий доход, и карьеру. Студенты недостаточно осознают, что на государственной службе начинать карьеру придется с низовых позиций (из-за недостатка стажа и опыта работы), функционал зачастую не предполагает творчество, в большей степени требуется исполнительность, заработная плата ниже ожидаемой, а перспектива реального карьерного роста — весьма туманная.

Ввиду разницы в возрасте, профессиональном опыте и социальном положении у студентов и госслужащих естественным образом наблюдаются различия в системе ценностей и карьерных ориентациях.

Если для студентов доминирующей ценностью является престиж, то государственным служащим важно, наряду с высоким материальным положением, достижение результатов и удовлетворение от работы. С одной стороны, это отражает динамику в формировании системы ценностей в течение жизни человека, а с другой — высокая значимость престижа как жизненной ценности свидетельствует о не вполне зрелой позиции, ориентации на внешние стороны деятельности, а не на ее смысл.

В построении карьеры студенты ориентированы на управленческую и предпринимательскую деятельность, а государственные служащие — на стабильность как места работы, так и доходов, а также на разумное сочетание всех сторон жизни.

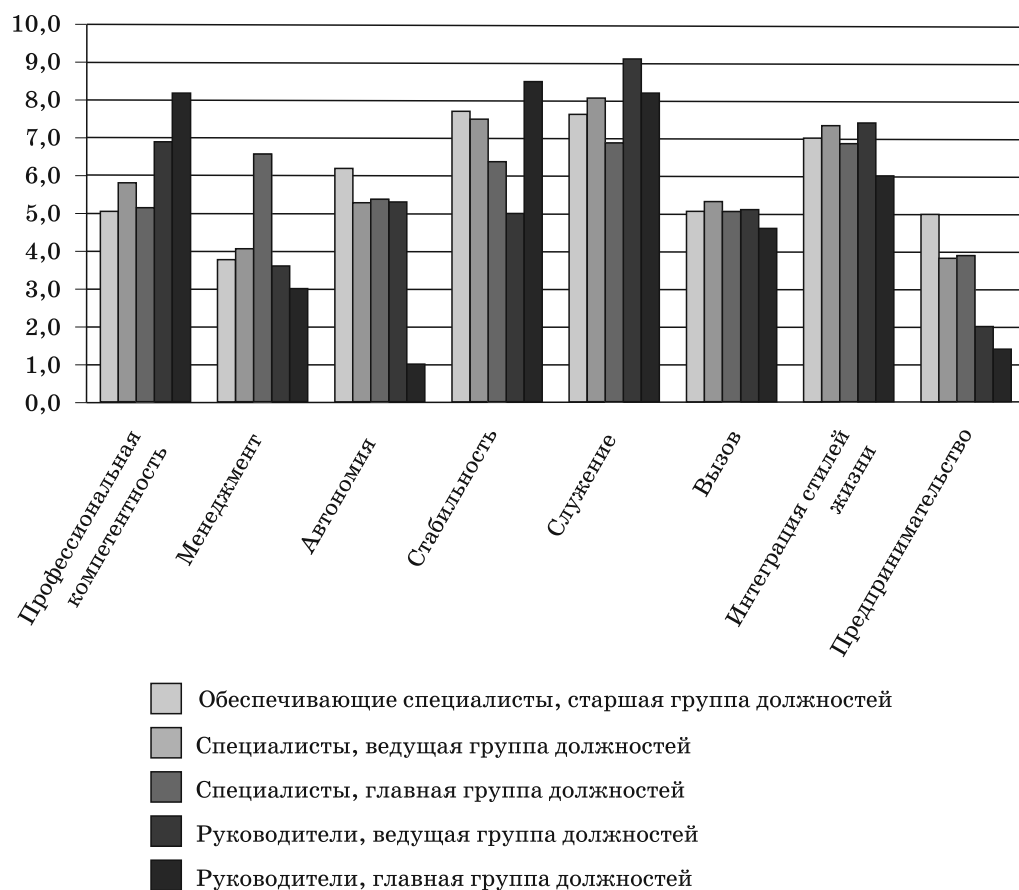


Рис. 6. Распределение ведущих карьерных ориентаций государственных служащих по группам должностей

Объединяет обе категории приверженность сфере профессиональной деятельности — государственной службе.

Итак, проведенное изучение карьерных процессов в государственной гражданской службе показало, что карьера чиновников в России имеет глубокие исторические корни, она была основана на присвоении классного чина как выражения заслуг и права на привилегии. В современных условиях практически отсутствуют стимулы к карьерному развитию на государственной службе, а существующая система карьерного продвижения не соответствует потребностям и интересам служащих и вступает в противоречие с современными реалиями: на государственную службу стремятся молодые люди, ориентированные на быстрый карьерный рост и должностное развитие.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в настоящее время в управлении карьерой государственных гражданских служащих необходимы новые подходы: выделение профессионального развития и карьерного роста государственных гражданских служащих в качестве приоритета государственной кадровой политики; связь карьеры с результатами профессионального роста и деятельности в целом; учет мотивационно-ценностных установок государственных гражданских служащих при планировании и управлении карьерой служащих.

Литература

1. Граждан В. Федеральная государственная служба: проблема системности // Власть. 1996. № 10. С. 55–58.
2. Зубов В. Е. Реформа государственной службы в конце XIX — начале XX века. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2005.
3. Комаров Е. Управление карьерой // Управление персоналом. 1999. № 1. С. 37–42.
4. Порай-Кошиц И. История русского дворянства от IX до конца XVIII века // И. Порай-Кошиц, А. Романович-Славатинский. М. : Издательство «Крафт+», 2003.
5. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1998.

References

1. Grazdan V. *Federal State service: systemacity problem* [Federal'naya gosudarstvennaya sluzhba: problema sistemnosti] // Power [Vlast']. 1996. N. 10. Pp. 55–58.
2. Zubov V. E. *Reform of state service at the end of XIX — the beginning of the XX century* [Reforma gosudarstvennoi sluzhby v kontse XIX — nachale XX veka]. Novosibirsk : Publishing house of SibAGS [Izd-vo SibAGS], 2005.
3. Komarov E. *Career Management* [Upravlenie kar'eroi] // Human resource management [Upravlenie personalom]. 1999. N. 1. Pp. 37–42.
4. Poray-Koshits I. *History of the Russian nobility from IX until the end of the XVIII century* [Istoriya russkogo dvoryanstva ot IX do kontsa XVIII veka] // I. Poray-Koshits, A. Romanovich-Slavatinsky. M. : «Kraft+» publishing house [Izdatel'stvo «Kraft+»], 2003.
5. Turchinov A. I. *Professionalization and personnel policy: problems of development of the theory and practice* [Professionalizacija i kadrovaya politika: problemy razvitiya teorii i praktiki]. M., 1998.

Почему вот уже десять лет за противоправные действия, бездействие и коррупцию избиратели не отзывают выборных лиц?

Пылин Владимир Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Профессор кафедры конституционного и административного права

Доктор юридических наук, профессор

vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы, а также пути их решения, связанные с организацией и проведением голосования по отзыву депутатов, выборных должностных лиц избирателями за утрату доверия, нарушение Конституции РФ и федеральных законов, совершение действий, не достойных высокого звания выборного лица.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

депутаты, выборные должностные лица, избиратели, отзыв выборных лиц избирателями, избирательные комиссии, демократия

Pylin V. V.

Why that's already Ten Years for Illegal Actions, Inaction and Corruption Voters do not Withdraw their Elected Officials?

Pylin Vladimir Vasylievich

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

Doctor of Science (Jurisprudence), Professor

vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

ABSTRACT

This article discusses problems and solutions related to the Organization and conduct of the vote on the recall of Deputies, elected officials to voters for the loss of voter confidence, violation of the Constitution of the Russian Federation and federal laws, acts, not worthy of the title of the elected person.

KEYWORDS

deputies, elected officials, voters, elected officials, electoral commission, democracy

В нашей стране все больше внимания уделяется развитию демократии и непосредственного народовластия на основе конституционного соединения двух базовых приоритетов: высочайшего статуса прав, свобод граждан и сильного государства, взаимная обязанность которых — уважать и защищать друг друга. К этому активно призывает Президент Российской Федерации В. В. Путин. В своем послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. В. В. Путин отметил, что «для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии. <...> Мы разделяем именно универсальные демократические принципы, принятые во всем мире. Однако российская демократия — это власть именно российского народа, с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне. Демократия — это, в том числе, соблюдение и уважение принятых действующих законов, правил и норм. Могут меняться правящие

партии, правительства, президенты, но не должны затрагиваться основы государства и общества, прерываться преемственность национального развития, пересматриваться вопросы суверенитета, обеспечения прав и свобод граждан. Демократия — это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы. Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в том числе речь — о праве народной законодательной инициативы...»¹

Демократия многообразна, она должна эффективно охватывать все сферы жизнедеятельности россиян. При этом реализация гражданами своего конституционного права на осуществление непосредственного народовластия должна происходить не только путем референдума и выборов, но и, при необходимости — путем отзыва депутатов, а также региональных и муниципальных выборных должностных лиц непосредственно избирателями. Таким образом, демократия — это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы, а при утрате доверия избирателей к выборному лицу досрочно прекращать его полномочия путем отзыва через голосование в порядке, установленном законом. Отзыв депутата, выборного должностного лица является также выражением полновластия народа и гарантирует действительную ответственность избираемых лиц перед избирателями.

В советский период депутат федеральных, региональных и местных представительных органов по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа мог быть в любое время отозван, если он не оправдал доверие избирателей, нарушил Конституцию и федеральные законы, или совершил действия, не достойные высокого звания депутата.

Право на отзыв депутатов появилось в нашей стране вместе с рождением Советов, начиная с революции 1905 г. В советский период институт отзыва депутатов избирателями был закреплен через месяц после установления советской власти: Декретом ВЦИК от 4 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов»². Затем право на отзыв депутатов было закреплено во всех конституциях СССР и конституциях РСФСР. Оно основывалось на положении о том, что «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»³.

Конституция (Основной Закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. закрепила, что избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению (ст. 78). Точно такое же положение было установлено в Конституции (Основной закон) РСФСР от 11 мая 1925 г. в ст. 75.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 г., выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся, начиная от сельского и городского Совета депутатов трудящихся вплоть до Верховного Совета СССР, стали производиться гражданами непосредственно путем прямых выборов (ст. 139). Каждый депутат обязан был отчитываться перед избирателями в своей работе и работе Совета депутатов трудящихся, и мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке (ст. 142). Стали избираться гражданами района (города) и народные судьи районных (городских) народных судов также на основе

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 12.12.2012. № 5960.

² Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 07.12.1917. (24.11.1917); Собрание Узаконений РСФСР. 1917. Т. 3. Ст. 49.

³ Ленин В. И. Проект декрета о праве отзыва // Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет (ст. 109).

Порядок отзыва депутатов был определен Законом СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» и республиканскими законами об отзыве депутатов Верховных Советов республик и местных Советов, принятыми в 1959–1960 гг.¹ Порядок отзыва депутата местного Совета в РСФСР был установлен Законом РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва депутата краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР»².

В соответствии с Конституцией СССР 1977 г., депутат был обязан отчитываться в своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатуру. Депутат, не оправдавший доверие избирателей, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке (ст. 107).

Все суды в СССР также стали образовываться на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов стали избираться гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Судьи и народные заседатели стали ответственны перед избирателями или избравшими их органами, стали отчитываться перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке (ст. 152). В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г., избираемый народный судья районного (городского) народного суда, не оправдавший доверие избирателей или совершивший действия, не достойные высокого звания судьи, мог быть отозван по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа. Порядок отзыва регулировался законом РСФСР от 8 июля 1981 г. «О порядке отзыва народных судей районных (городских) судов РСФСР»³.

Местные Советы и, соответственно, депутаты избирались сроком на 2,5 года. Такой срок в большей степени отвечал принципам демократии, позволял систематически обновлять состав депутатов.

В состав народных депутатов избирались представители различных социальных групп. Например, 24 февраля 1980 г. в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские, поселковые Советы народных депутатов СССР были избраны 2 274 861 депутат. Среди них: рабочих — 986 193 (43,4%), колхозников — 576 621 (25,3%), членов и кандидатов в члены КПСС — 979 895 (43,1%), беспартийных — 1 294 966 (56,9%), женщин — 1 127 120 (49,5%), молодежи в возрасте до 30 лет — 755 254 (33,2%), членов ВЛКСМ — 479 995 (21,1%)⁴.

Местные Советы и их депутаты не только сами отчитывались не реже двух раз в год в своей работе и работе Совета перед избирателями, перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты, но и осуществляли контроль над регулярной отчетностью исполнительных комитетов и их органов перед населением. Исполкомы не реже одного раза в год отчитывались перед избравшими их Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. Отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов отчитывались в своей работе перед Советом и его исполнительным комитетом, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан не реже одного раза в год.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 17. Ст. 277; 1986. № 52. Ст. 1048.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 587.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

⁴ Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 291.

При этом Советы народных депутатов уделяли большое внимание работе депутатов с наказами избирателей как одной из форм демократии по выражению воли и интересов населения. Наказы — это поручения избирателей депутатам, одобренные предвыборными собраниями, имеющие общественное значение, направленные на улучшение деятельности Советов народных депутатов по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории Совета.

Советы рассматривали наказаы избирателей, утверждали планы мероприятий по выполнению наказов, учитывали их при разработке планов экономического и социального развития своей территории и составлении бюджета, организовывали выполнение наказов и информировали граждан об их реализации. Порядок внесения, рассмотрения, учета и выполнения наказов избирателей определялся Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 мая 1982 г. «Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в РСФСР»¹.

Такая деятельность депутатов, их тесная взаимосвязь с избирателями являлась эффективной школой народовластия и демократического управления в СССР и РСФСР, которую прошли многие поколения и десятки миллионов граждан, став реальным ценным источником подготовки руководящих кадров в стране как для органов власти и управления, так и для организаций различных сфер жизнедеятельности.

К сожалению, некоторые депутаты не всегда исполняли свои обязанности и соблюдали требования к поведению надлежащим образом. От таких депутатов избиратели освобождались путем отзыва. В 1960–1980 гг., после издания законов о порядке отзыва, было отозвано из местных Советов свыше 8000 депутатов, из Верховных Советов союзных и автономных республик — 123, из Верховного Совета СССР — 12 депутатов².

Столь развитая демократия, главным элементом которой являлась принадлежность всей власти в центре, на местах, на предприятиях и в организациях гражданам, а также постоянное участие граждан в управлении государственными и общественными делами, тесная взаимосвязь и взаимодействие органов власти и управления с народом стали определяющим фактором в становлении страны на 2-е место в мире по своим достижениям в большинстве сфер жизнедеятельности. Главное, что многие граждане, включая молодежь, являлись не только патриотами, но и, что очень важно, чувствовали себя хозяевами своей страны, своей малой Родины, своих предприятий, гордились своей державой. Достигнуть столь высокого уровня развития было бы немыслимо без широкого и массового народовластия, подлинной демократии.

И очень важно использовать сегодня все ценное, что накопила практика в советский период, особенно в 60–80 гг. в сферах демократии и народовластия.

Право отзыва народных депутатов местного совета избирателями было закреплено и в Законе РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», который действовал до 1 сентября 1995 г. Решения об отзыве народных депутатов местного Совета народных депутатов РСФСР принимались указанными местными Советами (ст. 10).

Принятая в 1993 г. Конституция РФ закрепила (в статьях 3, 32, 130), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, органы местного самоуправления и через своих представителей. В соответствии с этим, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было установлено, что уставами муниципальных образований может быть предусмотрен

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 19. Ст. 587.

² Конституция СССР ... С. 389.

порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 8).

Активную линию поддержки законодательного закрепления права отзыва выборных лиц избирателями последовательно проводила в последующие годы Центральная избирательная комиссия РФ и ее Научно-методический совет, в составе которого было много ведущих ученых-государствоведов страны. Ими были подготовлены и направлены для использования на местах два модельных закона: «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»¹ и «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления»².

В 1996–1998 гг. инициировались отзывы 66 глав муниципальных образований в 19 субъектах Федерации. Голосование состоялось в 24 случаях, 13 глав были отозваны. После инициирования отзыва девять глав сложили с себя полномочия, не дожидаясь голосования. В четырех субъектах Федерации инициировались отзывы в отношении 23 депутатов представительных органов местного самоуправления. Голосование состоялось в восьми случаях, отозваны два депутата³.

Право на отзыв избирателями глав руководителей субъектов РФ было закреплено Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим законом было установлено, что полномочия высшего должностного лица субъекта РФ прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта РФ, если такое положение предусмотрено законом субъекта Федерации (пп. «и» п. 1 ст. 19)⁴.

Однако данное положение было признано не соответствующим Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, поскольку оно не предусматривает необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, не устанавливает процедурные гарантии: в частности, не требует положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта РФ, что создает возможность произвольного применения данного института — особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам⁵.

Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ был изменен порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации на утверждение их в должности решениями законодательных органов по предложению Президента РФ⁶. Вследствие этого избиратели утратили право на отзыв глав субъектов РФ. Однако Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ были возвращены прямые выборы глав регионов, и вместе с ними возвращен порядок отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями⁷.

Однако, в отличие от права отзыва избирателями депутатов Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных и автономных республик, краев и областей, возможность которого существовала в советский период, с принятием Конституции РФ отзыв избирателями депутатов Государственной Думы и депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации не

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 7 (61). С. 105–128.

² Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 1 (67). С. 35–57.

³ Постановление ЦИК РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-II.

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2013 № 371-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

был предусмотрен и до сих пор не восстановлен. Тогда все депутаты избирались по одномандатным округам. Теперь 225 депутатов Государственной Думы избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, образуемым в субъектах Федерации на основе единой нормы представительства; остальные 225 депутатов избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. Такое различие в системе выборов депутатов нарушает принцип равенства между ними, а вследствие этого исключает применение к ним отзыва избирателями. По этой же причине не был предусмотрен отзыв депутатов государственных законодательных органов субъектов Федерации.

Из вышеуказанных конституционных положений, а также из п. 5 ч. 1 ст. 17, ст. 24, п. 8 ч. 1 ст. 44, ч. 3 ст. 45, ст. 71 нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ от 06.10.2003 № 131)¹ однозначно следует, что за депутатами, членами выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления закреплён императивный мандат, содержащий право на отзыв выборных лиц.

Императивный мандат предусматривает такую форму взаимоотношений между выборными лицами и населением в сфере местного самоуправления, при которой выборные лица, являясь представителями избирателей, обязаны выражать и осуществлять наказы и волю всего населения избирательного округа, нести ответственность перед ним, отчитываться перед ним, вести прием и рассматривать обращения жителей, защищая их права, свободы и законные интересы; при этом избиратели вправе досрочно отозвать выборное лицо, не оправдавшее доверие либо совершившее поступки, порочащие звание выборного лица.

При этом выборные лица (независимо, каким числом избирателей они избраны) все равно считаются представителями всего населения муниципального образования или избирательного округа.

Однако среди многих ведущих федеральных и региональных должностных лиц, политиков и ученых существует диаметрально противоположное отношение к институтам отзыва выборных лиц и роспуска выборных органов избирателями. Одни обоснованно считают, что отзыв расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава государственных и муниципальных депутатов представительных органов и корпуса выборных должностных лиц, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности, позволяет освободиться от лиц, не оправдавших доверие избирателей либо совершивших поступки, порочащие звание выборного лица.

Другие считают, что эти институты противоречат основам конституционного строя России, сути демократического государства, и что они характерны преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем. Ряд противников отзыва прямо аргументируют свою позицию и тем, что возложить на избирателей оценку профессиональной деятельности выборных лиц или их поведения — это якобы значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных.

Однако за многие десятилетия советского периода на практике этого почти не было. Не было этого и в новой России, хотя некоторые политические силы стремились освободить от выборных должностей своих политических противников путем отзыва, но в большинстве случаев у них это не получалось. Избиратели и в прежние годы хорошо разбирались в том, заслуженно или нет те или иные граждане иници-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 22.10.2013 № 284-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ировали голосование по отзыву выборного лица. В современное время, когда уровень образования и политическая подготовка стали значительно выше, избиратели тем более не пойдут на поводу у криминала и политиканов.

Подобное недоверие к гражданам, как и различные нападки на возможность народовластия, хорошо известны с давних времен. Конечно, демократия не свободна от недостатков, но всем ходом истории убедительно доказано, что она наиболее эффективна и справедлива по сравнению с другими формами правления.

У многих же руководителей прослеживается устойчивое нежелание, боязнь и неумение осуществлять управление механизмами подлинной демократии при активном участии самого народа. В силу этого многие демократические институты гражданского общества зачастую превращаются в фикцию, а самовластие чиновников процветает.

Ведь нельзя не видеть, что в настоящее время государственные и особенно муниципальные органы и должностные лица, в условиях отсутствия действенного контроля как сверху, так и снизу, зачастую нередко безответственны перед населением и безнаказанны. В средствах массовой информации часто сообщается о фактах злоупотребления служебным положением, самоуправства, бездеятельности со стороны названных органов и должностных лиц. Имеются факты проникновения на выборные должности представителей криминальных структур. За один 2012 г., по представленным Генпрокурором сведениям, усилиями правоохранительных органов осуждены за коррупцию 224 главы муниципальных образований и местных администраций, 114 депутатов выборных органов различного уровня¹. И в то же время, за последние 10 лет не было слышно, чтобы избиратели сами досрочно прекратили полномочия избранных ими депутатов и выборных должностных лиц путем голосования по отзыву за злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, коррупцию, самоуправство и другие неблагоприятные деяния. Конечно, чем меньше будет отзывов выборных лиц, тем лучше. Главное здесь — на максимально ранней стадии предотвратить и исправить недостатки.

И все же почему вот уже 10 лет в сфере местного самоуправления избиратели не отзываю избранных ими должностных лиц? Кроме известных многолетних причин — таких, как равнодушие, противозаконная круговая порука, боязнь и тому подобное, — труднопреодолимой преградой в этой сфере стало современное правовое регулирование досрочного прекращения избирателями полномочий выборных лиц, которое теперь практически лишает избирателей права на их отзыв.

Во-первых, за 20 лет действия Конституции РФ до сих пор не разработан Федеральный закон о порядке отзыва депутата и выборного должностного лица. Отзыв выборных лиц является институтом избирательного права. Однако в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» (далее — ФЗ от 12.06.2002 № 67) право на отзыв выборного лица даже не упоминается².

В связи с этим, когда принимали ФЗ от 06.10.2003 № 131, временно, с учетом определенной схожести проведения местного референдума и отзыва, в ст. 24 было установлено, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном ФЗ от 12.06.2002 № 67 и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ от 06.10.2003 № 131. В связи с этим возникают коллизии норм права, появляются неопределенности,

¹ Шкель Т. Неуловимые // Российская газета. 21.02.2013.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67 (ред. от 21.12.1013 № 364-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002 № 24. Ст. 2253.

расхождения и противоречия в подготовке и в осуществлении отзыва выборных лиц, что приводит к различным нарушениям.

Во-вторых, недавно, Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ ст. 24 ФЗ от 06.10.2003 № 131, была дополнена частью 2.1, закрепившей, что в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Это относится, прежде всего, к крупнейшим муниципальным образованиям: к большинству городских округов и муниципальных районов, а также ко многим городским поселениям региональных городов и к иным большим по численности населения муниципальным образованиям. Таким образом, муниципальные выборы депутатов по спискам политических партий в период активного возрождения демократии полностью лишили избирателей права на отзыв тех, кого они избирали.

В-третьих, основанием для отзыва выборных лиц стали теперь не утрата ими доверия избирателей, выразившееся, без уважительных причин, в неисполнении своих обязанностей либо в совершении поступков, порочащих звание выборного лица, а только их конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Это неконкретное и весьма расплывчатое положение требует предметного обоснования, четкого и ясного изложения. Ведь в зависимости от характера правонарушений, степени общественной вредности и санкций за их совершение, они делятся на преступления и проступки.

Ведь если выборное лицо совершит противоправное действие либо бездействие, которые по своему характеру влекут за собой уголовную ответственность, т. е. полномочия в этом случае будут прекращены досрочно в соответствии с п. 5 ч. 10 ст. 40 ФЗ от 06.10.2003 № 131 — в связи со вступлением в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда. Полномочия выборного лица, осуществляющего свои полномочия на штатной основе, прекращаются также досрочно и в случае несоблюдения ограничений, установленных п. 10.1 ч. 10 ст. 40 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Следовательно, в этих случаях не требуется проводить голосование по отзыву выборного лица.

На протяжении почти столетия избиратели в необходимых случаях самостоятельно принимали решения об отзыве выборных лиц. И никем не было доказано, что это противоречит основам конституционного строя России, сути демократического государства и открывает возможность для манипулирования делами и наказания невиновных.

Любое правонарушение само по себе уже направлено против порядка и законности, что, безусловно, должно вызывать ответную реакцию со стороны правоохранительных, государственных и муниципальных органов для защиты интересов в возникающих отношениях. Правонарушение всегда наказуемо, т. е. за совершение правонарушения субъект привлекается к юридической ответственности по действующему законодательству, исходя из размера причиненного вреда общественным отношениям.

Следовательно, меры по всем этим вопросам должны принимать соответствующие правоохранительные и исполнительные органы. Именно они уже в необходимых случаях могут вносить предложения местному гражданскому сообществу через представительный орган муниципального образования об отзыве виновного выборного лица, а не заставлять граждан добиваться подтверждения этого в судебном порядке.

Все другие субъекты публично-правовых отношений решают вопросы привлечения к ответственности, включая освобождение от должности, самостоятельно, а

многие — единолично. Почему же такое недоверие к местному гражданскому обществу, являющемуся формой муниципальной публичной власти, тем более — в современных условиях развивающейся демократии? Ведь оно состоит, в основном, из образованных граждан, многие из которых являются успешными лидерами; из депутатов, государственных и муниципальных служащих; ученых, интеллигенции, юристов...

К тому же нигде, ни в одном нормативном правовом акте не установлено, каким образом и кем в случае намерения инициировать отзыв выборного лица следует получать подтверждение суда. И не случится ли так, что пока в суде будут доказывать противоправные действия выборного лица, его самоуправство, некомпетентность, правовой нигилизм, люди будут страдать от наносимого им вреда и ущерба?

В-четвертых, выборное лицо стало считаться отозванным, если за отзыв проголосовали не менее половины избирателей уже не из числа принявших участие в голосовании, а из числа зарегистрированных в избирательном округе (ст. 24). Преодолеть такой высокий барьер явки на голосование по отзыву для большинства муниципальных образований в современных условиях нереально. Даже из-за низкой явки на выборы избирателей и невысокие по закону «пороги явки», которые составляли на выборах муниципальных и региональных 20%, федеральных по выборам депутатов Государственной Думы 25%, нередко эти барьеры было невозможно преодолеть. Поэтому эти «пороги явки» были отменены, и выборы в последние годы стали признаваться состоявшимися при любой явке — несмотря на то, что это является нарушением принципов демократии и легитимности.

В то время как избиратели, в соответствии с вышеизложенным, фактически лишены возможности отзыва избранного ими главы муниципального образования, представительный орган муниципального образования, наоборот, получил такое право. Оно было установлено Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ, в котором указано, что представительный орган муниципального образования имеет право удалять главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта Федерации. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку, в настоящее время дополненными иными законами, являются:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 настоящего Федерального закона;
- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Федерации;
- неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;
- несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;
- допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципально-го образования и подведомственными организациями массового нарушения

государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Однако удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования решается без участия населения, очень узким кругом депутатов, пренебрегая тем, что глава муниципального образования избран населением на муниципальных выборах. Таким образом, воля, выраженная избирателями на выборах, которая является высшим непосредственным выражением их власти, изменяется даже без учета мнения населения. Это является нарушением законности. Тем более недопустимо непосредственное участие в удалении главы муниципального образования в отставку высшего должностного лица субъекта Федерации. Ведь, в соответствии с Конституцией РФ, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12), местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130). Необходимо предусмотреть, чтобы подобные решения принимались только населением путем отзыва.

Законодателям следует принять Федеральный закон и законы субъектов Федерации о порядке отзыва избирателями депутата и выборного должностного лица, освободив их от вышеуказанных правовых барьеров, которые подавляют демократию, самостоятельность и ответственность населения муниципальных образований.

Спорные вопросы правового статуса сельских старост: итоги дискуссии в Ленинградской области*

Макаров Иван Иванович

Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области (Санкт-Петербург)
Первый заместитель председателя комитета, начальник Департамента по организации взаимодействия с органами местного самоуправления
Соискатель юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
makarov426@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены актуальные проблемы правового статуса старост сельских населенных пунктов, выявленные в ходе публичной дискуссии, предшествовавшей и сопровождавшей принятие закона Ленинградской области о государственной поддержке сельских старост. Изложены точки зрения на перечень полномочий и сфер ответственности старост, на право старост привлекать правонарушителей к административной ответственности, рассмотрены возможности возмещения расходов старост, другие актуальные вопросы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

староста сельского населенного пункта, местное самоуправление, сельское поселение, административные полномочия, вознаграждение и компенсация расходов

Makarov I. I.

Controversial Questions of Legal Status of Rural Heads: Discussion Results in the Leningrad Region

Makarov Ivan Ivanovich

Committee on Local Government, Interethnic and Inter-Confessional Relations of the Leningrad Region (Saint-Petersburg, Russian Federation)
The First Deputy Chairman of Committee, the Head of the Department of Organization of the Interaction with Local Governments
The Applicant for the PhD Degree of Law Faculty of the Moscow State University Named by M.V. Lomonosov
makarov426@gmail.com

ABSTRACT

The article describes the current problems of the legal status of village headmen identified in the public debate preceded and accompanied by the adoption of the Leningrad region Law on the state support for rural elders. The point of view on the list of the powers and responsibilities of headmen, the right to put on measures of administrative responsibility, considered the possibility of reimbursement for village headmen, and other topical issues.

KEYWORDS

Village headman, local self-government, rural settlement, administrative powers, remuneration and reimbursement of expenses

Ремонт деревенского колодца, установка уличных скамеек и устройство пешеходных дорожек с газонами в поселке, очистка подъезда к пожарному водоему и приобретение мотопомпы — эти и тому подобные меры для решения общих проблем жителей сельских населенных пунктов в Ленинградской области могут получить

* Статья подготовлена в рамках проекта «Поддержка местного самоуправления для улучшения качества жизни населения в сельской местности» (ELRII-269) Программы приграничного сотрудничества Эстония—Латвия—Россия в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства 2007–2013.

финансирование из областного бюджета. Средства для решения этих — возможно, малозатратных, с точки зрения областного бюджета, но весьма актуальных с точки зрения местных жителей — проблем выделяются при условии соблюдения порядка и требований, определенных Законом Ленинградской области от 20 ноября 2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»¹ (далее — областной закон 95-оз). Ключевым условием выделения государственной поддержки субъекта федерации является подготовка и выдвижение такого малого «проекта» сельским старостой при поддержке своих односельчан.

Действующий с 2013 г. в Ленинградской области областной закон 95-оз, предусмотренный этим законом порядок и в некоторых вопросах косвенно, а в иных — прямо определенный этим законом статус старосты сельского населенного пункта стали результатом складывавшихся в течение двух лет обменов мнениями, споров и компромиссов. Содержание этих дискуссий, зафиксированное стенограммами, представляет несомненный интерес как для юристов, так и для обществоведов других специальностей, исследующих проблематику, связанную с организацией местной власти в современной сельской России. Точки зрения, отвергнутые и принятые в ходе этой дискуссии, будут любопытны также и коллегам-практикам из других регионов, где предпринимаются попытки ввести новые или реанимировать старые эффективные, но забытые по субъективным причинам формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления в сельской местности.

Первое крупное совещание, специально посвященное теме сельских старост, состоялось 29 марта 2011 г. в городе Тосно. В совещании приняли участие главы администраций и главы городских и сельских поселений, в составе которых есть сельские населенные пункты, а также около четырехсот сельских старост из всех районов области. Отсутствие в городах региона крытого помещения, способного вместить всех сельских старост, которых, на тот момент, насчитывалось более 1100 чел., обусловило необходимость отбора среди старост участников этого совещания по заранее распределенной между муниципальными районами квоте.

Совещание проводил губернатор. В соответствии с подготовленной повесткой, руководителями четырех профильных комитетов областной администрации были сделаны доклады. Затем о практике работы старост поочередно высказывались некоторые главы администраций поселений, председатель областного Законодательного собрания и сами сельские старосты.

С точки зрения нашей темы, менее интересны доклады о перспективах социально-экономического развития региона и об оказании услуг жилищно-коммунального комплекса в сельской местности. Оба доклада носили очевидный информационный характер, и только второй докладчик попытался в большей степени ориентироваться на аудиторию и сформулировать несколько задач для совместной работы старост и других органов власти: например, предотвращение самовольного водозабора гражданами горячей воды из системы отопления² или ликвидация задолженности населения за коммунальные услуги³.

¹ О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления: обл. закон Ленинградской области от 20.11.2012 № 95-оз // СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

² Доклад председателя Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству и энергетическому комплексу Ленинградской области Мякова С. Б. «Оказание услуг жилищно-коммунального комплекса в сельской местности» // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 36.

³ Там же. С. 39.

Доклады же двух других комитетов — по правопорядку и безопасности и по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям — для нас более важны с точки зрения как содержания, так и спровоцированной ими дискуссии.

В докладе о задачах, проблемах и методах работы старост¹ предпринята попытка дать общую характеристику функций старост, охарактеризованы порядок избрания старосты, определения территории, на которую распространяется его деятельность; порядок издания муниципальных нормативных актов, регламентирующих статус старост, рассмотрены иные вопросы организационно-правового характера.

Интерес представляют предложенное рабочее определение понятия старосты — «представитель населения в сельском населенном пункте, наделенный полномочиями по обеспечению решений органов местного самоуправления, вопросов местного значения и обладающий определенной информацией», — и характеристика роли старост в местном сообществе: «являются главными помощниками и для населения, и для органов местного самоуправления»².

Любопытно также изложение проблем функционирования института сельских старост, автором которого стал компетентный руководитель, отвечающий за развитие местного самоуправления в регионе³.

Во-первых, отмечена количественная нехватка старост: «не во всех населенных пунктах они избраны», затем обозначен недостаток информационного взаимодействия: «не везде налажен и осуществляется надлежащий обмен информации со старостами как в одну сторону — от администрации к старостам, так и в другую — от старост к администрации». В-третьих, затронут вопрос материальной компенсации за исполнение обязанностей старост. В завершение в качестве проблемы была названа общая низкая осведомленность органов власти о деятельности старост.

Необходимо отметить, что функция посредника в информационном обмене между органами муниципальной и государственной власти с одной стороны, и жителями отдаленных сельских населенных пунктов с другой — едва ли не самая существенная тема, о которой на различных встречах со старостами говорят представители властных органов. Этот вопрос, безусловно, имеет большую важность для полноценного функционирования органов власти и своевременного и качественного удовлетворения нужд граждан [1; 3].

Возражение вызвал тезис о необходимости избрания старост во всех населенных пунктах⁴. Высказано мнение, что в нескольких малонаселенных деревнях, расположенных по соседству, может избираться и работать один староста. В таком случае в мелких населенных пунктах, включенных в состав территории, подведомственной старосте, следует назначать или избирать помощников старост.

В другом докладе подробно рассмотрены административные полномочия старост⁵: в первую очередь — право старост «требовать от граждан, постоянно или временно

¹ Доклад председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области Скоробогатова В. А. // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 22–28.

² Там же. С. 23.

³ Там же. С. 27.

⁴ Там же.

⁵ Доклад первого заместителя председателя Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области Волкова Г. Л. «О роли старост в обеспечении охраны порядка и предотвращении возникновения чрезвычайных ситуаций» // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 47–53.

проживающих или находящихся на территории данного населенного пункта, соблюдения общественного порядка, санитарного порядка, обеспечения противопожарной безопасности»¹. Старосты, в силу факта длительного проживания в населенном пункте, а также наличия того, что принято называть «активной жизненной позицией», могут оказывать серьезную помощь как в предотвращении, так и в раскрытии преступлений. Говорилось о роли старост в создании народных дружин в населенных пунктах; о том, что без активного участия старост невозможно эффективное выполнение полномочий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с весенним паводком, пожароопасным сезоном. Последняя тема особо актуальна. Такие задачи, как контроль за соблюдением требований пожарной безопасности в населенном пункте, проведение противопожарной пропаганды, проверка наличия первичных средств пожаротушения у домовладельцев, создание в населенных пунктах добровольных пожарных команд, оснащенных средствами пожаротушения, содержание в удовлетворительном состоянии пожарных водоемов и подъездов к ним, входят, по мнению отраслевого органа исполнительной власти субъекта федерации, отвечающего в регионе за безопасность, в сферу ответственности сельских старост.

Такое широкое понимание обязанностей сельских старост вызвало возражения у части собранной аудитории. Один из выступавших представителей деревень выразил, при поддержке своих коллег, мнение: «Если мы обяжем старосту следить за порядком в домах, следить за порядком там-то, там-то, отвечать за пожары, за все это отвечать, извините, зачем нам МЧС и другие структуры?»²

Следует отметить, однако, что выступавшие впоследствии сами сельские старосты и главы администраций излагали еще более широкий перечень обязанностей старост. К этому перечню относили культурно-массовую и просветительскую работу, выполнение отдельных задач в сфере социальной защиты населения, уборку мусора, помощь в организации досуга для детей и сельской молодежи, благоустройство, оказание помощи при проведении переписей населения, осуществление подворного обхода и опрос населения об изменениях в лицевых счетах похозяйственных книг, опрос населения по содержанию скота, информирование администрации о фактах самовольного захвата земельных участков, самовольного строительства, а также контроль над исполнением правил благоустройства, контроль над содержанием мест общего пользования, общественных колодцев, содержание в надлежащем состоянии мемориальных досок, информирование администрации поселения о качестве предоставляемых услуг жилищно-коммунального хозяйства, помощь в организации и проведении различных мероприятий³.

Разумеется, качественное выполнение такого широкого перечня обязанностей требует значительного времени, что естественным образом ставит вопрос о воз-

¹ Доклад первого заместителя председателя Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области Волкова Г. Л. «О роли старост в обеспечении охраны порядка и предотвращении возникновения чрезвычайных ситуаций» // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 48.

² Выступление старосты дер. Сяберы Волошовского сельского поселения Лужского муниципального района Симачевой Г. А. // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области, 29 марта 2011 года. С. 87.

³ Выступление главы администрации Шугозерского сельского поселения Тихвинского муниципального района Ленинградской области Соколовой Н. С. // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 64–65.

награждении труда сельских старост. Точки зрения на эту проблему мы приведем и систематизируем чуть ниже.

Совещание было завершено формулировкой поручения губернатора о разработке областного закона о старостах, который должен, по мнению высшего должностного лица области, регламентировать порядок и условия избрания старост, их полномочия и возможность вознаграждения за деятельность.

Именно на этом совещании в Ленинградской области впервые была оглашена точка зрения о необходимости наделения сельских старост полномочиями на привлечение к административной ответственности, «чтобы староста мог составлять протоколы об административных нарушениях, а не ходить и не упрашивать»¹. Эта тема получила свое развитие в ходе дальнейшей дискуссии по поводу разработанного проекта областного закона.

Обсуждение проблематики статуса сельских старост активно продолжилось в Ленинградской области осенью 2011 г. в период избирательной кампании перед выборами депутатов Государственной Думы 6-го созыва с участием руководителя Администрации Президента России С. Е. Нарышкина [2]. К этой встрече была подготовлена предварительная редакция проекта областного закона о сельских старостах, которую раздали участникам.

Точка зрения о необходимости наделения старост полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях действительно стала одной из самых дискуссионных. Четверо из выступавших высказали свое мнение об уместности этой нормы. Сторонники такой меры говорили, что это «благоприятно повлияет на сознание нерадивого населения и скорость принятия штрафных санкций»² и «чтобы староста не просто пальчиком грозил населению, а имел точно такие же права, как имеет участковый инспектор»³. Другое мнение состояло в том, что составление протоколов об административных правонарушениях необходимо «из проекта исключить, поскольку старосты — это, в первую очередь, помощники и друзья жителям на территории. А составление протоколов может обострить отношения с соседями»⁴.

Другие ораторы признавали как целесообразность этой нормы, так и неизбежные негативные последствия ее применения: «довольно сложно <...> войти в конфликт с населением. <...> Но все-таки старосту должны уважать и как администратора»⁵.

¹ Выступление председателя Законодательного собрания Ленинградской области Хабарова И. Ф. // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области. 29 марта 2011 г. С. 69.

² Выступление старосты д. Снегиревка Сосновского сельского поселения Приозерского муниципального района ЛО Беловой Л. Ю. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 16.

³ Выступление председателя президиума Совета муниципальных образований Ленинградской области, главы администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области Худилайна А. П. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 31.

⁴ Выступление главы Горбунковского сельского поселения Ломоносовского муниципального района Ленинградской области Астапковой Л. Х. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 20.

⁵ Выступление старосты д. Михайловка Лагодовского сельского поселения Ломоносовского муниципального района ЛО Черепанова А. И. // Стенограмма областного совещания старост

Позднее, на заседании правительства Ленинградской области, где обсуждался проект областного закона о поддержке старост, также отмечалось: «Надо понимать, чтобы люди знали, что уговоры могут кончиться, и можно будет принять там какую-то и материальную, наверное, ответственность применить»¹.

Как видим, аргументация большинства участвовавших в обсуждении не носила юридический характер. Только выступивший против этой нормы представитель Тихвинского района указал, что областной закон «Об административных правонарушениях»² в перечне категорий должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, не содержит указаний на старост³. Впоследствии, когда обсуждение коснулось иных вопросов правового положения старост и стало понятно, что решить положительно вопрос о наделении сельского старосты статусом должностного лица в существующих условиях не представляется возможным, тема составления старостой протоколов об административных правонарушениях также была снята, а соответствующая норма исключена из законопроекта.

Обмен мнениями произошел и по уже затронутому вопросу о выплате старостам вознаграждения за выполнение своих обязанностей или о компенсации расходов, связанных с деятельностью: «Компенсация старост по транспортному обслуживанию, по телефонным переговорам, по компьютеру, <...> тоже нужно прописать в этом законе, чтобы эта компенсация была в обязательном порядке учтена»⁴, «изыскать из тех средств, которые выделяются в проекте этого закона на поощрение старост и на решение тех вопросов, которые они ведут»⁵.

Вопрос денежного вознаграждения или компенсации — еще один чрезвычайно острый момент в комплексе проблем правового статуса сельских старост. Эта тема затрагивалась на всех совещаниях, где обсуждался областной закон: «Почему в законе не предусмотрены меры на социальную поддержку или на какую-то компенсацию затрат, связанных с работой старосты? <...> это и телефонные расходы, это и проезд <...> расходы на канцелярию»⁶. При этом даже одно и то же лицо могло

сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 37.

¹ Выступление заместителя председателя Законодательного собрания Ленинградской области Бебенина С. М. // Стенограмма заседания Правительства Ленинградской области «О проекте областного закона „О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения“». СПб., 26 января 2012 г. С. 34.

² Об административных правонарушениях : обл. закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-оз // СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

³ Выступление старосты п. Сарка Тихвинского городского поселения ЛО Помозовой Т. Д. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 26.

⁴ Выступление председателя президиума Совета муниципальных образований Ленинградской области, главы администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области А. П. Худилайна // ... С. 31.

⁵ Выступление главы Выборгского района Ленинградской области Орлова Г. А. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 1 ноября 2011 г. С. 33.

⁶ Выступление вице-губернатора Ленинградской области Дрозденко А. Ю. // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области «О проекте областного закона „О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки

высказывать неоднозначные, на первый взгляд, мнения: «Определить сумму, которая необходима для старосты для решения вопросов территории. Компенсация затрат старосты на решение вопросов населения, она должна быть обязательно предусмотрена. Но это не заработная плата»¹; «Нужно в законе предусмотреть финансирование содержания старост <...> может быть, даже и стимулировать каким-то образом его работу»².

В целом, можно выделить следующие подходы к вопросу о финансировании деятельности сельских старост.

Во-первых, это выплата регулярного вознаграждения: «Денежное вознаграждение старосте выплачивается ежеквартально. Размер вознаграждения зависит от численности населения территории, на которую распространяется его деятельность, и отдаленности населенных пунктов друг от друга»³.

Во-вторых, компенсация расходов, возникающих в связи с выполнением старостой своих функций: оплата проезда до административного центра поселения или муниципального района и обратно, оплата мобильной связи, оформление за счет средств бюджета подписки на местную прессу и т. п.

Третий вариант поддержки состоит в том, что в муниципальном бюджете резервируется часть средств, определенная на год сумма, которая расходуется только на решение небольших неотложных проблем отдельных населенных пунктов по обращениям старост: «...денежный фонд старосте по населению. Где-то 50 тысяч, где-то 30 тысяч: чтобы не ходить в район, чтобы можно было лампочку заменить, чтобы можно было скамейки отремонтировать, не просить чтобы можно было; купить что-то, заказать технику прочистить дорогу и т. д.»⁴.

Четвертый подход выражается в выделении из регионального бюджета более крупных средств для решения, в рамках вопросов местного значения, отдельных задач, которые ставят жители деревень и старосты. Средства выделяются из бюджета субъекта Федерации по итогам предварительного отбора заявок, которые получают поддержку на собраниях граждан: «Не может он (староста — И. М.) быть распорядителем бюджетных средств. Он выходит со своей инициативой к администрации поселения. Администрация поселения вместе с советом депутатов составляют адресную программу, <...> сметы доходов и расходов, которые касаются развития каждого конкретного населенного пункта. Так что здесь никаких подозрений на то, что он начнет распоряжаться этими 100 тысячами, нет»⁵. Специфика

поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения». 26 января 2012 г. С. 10.

¹ Выступление Губернатора Ленинградской области Сердюкова В. П. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“. д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 34.

² Выступление Губернатора Ленинградской области Сердюкова В. П. // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области «О проекте областного закона „О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения“. 26 января 2012 г. С. 31.

³ Выступление главы администрации Шугозерского сельского поселения Тихвинского муниципального района Ленинградской области Соколовой Н. С. // ... С. 64.

⁴ Выступление председателя Законодательного собрания Ленинградской области Хабарова И. Ф. // ... С. 68.

⁵ Выступление председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области Скоробогатова В. А. // Стенограмма заседания Правительства Ленинградской области «О проекте областного закона „О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания

такого подхода заключается в том, что определенным образом гарантируется расходование всех средств исключительно на решение вопросов населенных пунктов, не вызывая подозрения, что какие-то траты могут быть истолкованы как удовлетворение личных нужд старосты: «Не старосте мы выделяем, не старосте в карман. Мы выделяем администрации того поселения, в состав которого входит данный населенный пункт, инициативу по выделению средств которому староста поднял перед администрацией поселения»¹.

Важно отметить в этой связи, что любой из этих подходов финансирования деятельности сельских старост не исключает одновременного применения остальных мер поддержки. Все предлагавшиеся меры могут применяться одновременно, и в ряде муниципальных образований это имеет место: администрация сельского поселения, выплачивая ежеквартальное вознаграждение старосте, помогает готовить документы на получение средств из бюджета области на замену десятка старых столбов электроосвещения в деревне, а из районного бюджета старостам оплачивают лимит пользования мобильным телефоном и ежегодную подписку на местную газету.

Еще один вопрос, который подтолкнул если не к спорам, то к обмену мнениями между участниками дискуссии, — это право сезонно проживающих в сельских населенных пунктах участвовать в избрании старост: «В основном, у нас приезжают дачники, у которых частные земельные владения. И я хочу поправить закон: то, что старосту можно выбрать только тогда, когда человек проживает или больше всего находится в этом месте»². Такой подход получил поддержку: «Если поселок, в котором, на сегодняшний день, живут 3 человека постоянно, а в летний период там живут 130 или 103 человека, надо, конечно учесть эти замечания. И, наверное, все, кто проживает (а там это, я понимаю, апрель, май, июнь, июль и „побежали“ до октября), наверное, имеют право тоже избирать человека, который несет ответственность за эту территорию»³.

Дальнейший этап дискуссии — обсуждение законопроекта о поддержке старост в Законодательном собрании Ленинградской области — был исключительно содержательным и полезным, но большая часть замечаний, идей и сомнений не выходила в публичную сферу, оставаясь достоянием довольно узкого круга специалистов. Хочется отметить только три существенных, на наш взгляд, изменения в законопроекте. Во-первых, это идея общественных советов сельских населенных пунктов как неких коллегий, которые будут избирать из своего состава старост,

поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения». СПб., 26 января 2012 г. С. 13.

¹ Выступление председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области Скоробогатова В. А. // Стенограмма заседания Правительства Ленинградской области «О проекте областного закона „О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения“». СПб., 26 января 2012 г. С. 21.

² Выступление старосты деревни Свирь-городок и станции Лунгачи Селивановского сельского поселения Волховского муниципального района ЛО Ананьевой В. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области. 1 ноября 2011 г. С. 49.

³ Выступление вице-губернатора Ленинградской области Кузнецова А. В. // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области „О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области“». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 1 ноября 2011 г. С. 51.

обсуждать с ним проблемы села, а также помогать в организации решения этих проблем. Идея, на которой настоял председатель Постоянной комиссии Законодательного собрания Ленинградской области по административно-территориальному устройству и местному самоуправлению Ю. В. Соколов, помогла еще больше расширить круг местных жителей, которые напрямую и официально вовлекаются в обсуждение и решение вопросов местного значения. По приблизительным оценкам, исходящим из количества сельских населенных пунктов, на территории которых может применяться областной закон 95-оз, число членов общественных советов в регионе может составлять до 10 000 чел.

Вторым существенным изменением текста законопроекта при обсуждении в Законодательном собрании Ленинградской области стал перечень направлений деятельности сельских старост. В первоначальной редакции документа этот перечень состоял из 16 пунктов, разбитых на две группы: оказание содействия администрации муниципального образования в контроле над решением ряда вопросов местного значения и оказание содействия администрации муниципального образования в проведении массово-политических и хозяйственных мероприятий. Этот перечень подвергался критике с точки зрения как исключения или корректировки отдельных направлений работы старост, так и дополнения его новыми позициями. Обсуждалась целесообразность формулировки открытого или закрытого перечня и т. п. Результатом дискуссии стало компромиссное решение не регламентировать областным законом этот предмет, предоставив самим муниципальным образованияам решать, какие функции старост для них наиболее важны и актуальны. Так, в областном законе 95-оз появилась формулировка ст. 3, которая установила, что направления деятельности общественного совета, старосты, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий и порядок взаимодействия с органами местного самоуправления определяются решением совета депутатов поселения.

Наконец, третья поправка в законопроект, на которой нужно задержать внимание, — это изменение требований к размеру софинансирования из местного бюджета мероприятий, финансируемых из бюджета региона по заявкам общественных советов и старост. Процент требуемого софинансирования из бюджета поселения был уменьшен в два раза по сравнению с первоначальной редакцией законопроекта; таким образом, поселения, не получающие дотации из вышестоящих бюджетов, должны теперь обеспечивать максимальный размер софинансирования в 25% от требуемой для выполнения предложения старосты суммы. Высокодотационные поселения (получающие 80 и более процентов бюджетных доходов в виде дотаций) обязаны предоставить софинансирование в размере 1%.

Завершающая стадия дискуссии по поводу государственной поддержки старост проходила в Ленинградской области уже после вступления в силу областного закона № 95-оз. Здесь под предлогом поиска оптимального варианта реализации закона была предпринята попытка еще раз вернуться к пересмотру некоторых концептуальных подходов. Обсуждалась возможность выбора между распределением средств старостам через администрации муниципальных районов и централизованным распределением через областное государственное учреждение¹. В результате требования бюджетного и муниципального законодательства, а также зафиксированные в областном законе № 95-оз нормы привели к третьему вари-

¹ Выступление Губернатора Ленинградской области Дрозденко А. Ю.: из стенограммы выездного совещания Губернатора Ленинградской области с главами и главами администраций муниципальных районов Ленинградской области в поселке Первомайское Выборгского района Ленинградской области 20 марта 2013 г. (извлечение) // Правовые основы государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области: сб. док. / сост. И. И. Макаров; под общ. ред. К. Н. Патраева, М. Е. Лебединского, А. А. Романцова. СПб.: ИПК «Вести». 2013. С. 36–37.

анту: когда субсидии стали выделяться бюджетам поселений. Именно к компетенции последних относятся вопросы местного значения, в рамках которых старосты и сельские общественные советы готовят свои предложения.

Подводя итог обзору дискуссий о роли старосты в местном самоуправлении в сельских населенных пунктах, следует отметить, что все обсуждение проходило в двух предметных сферах. Первую сферу уместно назвать организационной. К ней относятся вопросы взаимодействия старост с органами власти, соотношения с другими формами участия населения в местном самоуправлении, вознаграждения старост за их деятельность; вопрос целесообразности избрания старост в каждом населенном пункте, принципы и детали процедуры реализации областного закона о государственной поддержке старост и т. п.

Вторую предметную сферу — назовем ее функциональной — составляют мнения о правах, обязанностях и видах деятельности сельского старосты. В этой функциональной сфере обсуждения достаточно ясно выделяются два условных сегмента: описательно-инструктивный и проблемный. К первому сегменту принадлежат бесспорные суждения о функциях, которые выполняются (или должны выполняться) старостами в местном сельском сообществе. Этот перечень актуальных (или потенциальных) задач воспринимается всеми участниками дискуссии и не вызывает возражений, даже если для значительной части аудитории эти потенциальные задачи звучат ново. Примером последнего может служить участие старост в ликвидации задолженности населения за коммунальные услуги.

Проблемный сегмент — это функции, которые, возможно, и являются или, по крайней мере, выглядят в немалой степени традиционными для роли старост в сельском сообществе, но необходимость их выполнения вызывает неоднозначное отношение: в силу наличия других компетентных властных органов, имеющих нужное финансирование. Вопрос наделения сельских старост административными полномочиями, связанными с профилактикой и ликвидацией последствий пожаров и других чрезвычайных ситуаций, а также вопрос о праве старост применять меры административной ответственности являются дискуссионными, не имеют в правовом сознании участников соответствующих общественных отношений бесспорного решения.

Завершая обзор спорных мнений по интересующему нас предмету, нужно подчеркнуть, что в поле внимания автора вошли только те проблемы правового статуса старост, которые разрешались в споре *публично*. Как известно каждому знакомому с законотворческим процессом, не менее любопытные мысли рождаются, зреют, но нередко оказываются отброшенными в результате частных споров между юристами, финансистами и предполагаемыми организаторами исполнения закона.

На начальных этапах обсуждения аргументация, как правило, не носила правовой характер. Важно также еще раз отметить, что в представленном вниманию читателя тексте изложены лишь спорные вопросы статуса сельских старост, т. е. те аспекты, обмен мнениями по которым выявил наличие *различных* точек зрения. Немалая часть существенных вопросов осталась без привилегии быть «очищенной дискуссией», и в бесспорном порядке вошла в нормативный документ и правоприменительную практику.

При этом мы не рассматриваем здесь подробно, *как* и *почему* эти вопросы были разрешены в законодательстве Ленинградской области — это заслуживает отдельного разговора. Любопытны уже сами по себе проблемы правового статуса сельского старосты, и эти проблемы, как мы понимаем после рассмотрения приведенных примеров, могут иметь различные варианты решений.

Представляется также, что в случае с правовым регулированием государственной поддержки сельских старост, мы становимся свидетелями интересного явления: правотворческая практика органов государственной власти субъекта Федерации

вступает в соприкосновение с нормами обычного права, регламентирующими общественные отношения в деревне. Впрочем, последнее суждение следует признать гипотезой, вывод о верности или ошибочности которой должен стать результатом другого, более подробного исследования. Такое исследование должно дать ответы на вопросы о фактах и механизмах взаимовлияния норм закона и правового обычая, инкорпорации норм обычного права в муниципальные нормативные правовые акты, решить ряд других задач, требующих применения методологии не только муниципального права, но и юридической антропологии.

Литература

1. Васецкий А. А., Левина С. А., Ястребова Е. Ю. Формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 152–167.
2. Голубкова М. Сельский совет — местное самоуправление. Сергей Нарышкин обсудил со старостами, как лучше организовать их работу [Электронный ресурс] // Российская газета. Столичный выпуск. 02.11.2011. № 5622 (246). URL: <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html> (дата обращения: 28.04.2014).
3. Ключев А. В., Урсу И. С. Муниципальная власть и население: проблема обратной связи // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 50–58.

References

1. Vasetsky A. A., Levina S. A., Yastrebova E. Yu. *Forms of information exchange of local governments with public authorities and the population* [Formy informatsionnogo vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya s organami gosudarstvennoi vlasti i naseleniem] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2007. N 3. Pp. 152–167.
2. Golubkova M. *Village council — local government. Sergey Naryshkin discussed with heads as it is better to organize their work* [Electronic resource][Sel'skii sovets — mestnoe samoupravlenie. Sergei Naryshkin obsudil so starostami, kak luchshe organizovat' ikh rabotu] // Russian newspaper. Capital issue [Rossiiskaya gazeta. Stolichnyi vypusk]. 02.11.2011. N 5622 (246). URL: <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html>.
3. Klyuev A. V., Ursu I. S. *Municipal authority and population: feedback problem* [Munitsipal'naya vlast' i naselenie: problema obratnoi svyazi] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2010. N 1. Pp. 50–58.

Информационно-коммуникационная функция эффективной власти в современных концептах демократии

Попов Дмитрий Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры международных отношений
Кандидат философских наук, доцент
klacik_p2@list.ru

РЕФЕРАТ

В данной работе рассматривается проблема эффективности власти как ключевой интегральной характеристики современных демократических обществ, исследуются факторы и критерии эффективности политической власти, а также причины неэффективности власти. В центре внимания находится рассмотрение современных концепций демократии, изучаются основные подходы к анализу соотношения власти политической и власти масс-медиа. Исследуется динамика и изменения в политической мысли, вызванные информационной революцией и формированием информационных обществ. Автор изучает инструменты массовых коммуникаций с точки зрения их эффективности в контексте глобализации и регионализации. Основной акцент делается на рассмотрении информационно-коммуникационной функции власти, особенно в условиях острой глобальной и внутринациональной конкуренции и кризисного управления. Автор обозначает инструменты общественного контроля над действиями власти и процессом принятия решений, а также манипулятивные, рекламные и маркетинговые технологии работы с общественным мнением. Выделяется такой фактор политического влияния, как контроль над ресурсами СМИ со стороны властных элит, общества и групп интересов с целью создания благоприятного информационного пространства в условиях демократии и постдемократии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

эффективность власти, политическая мысль, демократия, постдемократия, мониторинговая демократия, СМИ, информационно-коммуникационная функция власти

Popov D. G.

Information and Communication Function of the Effective Authority in Modern Concepts of Democracy

Popov Dmitry Gennadievich

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 Relations
PhD in Philosophy, Associate Professor
klacik_p2@list.ru

ABSTRACT

This article deals with the problem of efficiency of the authority as a key integral characteristics of modern democratic societies, examines the factors and criteria of efficiency of the political authority, as well as the reasons for the inefficiency of the authorities. In the focus of attention are the modern concepts of democracy XX–XXI centuries. The author examines basic concepts and approaches to the ratio of the political authority and the power of the mass media, explores the dynamics and changes in political thought, which caused by the information revolution and the development of information societies. The author studies the tools of mass communication regarding their efficiency in the context of globalization and regionalization. The main focus is on the review of information and communication functions of government, especially in the conditions of acute global and domestic competition, and in the conditions of crisis management.

The author investigates the tools of public control over the actions of the authorities and the decision-making process, as well as manipulative, advertising and marketing technologies in management of public opinion. In the article is considered such political factor as control over resources of mass media by administrative elites, society and interest groups with the aim of creation of favorable information space in the condition of democracy and postdemocracy.

KEYWORDS

efficiency of the efficiency, authority and society communication, democracy, «post-democracy», «monitory democracy», mass media, information and communication function of the authority

Вопрос эффективности власти и различные подходы к критериям оценки эффективности сквозь призму коммуникации в демократических и гибридных режимах являются одними из наиболее актуальных проблем политической науки в современном мире. Процессы, связанные с глобализацией и регионализацией, во многом снижают эффективность государств во внешней и внутренней политике, влияют на характер принимаемых политических решений и ограничивают государственный суверенитет. Степень выполнения политической властью своих задач и информационно-коммуникационных функций по управлению государством и взаимодействию с обществом подвергается серьезным трансформациям и все больше зависит от качества информации и умения ею управлять. В связи с этим можно сделать ссылку на обобщение С. Льюкса, что «власть как господство есть способность ограничивать выбор других, используя принуждение или добиваясь согласия с их стороны через создание препятствий жить, как требуют их собственная природа и суждения» [7, с. 126], в том числе и с помощью информационного контроля.

«В научных кругах и в среде активистов гражданских движений Запада не стихает острая полемика о перспективах нынешней модели развития» [9, с. 19]. Компетентность властных распоряжений становится объектом рассмотрения не только со стороны общества, политических институтов и групп интересов. Информационная открытость и насыщенность современной политической жизни ставит также вопрос о необходимости власти быть не только эффективной, но и эффективной. Современные правящие элиты в условиях как глобальной, так и внутринациональной конкуренции за власть вынуждены не просто «выполнять свою работу», но и информировать целевые аудитории о «достигнутых успехах». В то же самое время группы, претендующие на власть, также должны показывать неэффективность действующей власти, ее провалы, затраты и издержки и усиливать свое коммуникационное воздействие на общество. Контроль над информацией, управление информацией, на наш взгляд, является ключевым элементом эффективности любых институтов власти в современном мире.

«Практически все нравственное и религиозное образование базируется, и вполне справедливо, на некоторых простых предположениях, а именно: большинство людей приобретает свои убеждения в тот период жизни, когда они особенно восприимчивы» [3, с. 196]. Р. А. Даль считал, что люди более всего восприимчивы в первые 20 лет своей жизни, но современные средства массовой коммуникации творят чудеса. Мы являемся свидетелями, когда медиа-ТНК и государственные масс-медиа развивают, благодаря информационной революции, исключительно эффективные инструменты массовых коммуникаций, создают и манипулируют мифами и внедряют «нужные модели консенсуса» через различные каналы коммуникации в политическое сознание аудиторий по всему миру.

Проблема эффективности информационно-коммуникационной функции власти, связанных с ней институтов коммуникации государства и других участников политической системы общества в настоящее время активно разрабатывается в рамках демократической модели развития мира. Сегодня во всех регионах мира,

в развитых и развивающихся странах, независимо от форм правления и политических режимов, а также остроты выражения недовольства общества мы фиксируем многочисленные протесты против неэффективности власти и неспособности даже демократических политических режимов справиться с проблемами «страшного мира настоящего и будущего». «В периоды кризисного развития актуальной становится потребность не только в осмыслении причин сбоев в системе общественных отношений и путей их преодоления, но и в выявлении возможных альтернатив, способных в будущем предотвратить (или минимизировать) новые фундаментальные дисфункции» [9, с. 19].

Украинские события 2013–2014 гг., гражданские войны и конфликты в рамках Большого Ближнего Востока, критика действий властей в государствах Европейского союза, США и в РФ во многом вызваны неэффективностью власти в решении насущных вопросов в условиях глобальной трансформации и информатизации мира, геополитической конкуренции и новых глобальных вызовов. Основными мотивами критики выступают, например, по мнению представителя российской властвующей элиты Г. Грефа, следующие факторы:

- оторванность власти от общества и нерешенность большого количества насущных проблем;
- популизм и отсутствие стратегического лидерства; невовлеченность так называемого креативного класса в процесс выработки государственных решений; отсутствие или недостаточная прозрачность системы социальных лифтов, позволяющей талантливым людям во всех сферах реализовывать свой потенциал;
- отсутствие ясных критериев оценки эффективности власти; голосования один раз в несколько лет за того или иного лидера или партию оказывается недостаточно, чтобы граждане могли выразить удовлетворенность их политикой и повлиять на нее [1].

К этим факторам можно добавить и другие — такие, как:

- засилье и передача отдельных институтов и социальных гарантий на откуп национальным группам и корпорациям, не подконтрольным обществу и государству;
- частичная потеря суверенитета государством в эпоху глобализации, и вызовы внешней конкуренции для национальных производителей и локальных культур;
- медленное и неэффективное решение глобальных проблем, включая глобальное неравенство;
- равнодушие властных институтов к проблемам отдельной личности, настроенной на патронатные отношения со стороны власти;
- кризис государства всеобщего благосостояния;
- повышающаяся роль информационно-коммуникационного фактора в современной политической жизни.

В связи со сложностью категории «власть», по нашему мнению, следует уточнить базовые критерии эффективности информационно-коммуникационных критериев власти:

- достаточность экономических, социальных, юридических, административно-силовых, культурно-информационных оснований власти и эффективное использование ресурсов;
- рациональность «вертикальной» и «горизонтальной» структур власти, эффективный самоконтроль;
- эффективный, своевременный контроль над выполнением распоряжений властных структур и наличие действенной системы санкций;
- организационно-техническое, ресурсное и информационное сопровождение, учет и анализ властных распоряжений;
- перманентная и/или ситуационная поддержка власти со стороны населения;

- действенное, успешное разрешение внешних политических кризисов и недопущение дестабилизации общественных отношений;
- качественная обратная связь и информирование общества;
- обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования государственных институтов и социальных программ по обеспечению населения качественными услугами.

Существуют более количественные и приближенные к статистическому анализу критерии, свидетельствующие об эффективности (или неэффективности) власти: например, эффективность власти — это ее результативность, степень выполнения ею своих функций в политической системе и в обществе, реализации ожиданий граждан. Показатели, свидетельствующие об эффективности власти, следует искать во всех сферах общественной жизни; от «правильной подачи данных» довольно часто зависит и судьба власти. Самые важные из них содержат следующие информационные данные, служащие объектом анализа, оценки и манипулирования:

1. Уровень смертности, рождаемости, продолжительности жизни.
2. Уровень материального благополучия.
3. Уровень физической безопасности граждан.
4. Налоговые обременения населения.
5. Величина управленческого аппарата.
6. Уровень образования населения.
7. Уровень безработицы.

Эффективность власти через вышеизложенные критерии тесно связана с качественной категорией «легитимность», а также и зависима от нее. Легитимность представляет собой политический феномен, отражающий признание власти со стороны общества и лояльность к публичной политике. Признание, получаемое и путем всесторонней коммуникации с обществом. При этом нужно учитывать, что нелегитимная власть может быть эффективной при определенных условиях. А высокая степень легитимности повышает эффективность власти, в том числе и через каналы коммуникации. Эффективная власть не может быть стопроцентно легитимной, особенно в условиях демократической политической системы в связи с высокой конкуренцией элит и групп интересов, плюрализмом мнений по общественно важным вопросам развития общества. Ключевыми для эффективности власти являются следующие два момента: первый связан с недопущением политических кризисов и даже слухов о них; второй находит отражение в конструктивном разрешении кризисных проявлений, в том числе и с помощью информационных каналов.

Все вышесказанное позволяет нам отметить важность коммуникационных аспектов в анализе эффективности власти и обратиться к исследованиям о будущем современной демократии как наиболее приемлемого и эффективного, на сегодняшний день, по мнению автора, политического режима. Важно подчеркнуть, что термин «демократия», и тем более — многообразие демократий сегодняшней политической реальности представляет значительный интерес для исследований, и в подтверждение этому можно привести цитату из работы «Учение о конституции» одного из наиболее спорных политических исследователей XX в. К. Шмитта: «Наибольшая неясность возникает из-за того, что понятие демократии, как и многие другие политические понятия, превратилось в совершенно всеобщее идеальное понятие, в многозначности которого, кроме того, находится место разнообразным идеалам и, в конечном счете, всему, являющемуся идеальным, прекрасным и симпатичным. Демократия связывается и идентифицируется с либерализмом, социализмом, справедливостью, человечностью, миром и примирением народов» [11, с. 69–70].

Важно понимать, что «плюралистическая модель демократии» является лишь идеальной моделью, на реализацию которой в конкретных обществах влияет политическая история и характер модернизации, политическая культура и традиции,

социально-экономические и правовые особенности. В данной работе мы опираемся, в первую очередь, на европейскую политическую мысль, обсуждающую «тенденции, представляющие опасность для демократических завоеваний и демократического потенциала нашего времени» [5, с. 8].

Со времен работ Э. Берка и ставшей вехой работы Р. А. Даля «Полиархия» [3] вопросы современного и будущего развития демократических ценностей подвергались значительной трансформации. Плюралистическое понимание демократии и политических режимов «государств всеобщего благосостояния» подвергается критическому анализу благодаря работам Й. Шумпетера, Дж. Кина, Р. Даля, К. Крауча, Д. Дзоло и др. Информационная революция, которая бы могла поставить элиты под контроль общества, по их мнению, скорее поставила общество под еще больший контроль манипулятивных технологий. В своей работе «Демократия и сложность» [4] Д. Дзоло рассматривает ключевые риски для «минимальных определений демократии» на основе работ Н. Боббио. Ключевые проблемы, которые угрожают демократии, по мнению данных авторов, фиксируются в следующих тезисах:

- неисполнение обещаний народного суверенитета, в силу все возрастающего влияния бюрократии на процесс выработки и контроля исполнения решений. Например, многие «евроскептики» видят угрозу европейской демократии в развитии институтов и контроле со стороны наднациональных органов за социальной, экономической политикой отдельных государств со стороны Брюсселя (например, волнения в Греции 2010–2012 гг.);
- замена индивидов, партий и государств в качестве главных субъектов политической жизни все более успешными и закрытыми группами, корпорациями и надгосударственными институтами, обладающими особыми правами, ресурсами и властью. Движения «антиглобалистов» также во многом фиксируют страхи индивидов перед не подконтрольными им процессами глобализации и ее «нелиберальными режиссерами»;
- «расширяющийся и углубляющийся разрыв между недостаточной компетентностью индивидов и все более сложными проблемами и решениями и потребностью в технических решениях, которые доступны только специалистам» [4, с. 187]. Возможно, на наших глазах происходит очередная «технократическая революция», когда на место предыдущих «царей горы» — «менеджеров» — приходят ученые, эксперты, профессиональные консультанты, телеведущие, блогеры и т. д.
- недостаточная социализация населения в рамках демократической политической культуры, а также политическая апатия и конформизм;
- «неокорпоративизм», сочетающий «демократический элитизм» и группы, представляющие интересы нового глобального «олигархического капитала»;
- эффективная власть со времен Макиавелли не должна быть открытой полностью в связи с кризисными особенностями человечества как биологического вида и международной конкуренцией, в том числе и конфликтной. Демократические принципы, в свою очередь, требуют открытости, что вступает в конфликт с интересами государства как во внутренней, так и во внешней политике в связи с базовой задачей защиты интересов общества и индивида согласно концепциям национальной безопасности. Национальные интересы, государственное финансирование партий, сложный процесс переговоров между властью и оппозицией ради достижения консенсуса в обществе, лоббирование интересов жизненно важных ТНК и их финансовая поддержка — все это скрывается от общества под самыми благовидными предложениями, и в том числе для защиты демократии.

Современное западное общество доверило осуществление власти различным элитарным группам и все меньше контролирует формирование элит с помощью выборных процедур и их действия по осуществлению власти. По мнению Д. Дзоло, новым политическим субъектом стал «узкий круг элитарных предпринимателей от

выборных кампаний, которые вступают друг с другом в рекламную конкуренцию и обращаются к массам граждан-потребителей, предлагая им, в рамках выверенной стратегии телевизионного маркетинга, свои символические продукты» [4, с. 11]. «Парламентская демократия уступает место телекратии» [Там же].

Такому положению дел способствует и научно-технический прогресс. «Благодаря электронным технологиям держатели власти получили такие способности собирать информацию и манипулировать ею, что даже демократические институты начинают принимать структуру образцовой тюрьмы, придуманной Бентамом, Паноптикона, в котором надзиратели видят все, оставаясь при этом невидимыми, а общественность, за которой наблюдают надсмотрщики, состоит из граждан, лишенных всякого личного мировоззрения» [Там же, с. 190]. Скандал 2013 г., связанный с Агентством национальной безопасности США, во многом подтвердил опасения об Интернете как о крупнейшем банке данных на всех пользователей и вновь подогрел интерес к произведениям и опасениям фантастов и утопистов XX в. о возможном возвращении тоталитаризма через господство Большого Брата и его контроль над информационными технологиями.

Важную роль в дискурсе о судьбе демократии сыграла работа К. Крауча о феномене «постдемократии» [6]. В своей работе, посвященной проблеме трансформации современных демократических режимов в развитых странах мира, которые, казалось бы, наиболее «эффективны» с точки зрения отношений власти и общества, он отметил кризисные явления, ведущие постиндустриальные страны в постдемократическую реальность. «Под постдемократией понимается система, в которой политики все сильнее замыкаются в своем собственном мире, поддерживая связь с обществом при помощи манипулятивных техник, основанных на рекламе и маркетинговых исследованиях, в то время как все формы, характерные для здоровых демократий, казалось, оставались бы на своем месте» [Там же, с. 7]. Причинами такой трансформации являются:

- устойчивость демократических институтов в обществе и их «долговременная эффективность», которая способствует распространению массового конформизма, политической апатии и потребительского отношения к действительности;
- наличие большого числа малых групп в социальной и профессиональной структуре постиндустриального общества, у которых отсутствуют институты выражения своих политических интересов;
- концентрация власти и ресурсов в транснациональных корпорациях, способных оказывать политическое влияние и манипуляционное воздействие без применения демократических процедур;
- сближение политических элит (бюрократии) с представителями корпораций (глобального бизнеса), и возникновение единой глобальной элиты — «господствующей коалиции» («dominant coalition»), не зависимой от общественных интересов. «Индивиды и группы, которые имеют доступ к инструментам социального насилия и предоставляют друг другу особые привилегии, на основе взаимной заинтересованности поддерживают и совершенствуют социальные порядки ограниченного доступа, создающие присваиваемые ими ренты» [9, с. 23].

В условиях мирового финансового кризиса 2008–2012 гг. все вышеизложенные тенденции усилились. «Характер кризисного управления свидетельствует об углублении таких тенденций: навязанная политическими элитами и международными институтами стратегия спасения финансового сектора усилила тренды неолиберализма и доминирования финансовых групп интересов в публичной политике. Переход к постдемократии определяет, в рамках такого видения, траекторию политического развития современных обществ в условиях нынешней волны глобализации» [Там же, с. 29].

Важно также отметить, что в исследованиях, посвященных тенденциям политического развития и трансформации демократии в странах Запада, существуют и иной,

позитивный подход относительно информационно-коммуникационных функций развития власти в «демократии участия». Речь идет о модели «мониторинговой демократии» (monitory democracy) исследователя Дж. Кина. В своей работе «The Life and Death of Democracy» [13] он говорит о рождении «нового исторического типа демократии» во второй половине XX в. Мониторинговая демократия, благодаря своим всепроникающим свойствам, новым возможностям по взаимодействию с новыми и классическими институтами гражданского общества, постепенно проникла во все уголки планеты — даже те, где демократии не было или она была формальным институтом.

С ней жители развивающихся стран связывают свои идеальные суждения о демократии, а общество развитых государств может контролировать процесс демократизации. Процессы глобализации одновременно служат основой и для демократизации, создавая все более эффективные включающие механизмы участия населения в политике, а взаимозависимость стран современного мира позволяет общественному мнению в развитых и развивающихся странах влиять на политическую власть как внутри страны, так и за ее пределами. С учетом новых информационных возможностей, предоставляемых современными технологиями, граждане получают более обширные возможности для политической деятельности, мобилизации и повышения контроля над действиями политической власти [8]. Именно мониторинговая демократия, по мнению Дж. Кина, показала свою наибольшую эффективность и привела к новой исторической фазе в развитии человечества, придав категории демократии общечеловеческое, универсальное значение и став синонимом эффективной власти, законности, качественной жизни, доступа к будущему и т. д. Информационно-коммуникационный контроль общества над принятием решений властью способствует, по мнению Дж. Кина, демократическому развитию с помощью многочисленных негосударственных институтов открытого общества.

В данной модели одним из инструментов общественного контроля над принятием и выполнением решений со стороны общества являются СМИ, функционирующие на основе трех моделей отношений государства со СМИ: «свободного рынка идей», «социальной ответственности» и «демократического представительства» [10, с. 62–63].

Информационный аспект позволяет говорить о ключевом факторе эффективности власти в концептах «постдемократии» и «мониторинговой демократии» — информационно-коммуникационной составляющей эффективности власти. С одной стороны, глобальные элиты вынуждены прибегать ко все более изощренным технологиям манипулирования общественным мнением и надзора за политическим процессом с помощью информационных технологий, с другой стороны, граждане и институты гражданского общества, обладающие доступом к сетевым технологиям, могут участвовать в процессе разработки решений и контроля над властью через новые системы коммуникации. В этом гражданском контроле над информационным пространством, возможностью социализироваться в рамках демократической традиции на основе ресурсов сети Интернет, возможно, и заключается идеалистическое решение дискуссии о будущем демократии.

Подводя итоги статьи, нельзя не согласиться с тезисом Р. А. Даля, что, несмотря на все спорные теории о будущем демократии, в ее плюралистическом варианте, «полиархия оказывается одним из наиболее необычных продуктов человечества» [2, с. 344]. Демократия остается политическим режимом, наиболее эффективно сочетающим интересы элиты с интересами общества для достижения наибольшей эффективности власти при всех свойственных данному политическому режиму сложностях и противоречиях, включая вопрос о роли и значении информационно-коммуникационной функции власти.

Литература

1. Грэф Г. О. Эффективность российской власти и модернизация [Электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1631600/effektivnost_vlasti.
2. Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ. М. : РОССПЭН, 2003. 576 с.
3. Даль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 288 с.
4. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 320 с.
5. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / пер. с англ. М. : Прогресс-Традиция, 2001. 400 с.
6. Крауч К. Постдемократия / пер. с англ. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 192 с.
7. Льюкс С. Власть: радикальный взгляд / пер. с англ. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 240 с.
8. Перегудов С. П. Концепция мониторинговой демократии: к новым отношениям власти и общества // Полис. 2012. № 6. С. 55–67.
9. Семененко И., Лапкин В., Пантин В. Тренды и альтернативы развития современного мира // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 10. С. 19–32.
10. Фокина В. В. СМИ как акторы мировой политики // Вестник МГИМО–Университета. 2013. № 1 (28). С. 61–65.
11. Шмитт К. Государство и политическая форма / пер. с нем. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 272 с.
12. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ. М. : Экономика, 1995. 540 с.
13. Keane J. *The Life and Death of Democracy*. London, 2009. 800 p.

References

1. Gref G. O. *Efficiency of the Russian power and modernization* [Electronic resource][Effektivnost' rossiiskoi vlasti i modernizatsiya]. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1631600/effektivnost_vlasti (дата обращения 07.07.2014).
2. Dahl R. *Democracy and Its Critics* [Demokratiya i ee kritiki] / transl. from English. M. : Rosspen, 2003. 576 p.
3. Dahl R. A. *Polyarchy: Participation and Opposition* [Poliarkhiya: uchastie i oppozitsiya] / transl. from English. M. : Publishing house of the State University — Higher School of Economy [Izd. dom gos. un-ta — Vysshei shkoly ekonomiki], 2010. 288 p.
4. Zolo D. *Democracy and Complexity: A Realist Approach* [Demokratiya i slozhnost': realisticheskii podkhod] / transl. from English. M. : Publishing house of the State University — Higher School of Economy [Izd. dom gos. un-ta — Vysshei shkoly ekonomiki], 2010. 320 p.
5. Keane J. *Democracy and Civil Society* [Demokratiya i grazhdanskoe obshchestvo] / transl. from English. M. : Progress-Tradition [Progress-Traditsiya], 2001. 400 p.
6. Crouch C. *Post-Democracy* [Postdemokratiya] / transl. from English. M. : Publishing house of the State University — Higher School of Economy [Izd. dom gos. un-ta — Vysshei shkoly ekonomiki], 2010. 192 p.
7. Lukes S. *Power: A Radical View* [Vlast': radikal'nyj vzglyad] / transl. from English. M. : Publishing house of the State University — Higher School of Economy [Izd. dom gos. un-ta — Vysshei shkoly ekonomiki], 2010. 240 p.
8. Peregudov S. P. *Concept of monitoring democracy: to the new relations of the power and society* [Kontseptsiya monitoringovoi demokrati: k novym otnosheniyam vlasti i obshchestva] // Polis. 2012. N 6. Pp. 55–67.
9. Semenenko I., Lapkin V., Pantin V. *Trends and alternatives of development of the modern world* [Trendy i al'ternativy razvitiya sovremennogo mira] // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya], 2013. N 10. Pp. 19–32.
10. Fokina V. V. *Mass media as actors of world politics* [SMI kak aktory mirovoi politiki] // Messenger of MGIMO–University [Vestnik MGIMO–Universiteta]. 2013. N 1 (28). Pp. 61–65.
11. Schmitt K. *State and Political Form* [Gosudarstvo i politicheskaya forma] / transl. from German. M. : Publishing house of the State University — Higher School of Economy [Izd. dom gos. un-ta — Vysshei shkoly ekonomiki], 2010. 272 p.
12. Schumpeter J. *Capitalism, socialism and democracy* [Kapitalizm, sotsializm i demokratiya] / transl. from English. M. : Economy [Ekonomika], 1995. 540 p.
13. Keane J. *The Life and Death of Democracy*. London, 2009. 800 p.

К оценке стоимости страховых услуг

Оганджаниянц Сергей Изрекович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доцент кафедры финансового менеджмента

Кандидат физико-математических наук, доцент

Law.bank@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье делается попытка установления оценки стоимостных показателей страховых услуг в рамках вероятностной модели. Риски страховщика, зависящие от вероятности наступления страховых случаев разных страхователей на периоде страхования, предполагаются одинаковыми; страховые случаи считаются не зависимыми друг от друга. Реальный доход страховщика рассматривается как случайная величина, которую составляют сумма страховых премий и неопределенные заранее расходы на компенсацию возможных негативных исходов на страховом периоде, а в качестве ожидаемого дохода — интервальная оценка, определяемая шириной интервала выручки, его расположением и вероятностью нахождения дохода в этом интервале.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

страховое дело, страховой случай, вероятность, математическое ожидание, федеральный стандарт оценки

Ogandzhanyants S. I.

On the Estimation of Cost of Insurance Services

Ogandzhanyants Sergey Izrekovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of Financial Management

PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor

Law.bank@mail.ru

ABSTRACT

The article is an attempt to establish estimates of the value of indicators of insurance services within the framework of the probabilistic model. Risks of the insurer, depending on probability of occurrence of insured events of different insurers on the insurance period, expected to be the same, insurance cases are considered independent from each other. The real income of the insurer is considered as a random variable, which is the amount of insurance premiums and uncertain in advance the expenses for the compensation of possible negative outcomes in the insurance period, and as expected income — interval estimate, determined by the width of the interval of revenue, its location and probability of income in this interval.

KEYWORDS

insurance business, the insurance case, competition, economic security, probability, mathematical expectation, federal standard estimation

В принятой Правительством Санкт-Петербурга «Программе развития конкуренции в Санкт-Петербурге на 2011–2015 годы»¹ одной из целей указана безопасность бизнеса в Санкт-Петербурге, механизм обеспечения которой связывается со страховым делом. Экономическую безопасность в непредвиденных случаях, защиту

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 07.12.2010 № 1615 «О Программе развития конкуренции в Санкт-Петербурге на 2011–2015 годы». П. 4.10. Рынок страховых услуг.

имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований связывает со страхованием и закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹.

Страховые услуги относятся к той категории коммерческой деятельности, в которой такие финансовые показатели, как доходность, прибыльность, рентабельность, определяющие, в частности, инвестиционную привлекательность проектов, не могут планироваться заранее, соответствующие оценочные расчеты могут проводиться только в рамках тех или иных вероятностных моделей.

Федеральный стандарт оценки (ФСО № 1, п. 6)² предписывает итоговую стоимость оценки определять путем расчета выбранного вида стоимости объекта оценки при использовании различных подходов к оценке (доходного, затратного, сравнительного) и согласовывать результаты, полученные в рамках применения нормативно установленных подходов к оценке. Проблема оценки усложняется, когда отсутствует определенность исхода оказываемой услуги для исполнителя, например, в страховом деле.

Работа, услуги отличаются от других объектов оценки, установленных в ст. 5 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» № 135-ФЗ от 29.07.1998 (далее — закон) тем, что к ним трудно применить основной (доходный) подход: тем более, когда речь идет о неопределенном заранее круге клиентов, от числа которых зависят не только сумма авансовых платежей, но и размер возможных расходов исполнителя. В то же время, данная оценка, в соответствии с положением ст. 8 закона, относится к категории обязательных: она необходима и в целях контроля над правильностью уплаты налогов, определении налогооблагаемой базы, и в целях обоснования государственного регулирования страховой деятельности в плане установления тарифов в сферах обязательного страхования.

При осуществлении контроля над полнотой исчисления налогов налоговые органы проверяют правильность исчисления цен, ориентируясь в соответствии со ст. 40 НК РФ на рыночные цены, одним из критериев которых является устойчивое взаимодействие между спросом и предложением на рынке идентичных (а при их отсутствии — однородных) услуг в сопоставимых экономических (коммерческих) условиях. Особенность страховых услуг, с точки зрения их оценки, заключается в том, что страховая деятельность начинается с получения доходов (с оплаты страхователем страховой премии по установленному в страховом полисе критерию страхового случая), а затраты страховщика, которые могут иметь, а могут не иметь место, включая затраты на проведение экспертизы утраты того или иного имущества, имущественных прав, устанавливаются в конце периода страхования.

Нами делается попытка установления оценки стоимостных показателей страховых услуг в рамках вероятностной модели, в которой предполагается идентичность страховых премий (« s ») страхователей, идентичность страховых возмещений (« $\hat{S}$ ») при наступлении страховых случаев, размер предоплат (страховых премий), получаемых заранее от n страхователей, предполагается пропорциональным размеру страховых возмещений (при условии факта наличия страховых случаев в период страхования T):

$$s = \hat{a} * \hat{S}. \quad (1)$$

Риски страховщика, зависящие от вероятности « p » наступления страховых случаев разных страхователей на периоде страхования (страховом периоде), предпо-

¹ Закон от 27.11.1992 № 4015 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Ч. 1. Ст. 3. Цель и задачи организации страхового дела.

² Федеральный стандарт оценки № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки» / утв. приказом Минэкономразвития России № 256 от 20.07.2007.

лагаются одинаковыми, страховые случаи считаем не зависимыми друг от друга и рассматриваем как случайные бинарные события (имеющие два исхода). Обозначая вероятность отсутствия страхового случая на страховом периоде через q , имеем:

$$q + p = 1. \quad (2)$$

При получении страховщиком страховых премий от n страхователей оценке подлежит математическое ожидание (« $M[(.)]$ ») размера страховых выплат (затрат) « S_Σ » страховщика в страховом периоде (в предположении хотя бы одного страхового случая), а также дисперсия (σ_2) или среднее квадратичное отклонение (« σ ») ожидаемых затрат страховщика S от их математического ожидания. Здесь S — случайная величина, принимающая значения $\hat{S}$ в каждом из страховых случаев каждого страхователя: число страхователей — n , число возможных страховых выплат страховщиком k страхователям будет определяться числом сочетаний из n по k , или C_n^k , $k = 0, 1, 2, \dots, n$, вероятность каждой комбинации « k » страховых случаев будет определяться произведением вероятности наступления отдельного страхового случая в степени « k » на вероятность отсутствия страхового случая в степени $(n - k)$.

Ввиду несовместности этих комбинаций, их вероятность P_k будет определяться произведением числа сочетаний страховых случаев — C_n^k на вероятность отдельного подобного сочетания соответствующих исходов — $p^k * q^{n-k}$, т. е.

$$P_k = C_n^k * k^k * q^{n-k}. \quad (3)$$

Математическое ожидание соответствующих выплат при фиксированном k будет иметь выражение:

$$M[S_k] = k * \hat{S} * C_n^k * p^k * q^{n-k}, \quad (4)$$

а математическое ожидание выплат страховщиком будет иметь вид:

$$M[S_\Sigma] = \sum_{k=0}^n M[S_k]. \quad (5)$$

Заметим, что случайные исходы, определяющие ожидаемые расходы страховщика на периоде страхования в данной модели, образуют полную группу событий и в принятых обозначениях с учетом (2), и в известной формуле бинома Ньютона для натуральной степени бинома $(q + p)^n$

$$\sum_{k=0}^n C_n^k * p^k * q^{n-k} = 1 \quad (6)$$

имеем для математического ожидания общей суммы страховых выплат S_Σ :

$$M[S_\Sigma] = \sum_{k=0}^n M[S_k] = n * p. \quad (7)$$

Дисперсия суммы страховых выплат S_Σ может быть вычислена по известной формуле:

$$\sigma_2 = M[S_\Sigma^2] - (M[S_\Sigma])^2, \quad (8)$$

где первое слагаемое может быть оценено «снизу» суммой вероятностей наступления k страховых случаев на периоде страхования, «дополненных» квадратом размера страховых выплат при k страховых случаях:

$$M[S_\Sigma^2] > \hat{S}^2 * \sum_{k=0}^n k^2 * C_n^k * p^k * q^{n-k} = \hat{S}^2 * (n * p * q + n^2 * p^2) \quad (9)$$

или:

$$\sigma^2 > \hat{S}^2 * n * p * q. \quad (10)$$

Суммирование в (7) и (9) устанавливается как промежуточные формулы при доказательстве теоремы Бернулли с использованием неравенства Чебышева¹. Окончательно для оценки среднего квадратичного отклонения σ размера ожидаемых затрат страховщика в конце страхового периода при $p \ll 1$ получим:

$$\sigma > \hat{S} * \sqrt{n * p}. \quad (11)$$

Доход D страховщика при оказании страховых услуг n идентичным независимым страхователям может быть оценен некоторым интервалом с центром в точке $+n * s - \hat{S} * n * p$, шириной интервала $\pm \sigma$ и вероятностью P_σ , с которой он (доход) может находиться в этом интервале по окончании периода страхования. Полагая распределение реального дохода $\check{D}$ нормальным, для вероятности P_σ имеем $P_\sigma = 0,67$, а в соответствии с (1) и (11) получим:

$$\check{D} \in \hat{S} * [n * (\hat{a} - p) \pm \sqrt{n * p}]. \quad (12)$$

Точка безубыточности в среднем может быть определена, исходя из среднего числа идентичных страхователей $\check{n}$ и условия $D = 0$ в «худшем» для страховщика случае (на конце оценочного интервала):

$$+\check{n} * (\hat{a} - p) - \sqrt{\check{n} * p} = 0. \quad (14)$$

При малых значениях вероятности страховых случаев и небольшом числе страхователей, когда произведение $\check{n} * p < \sqrt{\check{n} * p} < 1$, оценка размера страховых премий s , относительно которых можно рассчитывать как рентабельность или прибыльность страховых услуг, так и налогооблагаемую базу в этой сфере коммерческой деятельности, может быть определена из уравнения:

$$\check{n} * s - \hat{S} * \sqrt{\check{n} * p} = 0 \quad (15)$$

или:

$$s \approx \hat{S} * \sqrt{p / \check{n}}. \quad (15')$$

Балансу интересов страхователей и страховщика будут способствовать уменьшение вероятности страхового случая и увеличение числа страхователей. Нахождение контроля последнего в исключительном ведении надзорных служб обуславливает обязательность участия государства в регулировании страховой деятельности в части налогообложения как в сфере обязательного, так и коммерческого страхования.

При большом числе страхователей ($\check{n} * p > \sqrt{\check{n} * p} > 1$) размер страховых премий будет определяться как доля ожидаемой компенсации, равная вероятности страхового случая, т. е.

$$s \approx p * \hat{S}. \quad (16)$$

На последнее соотношение должны ориентироваться не столько страхователи в мероприятиях по снижению вероятности страховых случаев, сколько страховщики, снижая ставки страховых премий. Однако здесь не обойтись без государственного участия в установлении баланса интересов страховщика и страхователей, поскольку последние не могут контролировать статистику востребованности страховых услуг.

¹ Ивашев-Мусатов О. С. Теория вероятностей и математическая статистика. М. : Наука : Главная редакция физико-математической литературы, 1979. С. 73–74.

Парадоксы российской бюджетной политики

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Профессор кафедры макроэкономического регулирования

Доктор экономических наук, профессор

racov1948@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу бюджетной политики Правительства РФ по обеспечению макроэкономической стабильности. Обеспечение макроэкономической стабильности в России в 2000-е гг. шло по трем направлениям: снижение государственного долга до безопасного уровня, формирование Стабилизационного (Резервного) фонда, искусственное занижение доходов федерального бюджета. В статье дается анализ реализации бюджетной политики по всем направлениям и показываются возникшие вследствие реализации данной политики проблемы и противоречия.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственный долг, доходы и расходы бюджета, дефицит и профицит бюджета, государственные займы, бюджетное планирование, нефтегазовые доходы, Стабилизационный фонд, Резервный фонд

Zaporojan A. Ya.

Paradoxes of the Russian Budgetary Policy

Zaporojan Anatoly Yakovlevich

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 Macroeconomic Regulation

Doctor of Science (Economy), Professor

racov1948@rambler.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the budgetary policy of the government of the Russian Federation on ensuring macroeconomic stability. Ensuring macroeconomic stability in Russia in the 2000th years went in three directions: decrease in a public debt to safe level, formation of Stabilization (Reserve) fund, artificial lowering of the income of the federal budget. In the article the analysis of realization of the budgetary policy in all directions is given, and arisen owing to realization of this policy of a problem and a contradiction are shown.

KEYWORDS

public debt, income and budget expenses, deficiency and surplus of the budget, state loans, budget planning, oil and gas income, Stabilization fund, Reserve fund

Целью бюджетной политики с начала 2000-х гг. было обеспечение макроэкономической стабильности. Основными направлениями ее реализации были снижение государственного долга РФ до безопасного уровня и формирование Стабилизационного фонда. В течение 1990-х гг. государственный долг России неуклонно возрастал и достиг своего максимума в 1998 г. (146,4% ВВП), что обуславливало серьезную угрозу национальной экономической безопасности. Поэтому с начала 2000-х гг. стала проводиться целенаправленная политика, ориентированная на сокращение государственного долга страны — преимущественно, внешнего. Последнее определялось задачей ослабить зависимость России от внешних кредиторов, в первую очередь — от Международного валютного фонда.

В результате проведения данной политики государственный внешний долг России с 4038,1 млрд руб. в 2001 г. сократился до 1101,6 млрд руб. в 2008 г. [2, с. 27]. Это ослабило зависимость России от внешних кредиторов и заложило основу для проведения самостоятельной финансовой политики. К тому же, снижение государственного внешнего долга привело к сокращению расходов на его обслуживание.

Создание Стабилизационного фонда в 2004 г. вызвало волну критики среди как специалистов, так и представителей общественности, так как значительные денежные средства уводились из экономики, и, соответственно, происходило торможение экономического роста. Это, конечно, правда. Но была и другая правда, обосновывающая необходимость создания Стабилизационного фонда. Примерно половина доходов федерального бюджета формируется за счет нефтегазовых доходов. Это порождает зависимость исполнения бюджета от цен на нефтегазовые ресурсы на мировом рынке и, соответственно, обуславливает нестабильность российской экономики. Стабилизационный фонд (с 2008 г. — Резервный фонд¹) как раз и предназначен для стабилизации экономики, ибо он формируется за счет нефтегазовых сверхдоходов: когда мировые цены на них превышают цены, заложенные в бюджет. При условии же, что мировые цены ниже цен, заложенных в бюджет, «выпадающие доходы» бюджета покрываются за счет трансфертов из Стабилизационного фонда.

Еще одной функцией Стабилизационного фонда является изъятие излишней денежной массы из каналов денежного обращения в целях недопущения инфляции. Дело в том, что в условиях высоких цен на нефть на финансовый рынок России поступает большое количество иностранной валюты. Чтобы не допустить резкую ревальвацию рубля, что невыгодно для национальной экономики, Банк России скупает иностранную валюту и на сумму купленной иностранной валюты эмитирует рубли, т. е. увеличивает денежную массу в каналах обращения. Эта дополнительная денежная масса по ряду причин может не идти на инвестирование экономики, а выплескивается на рынок товаров и услуг и, в силу превышения спроса над предложением, является мощным фактором инфляции. Чтобы не допустить этого, излишняя денежная масса изымалась в Стабилизационный, а впоследствии — в Резервный фонд.

Однако данная функция Стабилизационного (Резервного) фонда имеет и обратную (негативную) сторону. Излишняя стерилизация денежной массы может приводить к сокращению кредитных ресурсов и, соответственно, к росту их стоимости. Это, с одной стороны, будет тормозить рост российской экономики, а с другой, будет способствовать росту внешнего корпоративного долга, так как предприятиям станет более выгодно брать кредиты на внешнем, а не на внутреннем рынке. Более того: превышение внутренних кредитных ставок над внешними может создать стимул для спекуляции кредитными ресурсами банками за счет разницы между внешними и внутренними кредитными ставками. А это, опять же, стимулирует рост корпоративного долга уже со стороны банков. Эта угроза в полной мере реализовалась в предкризисный период, когда только за три года (2005–2007 гг.) внешний корпоративный долг увеличился более чем в два раза (с 108,9 до 260,7 млрд долл.), а в 2008 г., вследствие девальвации рубля, вырос до 419 млрд долл. [Там же, с. 24].

Финансовый кризис 2008 г. подвел предварительные итоги дискуссии «за» и «против» формирования Стабилизационного (Резервного) фонда. С одной стороны, за счет накоплений Стабилизационного фонда Россия менее болезненно пережила финансовый кризис, чем могло бы быть в случае его отсутствия. Официально за счет фонда покрывался дефицит федерального бюджета. С другой стороны,

¹ С 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

денежные средства Стабилизационного (Резервного) фонда в значительной мере пошли на ликвидацию последствий его формирования: более низкие, по сравнению с возможными, темпы экономического роста, малодоступность кредитных ресурсов для предприятий вследствие роста кредитных ставок, рост корпоративного долга.

Осенью 2008 г. банкам и нефинансовым организациям была предоставлена возможность получения кредитов во Внешэкономбанке для погашения и обслуживания иностранных кредитов и займов на общую сумму до 50 млрд долл. А в целом за первые полгода кризиса только банкам была оказана финансовая помощь в размере 4 трлн руб.

Еще одним направлением достижения макроэкономической стабильности в разрезе стабилизации исполнения бюджета было искусственное занижение доходов федерального бюджета, что обеспечивало бы исполнение бюджета даже при неблагоприятных условиях функционирования экономики в текущем финансовом году. Результаты (показатели) бюджетного планирования всегда носят вероятностный характер, что ведет к несовпадению их плановых и фактических значений. В основе этого лежат две группы причин: качество финансового прогнозирования и бюджетного планирования и цель бюджетной политики.

Качество прогноза определяется его точностью и наличием (или отсутствием) систематического отклонения фактических показателей от плановых в сторону их завышения или занижения. Так, например, прогноз доходов федерального бюджета США систематически занижался при президенте Б. Клинтоне (1993–1999 гг.) и систематически завышался до него (1986–1992 гг.) [3]. По данным Е. Гурвича, за период с 2000 по 2005 г. для большинства показателей прогноз систематически отклонялся от факта в одну сторону: темпы роста экономики, ВВП в фактических ценах, цены на нефть, инфляция, прибыль и объем экспорта регулярно занижались, а обменный курс завышался [1, с. 5]. Однако говорить в данном случае о сознательно проводимой бюджетной политике пока не приходится:

- прогноз на 2002 г. оказался достаточно точным практически по всем показателям;
- отклонения прогнозных и фактических показателей было небольшим. Так, например, прогнозируемые темпы роста ВВП за этот период времени, в среднем, были ниже фактических на 1,9%;
- правительственный прогноз по большинству показателей оказался более точным, чем, составленный независимыми экспертами. [Там же, с. 5].

Что касается планирования собственно бюджетных параметров, то здесь картина выявляется достаточно четко. За период с 2000 по 2005 г. наблюдалось систематическое занижение планируемых бюджетных доходов от фактически полученных. Причем, в среднем, фактические доходы превышали планируемые на 28%. [Там же, с. 10–11]. Поэтому в данном случае можно говорить, что в 2000-е гг. проводилась целенаправленная политика по занижению планируемых бюджетных доходов. Такая политика диктовалась негативным опытом 1990-х гг., в течение которых федеральный бюджет ни разу не был исполнен по доходам, т. е. реальные доходы оказывались всегда ниже запланированных, что создавало серьезные проблемы.

Завышение планируемых бюджетных доходов вело к несоответствию между обязательствами государства и возможностями их исполнения. А отказ от выполнения части законодательно установленных обязательств обострял проблему неплатежей. По расчетным данным, в 90-е гг. прошлого века один рубль неисполнения бюджета по доходам обуславливал рост неплатежей в масштабе экономики в семь раз.

Занижение доходов также создает проблемы, ибо приводит к неполному использованию ресурсов либо требует корректировки бюджета в процессе его исполнения, что создает опасность принятия менее проработанных решений. Из двух

рассмотренных вариантов соотношения плановых и фактических доходов занижение плановых доходов является предпочтительным, ибо обратная ситуация ведет к гораздо более серьезным негативным последствиям.

Итак, искусственное занижение доходов федерального бюджета в 2000-е гг. можно было бы рассматривать как инструмент бюджетной политики, если бы не масштабы и тенденция роста масштабов занижения доходов. Если в начале 2000-х гг. фактические доходы превышали плановые, в среднем, на 28%, то в последующие годы этот разрыв стал увеличиваться. Несоответствие (превышение) фактических доходов над плановыми колеблется от 54% в 2005 г. до 9% — в 2012 г. [2, с. 21]. При этом большая часть дополнительных доходов не шла на финансирование дополнительных расходов. В начале 2000-х гг. превышение дополнительных расходов составляло 1/3 прироста дополнительных доходов, а разница шла на погашение государственного долга. В последующие годы разрыв дополнительных доходов и расходов стал нарастать. В 2005 г. прирост расходов составил 25,9% от прироста доходов, а в 2006 г. — лишь 1,1%. При этом разница между дополнительными доходами и расходами шла не только на погашение государственного долга, но и в Стабилизационный фонд.

Итак, Стабилизационный фонд стал формироваться не только за счет нефтегазовых сверхдоходов, как задумывалось при его создании, но и за счет разницы между дополнительными доходами и расходами, т. е. получил дополнительный источник формирования. Насколько это было оправданным? По данному вопросу есть различные точки зрения. Дело в том, что нефтегазовые сверхдоходы и разница дополнительных доходов и расходов есть, по сути, одно и то же — это сверхдоходы бюджета. И они могут быть либо стерилизованы через Стабилизационный фонд, либо направлены в экономику. Цена вопроса — это выбор приоритета — экономический рост или недопущение роста инфляции. «Согласно оценкам Экономической экспертной группы, увеличение денежного предложения в России на 1% повышает инфляцию на 0,35%» [1, с. 19]. Правительство выбрало вариант по недопущению роста инфляции.

При образовании дополнительных доходов нет необходимости в заимствовании и, соответственно, в росте государственного долга. «Так, в 2005 г. при профицитном бюджете не было необходимости в займах: профицит бюджета оказался на 1334,8 млрд руб. больше запланированного (в 5,8 раза), но объем чистых внутренних заимствований сократился лишь на 27 млрд руб. В 2006 г. на фоне роста профицита на 1218,1 млрд руб. чистые внутренние заимствования по сравнению с предыдущим периодом увеличились в 1,81 раза» [2, с. 21]. Эта тенденция продолжилась в 2007–2008 гг.

Итак, с 2005 г. наметилась новая тенденция в бюджетной политике: при профицитном бюджете одновременно росли чистые внутренние заимствования и пополнялся Стабилизационный фонд. Однако такая политика имела объяснение. В условиях устойчивого роста экономики возможны два варианта бюджетной политики: когда бюджет планируется с дефицитом или профицитом.

Дефицитный бюджет, означающий рост государственного долга, может быть полезен для экономики в период ее устойчивого роста — когда правительство, несмотря на собственные растущие доходы бюджета, осуществляет заимствования на внутреннем и внешнем рынках и вкладывает их в развитие экономики. Именно такую политику в 1990-е–2000-е гг. проводили Китай и Индия, что и обеспечивало им годовой экономический рост в 9–11% и 5–7% соответственно.

В России в 2000-е гг. наблюдался устойчивый рост экономики и профицит бюджета. Профицит бюджета в фазе экономического роста целесообразен, когда решается задача снижения объема государственного долга и улучшения долговых характеристик. Именно такую политику проводило Правительство России в 2000-е гг. до

наступления финансового кризиса. Дело в том, что до 2008 г. включительно шло сокращение общегосударственного долга за счет досрочного погашения внешнего долга. А рост внутренних заимствований объясняется проводимой в эти годы реструктуризацией общегосударственного долга — роста доли внутреннего долга и, соответственно, уменьшения доли внешнего долга.

Была ли необходимость в досрочном погашении государственного долга и форсировании наполнения Стабилизационного фонда за счет разницы между дополнительными доходами и расходами бюджета, или, может быть, было бы лучше вкладывать сверхдоходы бюджета в экономику — это дискуссионный вопрос. Правительство России выбрало консервативный вариант бюджетной политики. Этот выбор можно критиковать, но, по крайней мере, он имеет логическое объяснение.

С 2009 г. наметился новый поворот в бюджетной политике. Если до 2009 г. при увеличении внутреннего долга происходило сокращение внешнего и общегосударственного долга, то с этого года прирост внутренних заимствований стал превосходить объем погашения внешнего долга и начал расти общегосударственный долг.

В 2009–2010 гг. бюджет планировался с дефицитом. Его погашение планировалось за счет средств Резервного фонда и государственных заимствований. Вследствие сознательного занижения планируемых бюджетных доходов были получены дополнительные доходы бюджета, что вело к сокращению реального дефицита бюджета. Логично было бы в этом случае уменьшить объем заимствования на погашения запланированного дефицита. Однако в 2009–2010 гг. сокращение реального дефицита не приводило к уменьшению заимствований. Так, «в 2009 г. дефицит бюджета оказался на 700 млрд руб. меньше запланированного, но объем внутренних заимствований сократился менее чем на 20 млрд руб. <...> В 2010 г. при получении дополнительных доходов на сумму свыше 1,2 трлн руб. объем чистых внутренних заимствований не только не уменьшился, а даже вырос на 53 млрд руб.» [Там же, с. 24].

В 2011 г. при планируемом дефиците бюджет оказывается профицитным. На 2011 г. был запланирован дефицит в размере 1,8 трлн руб. Под его погашение был запланирован объем чистых заимствований в объеме 1,34 трлн руб. При исполнении бюджета доходы оказались на 2,5 трлн руб. больше. Однако объем заимствования при этом сократили лишь на 261,1 млрд руб. до 1,079 трлн руб. При этом фактически весь объем заимствований в феврале 2012 г. был направлен на пополнение Резервного фонда [Там же, с. 26].

Таким образом, погашение фактического дефицита бюджета в эти годы осуществлялось преимущественно за счет внутренних заимствований. Увеличение государственных заимствований на внутреннем рынке в условиях выхода страны из кризиса противоречит всем канонам государственного регулирования экономики. В условиях выхода страны из кризиса государство должно насыщать экономику деньгами, а не изымать их; удешевлять, а не удорожать кредит и, соответственно, облегчать, а не усложнять выход из кризиса хозяйствующим субъектам.

Другим вариантом бюджетной политики в эти годы могло бы быть иное сочетание источников погашения дефицита федерального бюджета, а именно: уменьшение внутренних заимствований за счет полного задействования Резервного фонда, ведь назначение Резервного фонда, в конечном счете, в этом и заключается. Однако использование средств Резервного фонда в 2010–2011 гг. сократилось. А фактически весь объем внутренних заимствований 2011 г., как отмечалось выше, был направлен на пополнение Резервного фонда.

В 2012–2013 гг. в проводимой бюджетной политике наметился новый поворот. Если в 2011 г. объем внутренних заимствований был направлен на пополнение Резервного фонда по факту, т. е. по окончании финансового года, то при форми-

ровании бюджета на 2012–2013 гг. планировались, одновременно, и внутренние заимствования, и пополнение Резервного фонда, т. е. изначально планировались займы для их размещения в Резервном фонде.

При формировании бюджета на 2012 г. чистые внутренние заимствования планировались в объеме 1208,8 млрд руб. при одновременном пополнении Резервного фонда на 512,3 млрд руб. При исполнении бюджета за 2012 г. вследствие его корректировки объем заимствований практически был равен объему пополнения резервного фонда. При формировании бюджета на 2013 г. чистые внутренние заимствования планировались в объеме 425 млрд руб. при одновременном пополнении Резервного фонда на 373,4 млрд руб. [Там же, с. 28].

Залезать в долги, чтобы полученные заемные средства накапливать (замораживать) в Резервном фонде — странная логика и своего рода «ноу хау» в бюджетной политике. Эта логика может иметь только гипотетическое объяснение — форсированное наращивание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния как страхование последствий наступления нового витка финансового кризиса для российской экономики. Это как бы в активе. А что в пассиве? Негативные последствия следующие:

1. Искусственное торможение экономического роста, ибо огромные денежные средства изымались из национальной экономики и шли на досрочное погашение государственного долга и формирование Стабилизационного фонда, а затем — Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.
2. Потери на разнице доходов от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и расходов на обслуживание государственного долга (табл. 1).

Таблица 1

**Доходы от размещения средств фондов и расходы
на обслуживание государственного долга¹**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Расходы на обслуживание государственного долга, млрд руб.	172,76	143,09	153,34	176,16	195,03	262,74	320,00
Совокупный доход от размещения средств фондов, млрд руб.	22,99	151,90	268,50	99,33	71,05	87,33	32,52

«Если в 2007–2008 гг. доходы от размещения средств фондов превышали расходы на обслуживание долга, то с 2009 г. доходы от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния существенно меньше расходов на обслуживание долга. При этом возникла устойчивая тенденция роста разницы: если в 2009 г. расходы на обслуживание долга в 1,77 раза превышали доходы от размещения средств фондов, то к 2013 г. — уже почти в 10 раз» [Там же, с. 29].

3. Рост внутренних заимствований сокращает ликвидность, ведет к росту процентных ставок на внутреннем рынке, стимулирует рост внешних заимствований и, соответственно, рост внешнего частного долга (табл. 2).

¹ Дмитриева О. Деформация бюджетной политики и управление долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. № 9. С. 29

**Динамика внешнего частного и государственного долга
на 1 января соответствующего года¹**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Внешний гос. долг, млрд долл.	114,1	76,5	52	44,9	40,6	37,6	40	35,8	50,8
Внешний частный долг, млрд долл.	108,9	176,1	260,7	419	452	425,4	442,1	493,7	564,5

Настораживает тенденция роста частного государственного долга, а его объем уже сейчас создает угрозу национальной (экономической) безопасности. Ведь в случае наступления новой волны финансового кризиса банки и нефинансовые организации, имеющие внешние долги, могут оказаться не в состоянии их погасить. И на их спасение, как в 2008 г., будут брошены громадные денежные средства, в том числе средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Так стоит ли «городить огород», т. е. искусственно наращивать Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, чтобы потом их направить на погашение внешнего частного долга, рост которого был, в значительной мере, вызван искусственным наращиванием Резервного фонда и Фонда национального благосостояния?

4. Рост государственного долга в 2009–2013 гг. свел на нет все усилия на сокращение государственного долга в предыдущий период. А значит, изначально неправильной была бюджетная политика в 2001–2008 гг., направленная на ускоренное сокращение государственного долга в ущерб росту национальной экономики. Это во-первых. Во-вторых, небезынтересно сопоставить цифры роста государственного долга и роста объемов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. «Так, в 2011 г. государственный долг увеличился на 1185,1 млрд руб., а объемы Резервного фонда и Фонда национального благосостояния возросли на 1100,5 млрд руб. В 2012 г. долг вырос на 906,6 млрд руб., а Резервный фонд — на 722,8 млрд руб.» [Там же].

Залезать в долги, чтобы полученные заемные средства накапливать (замораживать) в Резервном фонде — странная логика. Поэтому трудно не согласиться с О. Дмитриевой, которая считает, что политика наращивания государственного долга при одновременном пополнении Резервного фонда и Фонда национального благосостояния выглядит абсурдной [Там же].

Проводимая в настоящее время бюджетная политика не изменится в ближайшие годы. Ее теоретическое обоснование было дано в Бюджетном послании президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. «В случае развития кризисных тенденций в мировой экономике условия заимствований на долговых рынках для Российской Федерации, как и для многих суверенных заемщиков, значительно ухудшатся. При самом негативном сценарии долговой рынок может быть фактически закрыт, что не позволит привлечь средства в нужных объемах на приемлемых условиях.<...> При относительно спокойной ситуации в экономике и на финансовых рынках целесообразно воздерживаться от трат Резервного фонда, стремясь занимать на рынке на благоприятных условиях. Эту стратегию можно назвать „занимай и сберегай“».

¹ Там же. С. 24.

В соответствии с этой стратегией был сформирован федеральный бюджет на 2013 г. и плановый период до 2015 и 2016 гг.:

- дефицит федерального бюджета планировался в объеме 991,9 млрд руб. в 2013 г., 459,7 млрд руб. в 2014 г., 92,2 млрд руб. в 2015 г.;
- основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2013–2015 гг. должны были выступать государственные заимствования и поступления от приватизации федеральной собственности. Чистое привлечение денежных средств на внутреннем и мировом финансовых рынках в течение 2013–2015 гг. должно было составить 3336,4 млрд руб.;
- в 2013–2015 гг. планировалось продолжить восстановление использованных в период кризиса 2008–2010 гг. средств Резервного фонда и его пополнение за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Пополнение Резервного фонда планировалось в размере 603,7 млрд руб. в 2013 г., 988,7 млрд руб. в 2014 г. и 722,6 млрд руб. в 2015 г.;
- расходы на обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга РФ должны были составить 444,5 млрд руб. в 2013 г., 540,8 млрд руб. в 2014 г. и 626 млрд руб. в 2015 г.;
- прирост расходов на обслуживание государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации планировался в 2013/2012 гг. на 39%, в 2014/2013 — на 21,5%, в 2015/2014 гг. — на 16,1%. Учитывая меньшую процентную ставку от размещения денежных средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния по сравнению с процентными ставками размещения государственных займов, увеличится разрыв доходов от размещения средств фондов и расходов на обслуживание государственного долга.

Таким образом, при формировании федерального бюджета на 2013 г. и плановый период до 2014 и 2015 гг. были продолжены тенденции бюджетной политики предшествующего периода:

- дефицитный бюджет. Учитывая тот факт, что проект федерального бюджета был сформирован на основе «консервативного» варианта прогноза, можно сделать предположение об искусственном занижении доходов федерального бюджета;
- одновременное планирование государственных заимствований на покрытие дефицита бюджета на 3336,4 млрд руб. и пополнение Резервного фонда на 2315 млрд руб.;
- рост государственного долга на 3336,4 млрд руб. И это при том, что совокупный объем Резервного фонда и Фонда национального благосостояния должен был составлять 5293,3 млрд руб. в 2013 г., 6023,3 млрд руб. в 2014 г. и 7239,6 млрд руб. в 2015 г.;
- рост разрыва доходов от размещения денежных средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и расходов на обслуживание государственного долга.

В федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период до 2015 и 2016 гг. произошли определенные коррективы, связанные с тем, что проект федерального бюджета был сформирован на основе «консервативного» варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг., который характеризуется снижением основных параметров, влияющих на доходы федерального бюджета по сравнению с показателями прогноза, учтенными при формировании федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. В этих условиях для обеспечения сбалансированности федерального бюджета будут использоваться дополнительные нефтегазовые доходы, подлежащие зачислению в Резервный фонд, в объеме 272,1 млрд руб. в 2014 г. и 384,9 млрд руб. в 2015 г. Использование нефтегазовых доходов на финансовое обеспечение сбалансированности федерального бюджета

обуславливает существенное снижение темпов роста объема Резервного фонда в 2014 и 2015 гг. и прекращение его пополнения в 2016 г.

В целях повышения влияния бюджетной и налоговой политики на стимулирование экономического роста в 2014–2016 гг. планируется инвестировать часть средств Фонда национального благосостояния (на возвратной основе) в российские ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов. До 450 млрд руб. средств Фонда национального благосостояния будут направлены на реализацию проектов создания высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва — Казань, Центральной кольцевой автомобильной дороги, модернизации Транссибирской магистрали. Соответственно, в 2014–2016 гг. не прогнозируется пополнение Фонда национального благосостояния, что приведет к сокращению его объема по отношению к ВВП.

Чистое привлечение денежных средств на внутреннем и мировом финансовых рынках в течение 2014–2016 гг. составит 2378,0 млрд руб. Таким образом, при формировании федерального бюджета на 2014 г. и плановый период до 2015 и 2016 гг. принципиального изменения бюджетной политики не наблюдается. Есть лишь некоторые корректировки планирования бюджета, связанные с прогнозируемым ухудшением состояния конъюнктуры мирового рынка.

Литература

1. Гурвич Е. Оценка точности бюджетного прогнозирования // Вопросы экономики. 2006. № 9. С. 4–20.
2. Дмитриева О. Деформация бюджетной политики и управление долгом вследствие формирования стабилизационных фондов // Вопросы экономики. 2013. № 9. С. 20–32.
3. Auerbach A. On the Performance Use of Government Revenue Forecasts // National Tax Journal. 1999. Vol. 52. № 4.

References

1. Gurvich E. *Assesment of the accuracy of the budgetary forecasting* [Otsenka tochnosti byudzhetnogo prognozirovaniya] // Economy Questions [Voprosy ekonomiki]. 2006. N 9. Pp. 4–20.
2. Dmitrieva O. *Deformation of the budgetary policy and debt management owing to formation of stabilization funds* [Deformatsiya byudzhetnoi politiki i upravlenie dolgom vsledstvie formirovaniya stabilizatsionnykh fondov] // Economy Questions [Voprosy ekonomiki]. 2013. N 9. Pp. 20–32.
3. Auerbach A. *On the Performance Use of Government Revenue Forecasts* // National Tax Journal. 1999. Vol. 52. N 4.

Демпинговые расследования ЕС и ВТО — тоннель с двухсторонним движением

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 обзору практики антидемпинговых расследований ВТО и ЕС в отношении тех компаний, в том числе и российских, которые, используя инструменты образования цен и тарифов на товары и услуги своего экспортного потока, пытаются достичь конкурентных преимуществ на зарубежных товарных рынках. Описывается процедура расследования как ключевая стадия антидемпингового процесса, на которой уполномоченный орган исследует представленные заинтересованными лицами доказательства, заслушивает их аргументы, выносит решение по делу. В статье рассмотрены также основные организационные проблемы и юридико-технические трудности, возникающие при сборе специальной информации для экономического анализа, который проводят органы ВТО и КЕС.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ВТО, КЕС, демпинг, обычная (нормальная) стоимость, справедливая цена, ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле), материальный ущерб, антидемпинговое расследование, распределительные сети, метод выявления нормальной стоимости, связанная компания

Tsatsulin A. N.

Dumping Investigations of The European Commission and World Trade Organization — the Tunnel with the Double-sided Movement

Tsatsulin Alexander Nickolaevich

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

ABSTRACT

The article reviews WTO and EC's practice in antidumping investigations in regard to companies, including the Russians ones, which use instruments of prices and tariffs forming trying to achieve a competitive advantage in foreign trade market. The further text describes the procedure of investigation as key stage of antidumping process, where the plenipotentiary organ search legally obtained evidences from stakeholders, listen their facts and pronounce judgment on affair. The article also discussed the main organizational problems and juridical/technical difficulties in gathering special information for the economic analysis, which WTO's and the European Commission's organs must dissect.

KEYWORDS

WTO, EC, dumping, customary (normal) value, equitable (just, fair) price, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), material injury, antidumping investigations, Ownership unbundling (OU), third country method, related company

Содержание данной статьи может служить наглядной иллюстрацией к тому опыту рыночных взаимоотношений отечественных предпринимательских структур, включая предприятия крупного бизнеса, российские корпорации, который накапливался как в период затянувшегося переговорного процесса длительностью в 19 лет, предшествующих вступлению во Всемирную торговую организацию (ВТО), так и за два неполных года участия в этой международной экономической структуре.

Автор также попытался проанализировать те проблемы такого участия в ВТО и сотрудничества с ЕС, с которыми неизбежно столкнутся и уже сталкиваются как российские экспортеры в лице молодых российских компаний, начавших свою деятельность с нуля и уже добившиеся международного признания, так и старожилы внешнего рынка в лице крупнейших отечественных корпораций (транснациональные компании (ТНК), вертикально интегрированные компании, финансово-промышленные группы (ФПГ), холдинги и пр.). Основным предметом изучения стали демпинговые расследования.

1. Сущность дополнительной специальной информации. Одной из разновидностей дополнительной специальной информации, подлежащей технико-экономическому и финансово-экономическому анализу (в дополнение к информации по рыночной среде и конкурентоспособности), является информация, запрашиваемая у предприятия при проведении уполномоченными на то соответствующими структурами и организациями так называемых антидемпинговых расследований.

По результатам антидемпинговых расследований могут возникнуть неизбежные в таких случаях антидемпинговые процедуры. В отношении, например, российских производителей эти процедуры проводятся в разных странах уже не один год. В России же о противодействии демпингу всерьез задумались сравнительно недавно и используют для этого противодействия пока далеко не все допустимые средства. Состоявшееся вступление России в ВТО позволяет использовать механизмы этой организации в части антимонопольных и антидемпинговых расследований.

Демпинг представляет собой продажу товара на внешнем рынке по цене более низкой, чем на внутреннем рынке. Иначе демпинг можно определить как ценовую дискриминацию между национальными рынками. Это определение теоретически охватывает и ситуацию, в которой производитель продает товары на своем национальном рынке по цене ниже, чем за границей, а также ситуацию, в которой он продает товары на национальном рынке по цене выше, нежели на экспортных рынках. Однако в начале XX в. было законодательно закреплено, что только вторая ситуация может вызывать проблемы в импортирующей стране.

Основная цель демпинга — завоевание новых иностранных рынков сбыта, наводнение их своими более дешевыми, а следовательно, более конкурентоспособными товарами по сравнению с аналогичной продукцией внутреннего производства. Но демпинг может преследовать и вполне конкретные политические цели. Экономически мощная держава, осуществляя демпинг в торговле с менее развитыми странами, стремится подавить конкуренцию национальных производителей в этих странах и постепенно установить над ними надлежащий экономический контроль.

Демпинг (от англ. *dumping* — сброс) — продажа товаров и услуг по искусственно заниженным, бросовым ценам. Демпинговые цены существенно ниже рыночных цен, а иногда даже ниже, чем себестоимость товара или услуги. Демпинг — это довольно распространенный в мире метод конкурентной борьбы за товарные рынки. Согласно положению ст. VI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ/ВТО), демпинг определяется как метод продажи на экспорт, при котором

«товары одной страны поступают в торговлю другой страны по цене ниже обычной стоимости (*normal value*) товаров» [3]. Соглашение о применении ст. VI (1994 г.) является Антидемпинговым кодексом и составляет часть общего пакета соглашений, действующих в рамках ГАТТ¹/ВТО.

Перечислим следующие варианты возможных рыночных ситуаций, которые конкретизируют данное определение демпинга²:

- 1) при обычном течении торгового процесса, когда товар предназначен для потребления в экспортирующей стране, его продажа осуществляется по цене ниже сравнимой зафиксированной средней цены на аналогичный товар;
- 2) при обычном течении торговли, когда товар предназначен для экспорта товара в какую-либо третью страну, его продажа осуществляется по цене ниже наивысшей сравнимой зафиксированной цены на аналогичные товары;
- 3) при обычном течении торговли, когда товар предназначен для продажи в какую-либо третью страну, также отличную от страны происхождения товара, продажа товара осуществляется по цене ниже стоимости производства товара, включая затраты на сбыт и нормативную прибыль в умеренных размерах.

Демпинг как таковой, как экономический инструмент проведения хозяйственных операций не запрещен. Антидемпинговые меры вводятся только при определенных условиях: в том случае, если антидемпинговое расследование на основании жалобы субъекта(-ов) промышленности страны-импортера уже проведено; антидемпинговое расследование, проведенное по иным основаниям, подтвердило наличие демпинга, который наносит, может нанести материальный ущерб (*material injury*), даже вред национальной промышленности, или ведет к замедлению формирования/развития соответствующей отрасли.

Проведение антидемпинговых расследований в отношении импорта предусмотрено торговым законодательством большинства стран мира. При этом в странах-членах ВТО законодательная база для подобных расследований во многом стандартизована, унифицирована и принята международным сообществом. В России подобные работы ведутся на базе ФАС РФ с 1994 г.

В связи с тем, что в последние годы в России незакамуфлировано формировалась государственная внешнеэкономическая политика, заблаговременно ориентированная на вступление страны в ВТО³, внутренняя программа хозяйственного законодательства страны, с известными трудностями, но приводилась в соответствие со стандартами Евросоюза (ЕС) и нормами ВТО. Требования же наших внешнеторговых партнеров в этом процессе становились ведущими и определяющими.

Правда, по-прежнему остается много неясностей правового — так сказать, юридико-технического — характера в тарифной политике естественных монополистов (включая региональных) и железнодорожников, а также в общей таможенной политике страны. Хотя ряд научных коллективов просчитывал, более или менее аргументированно, социально-экономические последствия вступления в ВТО для каждой действующей отрасли (сектора) национальной экономики и почти для каждого отдельно взятого региона России.

С одной стороны, на долю Европейского союза, по состоянию на конец 2013 г., приходилось до 48,6% внешнеторгового оборота России⁴, причем основу российско-

¹ ГАТТ (от англ. *GATT — General Agreement on Tariffs and Trade*) — Генеральное соглашение по тарифам и торговле; возникло в 1947 г.

² Здесь и далее под *товаром* будет пониматься материальное (продукция, работы) и нематериальное (услуги) благо в его расширительном маркетинговом толковании [5].

³ Подписание Россией с Европейским союзом протокола о присоединении к ВТО состоялось еще в начале 2006 г. Официальное присоединение к ВТО произошло 22 августа 2012 г., и Россия стала 156-м членом ВТО.

⁴ Россия в цифрах в 2013 г. : кр. стат. сб. М. : Росстат, 2014.

го экспорта в единую Европу составляют природные энергоносители и продукты их первичной переработки. Еще год тому назад отечественными аналитиками прогнозировалась все большая и большая привязанность российской экономики к европейской «колеснице» и возрастание зависимости экспортирующих отраслей от европейских стандартов во всем.

В большинстве прогнозов подчеркивалась чреватость такой привязки окончательным заражением российской экономики так называемой «голландской болезнью». Но в первом квартале 2014 г. произошло много такого, что подвергло эти прогнозы серьезным испытаниям на прочность, надежность и достоверность. Тем не менее, вынужденная переориентация непрерывно ослабляемой российской экономики на Восток правил рыночной игры и сложившихся стандартов на условном Западе не меняет.

С другой стороны, в ЕС на долю России приходится 7,6% совокупного импорта и 4,4% совокупного экспорта, и, следовательно, Россия находится в существенной экономической зависимости от ЕС. Поэтому в данной ситуации становится понятным, во-первых, кто «заказывает музыку» и, во-вторых, как это сказывается на характере взаимоотношений «равноправных» рыночных партнеров. Увы, в настоящее время именно на экономических пространствах ЕС российские производители всех размеров и форматов чаще всего и сталкиваются с антидемпинговыми мерами, направленными непосредственно против интересов российского бизнеса.

В процессе переговоров с ВТО в 2009–2011 гг. Россия попыталась, в известной мере, защитить как отечественное сельское хозяйство, так и кластеры новой промышленной сборки (автомобили, бытовая техника и пр.). При этом страна получила в распоряжение достаточно продолжительный период, в котором будут сохранены высокие ввозные пошлины на продукцию, выпускаемую с помощью современных технологий и ввозимые на российскую территорию. Намечено постепенное смягчение таможенного режима: снижение средней импортной пошлины с 20% до 11%, средневзвешенной ставки по сельскохозяйственным товарам до 18%, по промышленным товарам — до 7,6% первоначально, а затем до 5%.

Проблемные отрасли (а их примерно 40%), включая подотрасли сельского хозяйства, вполне могут успеть адаптироваться к обновленному своему положению, но, как представляется, лишь с помощью государства и стать конкурентоспособными в новых экономических реалиях. Тем не менее, именно правовой вопрос — противодействие дотациям национальным сельхозпроизводителям в странах — членах ВТО — остается нерешенным. Зарубежные аграрии пользуются серьезной государственной поддержкой (в странах ЕС — до 100 млрд евро, в США — до 70 млрд долл. ежегодно в рамках различных поддерживающих программ патерналистского содержания), что в конечном итоге ведет к росту импорта продовольствия в Россию.

С другой стороны, для иностранных «производителей» и «инвесторов» в России созданы все мыслимые льготные условия для ведения и развития их бизнеса. Например, они освобождены от некоторых пошлин и денежных сборов, НДС, других налогов, арендной платы за земельные участки; активно занижают, а иногда «обнуляют» таможенные платежи. Все это, кстати, сдерживает развитие российского сельхозмашиностроения.

Отмеченное позволило председателю правления Национального союза производителей молока А. Л. Даниленко высказаться в том смысле, что «членство в ВТО — это вопрос профессиональной хитрости каждого государства по степени поддержки своих производителей». Ему же принадлежит реплика на Санкт-Петербургском Международном экономическом форуме 2014 г.: «Наша страна деградировала до крупнейшего импортера»¹.

¹ Сайт Национального союза производителей молока [Электронный ресурс]. URL: http://www.souzmoloko.ru/news/news_2073.html (дата обращения 30.05.2014).

В статусе страны — члена ВТО роль государственной поддержки трудно переоценить. Власти США 23 мая 2014 г. объявили о своей победе в очередном торговом споре с Китаем в рамках ВТО. Речь идет о пошлинах на американские легковые автомобили и внедорожники с большим объемом двигателей, которые Пекин в свое время ввел в качестве ответной меры на субсидирование Соединенными Штатами своих производителей¹. Пошлины касались американского экспорта общей стоимостью около 5,1 млрд долл., что оказалось весьма существенным объемом продаж для китайского рынка — второго по величине в мире для автопрома США. Так, в 2013 г. объем отраслевых экспортных поставок в Китай, в целом, составлял около 8,6 млрд долл.

Ранее профильный орган ВТО постановил, что китайские пошлины, введенные в 2011 г. и достигавшие 21,5%, не соответствовали правилам международной торговли, и Пекин в начале 2013 г. объявил, что эти защитные меры не будут продлеваться после истечения исходного срока их действия (с 15 декабря того же года).

2. Корпорация ОАО «Газпром» — лицом к лицу с ЕС/ВТО. Одним из инструментов защиты торговых интересов Евросоюза, по сути института протекционизма, является антидемпинговое законодательство, наиболее часто, в последнее время, применяемое против российских товаров, хотя, вроде бы, никакой особой антироссийской направленности в этом разделе хозяйственного права, действующего на территории ЕС, и нет вовсе. Применение антидемпинговых мер регулируется так называемым Базовым антидемпинговым регламентом ЕС (Регламент Совета ЕС № 384/96 «О защите от демпингового импорта из стран за пределами Европейского сообщества»).

Антидемпинговое расследование, являясь, по сути, квазисудебной процедурой, проводится Комиссией ЕС (КЕС). На всех стадиях расследования заинтересованные стороны, в том числе российские компании, могут защищать свои позиции, предоставляя своеобразному органу дознания (Комиссии) необходимые доказательства и пространные комментарии. Решение о введении антидемпинговой меры, равно как и решение об отказе во введении такой меры, может быть обжаловано, в том числе в ряде стран ЕС в судебном порядке. Это арбитражные и третейские коммерческие суды в Страсбурге, Гааге, Амстердаме, Брюсселе, Стокгольме, Лондоне и в иных определяемых КЕС центрах официальной европейской юриспруденции и коммерческого судопроизводства.

Здесь следует внести уточнения, касающиеся возможной сферы расследований КЕС и привести достаточно убедительный и свежий пример. Так, 5 сентября 2012 г. Комиссией ЕС, заподозрившей ОАО «Газпром» в злоупотреблении господствующим положением в странах Центральной и Восточной Европы, было возбуждено расследование. Энергетическая компания подозревалась в нарушении ст. 102 Договора о функционировании Евросоюза, фиксирующей ответственность за злоупотребление со стороны компаний, которые занимают доминирующее положение на рынке и могут препятствовать свободной торговле между государствами ЕС. В этот же день котировка акций «Газпрома» на фондовой бирже упала на 1,5%.

Еврокомиссию особо заинтересовали три случая нарушения конкуренции в семи странах Центральной и Восточной Европы. В частности, российский транснациональный гигант, предположительно, разделил рынок газа, затруднив свободные поставки в страны — члены Евросоюза. Кроме того, «Газпром» мог, по мнению ЕС, препятствовать диверсификации источников поставок газа. Наконец, компания могла устанавливать несправедливые (наоборот, *завышенные*, иногда разорительные) цены для своих клиентов, увязывая их с ценами на нефть. Такое

¹ ИТАР-ТАСС: Северо-Запад [Электронный ресурс]. URL: <http://www.itar-tass.com./spb> (дата обращения 24.05.2014).

расследование на формальной стадии может длиться годами, но при неблагоприятном для компании результате «Газпром» подвергнется штрафу в размере 10% от оборота предыдущего, 2011 г., т. е. от 57 млрд евро, что составит, соответственно, 5,7 млрд евро.

События получили дальнейшее развитие, и российские власти подали жалобу в ВТО на Европейский союз. Поводом стали положения так называемого «Третьего энергетического пакета ЕС» (далее — ЗЭПЕС), который существенно ограничивает «Газпром» в доступе к европейским трубопроводам, что радикально меняет правила игры на европейском газовом рынке. Москва, естественно, крайне недовольна этими обстоятельствами и заявляет, что готовилась к иску обстоятельно с 2013 г. По мнению экспертов с той и другой стороны, юридическая битва в ВТО обещает быть долгой, жаркой, общезначимой и с последствиями. Поэтому целесообразно рассмотреть подробнее проблемы главной отечественной корпорации в этом хозяйственном споре, могущим стать в будущем прецедентом (с точки зрения коммерческого права).

Все участники европейского рынка заняты пересмотром своих стратегий в свете принятия ЗЭПЕС, состоящего из двух директив и трех регламентов, 3 марта 2011 г. ставшего общеевропейской реальностью. Пожалуй, прежде ни один нормативный документ, рожденный в недрах Европарламента и адресованный 27 странам — членам ЕС, не вызывал такой резонанс в российских энергетических кругах, поскольку его принятие создает серьезные вызовы для поставок в Европу российских ресурсов — прежде всего, природного газа.

Содержательная часть ЗЭПЕС имплицитно повышает риск для российской стороны, и он заключен в том, что компании, добывающие и продающие газ, не будут иметь права одновременно владеть газотранспортной системой. Это делается в целях повышения конкуренции на товарном рынке, т. е. чтобы доступ к «трубе» был и у компаний любого формата и размера, в том числе и небольших, а не только у монополистов.

Первоначальный жесткий запрет компаниям, занятым в добыче, генерации и импорте энергоресурсов, контролировать или владеть преобладающим пакетом акций распределительных сетей (*Ownership unbundling (OU)*), означавший, по сути, не что иное, как экспроприацию корпоративных сетей, позднее был дополнен двумя более мягкими вариантами [4].

Вариант «Независимый оператор системы (*Independent System Operator (ISO)*)» позволяет вертикально интегрированным компаниям сохранить сети в собственности, предписывая, однако, передать активы в управление независимому системному оператору. Третий вид разделения («Независимый оператор газотранспортной или энергетической сети (*Independent Transmission Operator (ITO)*)») оставляет крупным компаниям право сохранить транспортные мощности и в собственности, и в управлении, при этом требуя следовать ряду правил, чтобы отделить управление сетями от прочей деятельности.

Все эти правила не устраивают «Газпром», который хочет контролировать всю цепочку поставок. В компании это объясняют необходимостью гарантировать их надежность. Однако Евросоюз уверен, что свободная конкуренция несколько не вредит надежности поставок, а, наоборот, делает их еще надежнее. Этот вечный спор между Москвой и Брюсселем со вступлением России в ВТО вышел на новый уровень: юристы российского правительства теперь имеют возможность оспорить нормы ЗЭПЕС в рамках ВТО.

О том, что страна намерена в полной мере использовать этот новый ресурс, заявил и премьер-министр Д. А. Медведев, выступая с отчетом в Госдуме 22 апреля 2014 г.: «Будем, если это обоснованно и законно, „зубы показывать“; будем обращаться в суды, а также в другие структуры, включая Орган по разрешению

споров в рамках ВТО», — пообещал он¹. Но достаточно ли остры эти зубы, о которых говорит премьер?

На чем российская сторона построит линию будущей защиты и атаки, доподлинно неизвестно. Но общее направление становится ясным из пояснений директора Департамента торговых переговоров Минэкономразвития М. Медведкова, распространенных агентством Интерфакс². Со слов главного переговорщика следует, что больше всего у российских властей вызывает неудовольствие порядок сертификации иностранных компаний в Европе. В соответствии с директивами ЗЭПЕС, компания, претендующая на транспортировку газа по территории Европы, должна отделить свой добывающий бизнес от собственно транспортировочного бизнеса. Иными словами, нельзя одновременно продавать газ на территории Европы и владеть, соответственно, европейскими газотранспортными сетями.

Если происхождение компании — европейское, то выполнения этого условия достаточно, чтобы получить право работать на рынке. Но если компания — иностранная, то необходимо еще доказать, что ее деятельность не представляет угрозу энергетической безопасности ЕС. Москва уже давно настаивает на том, что формулировка об «угрозе энергетической безопасности» слишком расплывчата — как национальные регуляторы конкретно будут определять степень этой опасности?

Отечественные аналитики энергетического рынка расценивают решение Москвы судиться с Еврокомиссией неоднозначно. Одни эксперты придерживаются мнения, что в основе судебного иска заложено в корне неверное понимание Россией своих национальных интересов, и считают, что целью конкретно газопроводных проектов «Газпрома» является уменьшение конкуренции. А положение ЗЭПЕС, наоборот, нацеливает участников рынка именно на повышение конкуренции. В этом случае, как полагают аналитики, логика либерализации европейского газового рынка возбуждает, и никакие юридические ухищрения бригады российских юристов не помогут³.

Представляется, что корпорация «Газпром» более ориентирована на поддержание высоких цен и в меньшей степени — на сохранение и увеличение объемов потребления газа. Поскольку ЗЭПЕС способствует возникновению конкуренции, то цены на газ будут снижаться, а его потребление, соответственно, расти. При такой политике в долгосрочной перспективе корпорация только выиграет от новых правил. Другие крупные газовые компании в Европе, стремясь соответствовать законодательству, заблаговременно и без судебных скандалов избавлялись от своих газотранспортных материальных активов.

Другие российские аналитики согласны с тем, что сам ЗЭПЕС стратегически выгоден России, одобряют подачу жалобы на этот пакет и рассматривают действия Москвы как своеобразную меру психологического воздействия. Они полагают, что даже если ЕС будет игнорировать решение ВТО в пользу России (если такое решение будет принято), то это все равно будет хорошей переговорной позицией для Кремля и дополнительным аргументом в споре с Еврокомиссией [2].

При очевидной направленности директив ЗЭПЕС на защиту конечных потребителей именно последние могут оказаться в сложном и двусмысленном положении. Зависимость Европы вообще, и восточной ее части в особенности, от поставок российского газа хорошо известна. Если на пути российского газа на Запад встанут серьезные препятствия, то заложниками в данном случае станут территориальные потребители, для кого благие намерения европейских законодателей на фоне

¹ Коммерсант.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://kommersant.ru> (дата обращения 10.05.2014).

² Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru> (дата обращения 15.05.2014).

³ Корчемкин М. East European Gas Analysis. 21.05.2014.

пренебрежения интересами поставщиков могут обернуться перебоями в поставках энергоносителей либо скачками цен на них.

Одной из задач ЗЭПЕС было также выравнивание стоимости энергоресурсов на всей территории ЕС, поскольку сейчас разброс цен весьма существенен. Так, например, по данным *Eurostat*, во второй половине 2010 г. домохозяйства в Румынии платили за газ по 384 долл. за 1000 куб. м., в то время как в Швеции та же категория потребителей — по 1508 долл. за ту же 1000 куб. м¹. Очевидно, что если жителей Швеции и Дании такое выравнивание цен обрадует, то вся Восточная Европа будет вынуждена изрядно повышать стоимость природного газа для своих граждан, чтобы дотянуться до среднеевропейского уровня.

В связи с этим совершенно необоснованно говорить о якобы безусловной дороговизне российского газа по сравнению с другими поставщиками. Цены по долгосрочным контрактам у России, Нидерландов и Норвегии, в целом, достаточно близки, и все же за период 2011–2013 гг. российский газ лишь на короткое время в четыре месяца оказывался дороже поставок с севера Европы. Важно также понимать, что существующая газовая инфраструктура Европы была создана при активном участии вертикально интегрированных компаний, которые компенсировали традиционно невысокую, до 5%, рентабельность в транспортировке сравнительно высокими доходами от реализации газа.

3. Механизм антидемпинговой процедуры. В соответствии с процедурами ВТО, после подачи жалобы у России и ЕС есть два месяца на то, чтобы уладить спор «полюбовно». Если это не произойдет, то российская сторона будет требовать созыва экспертной комиссии («панели экспертов») для рассмотрения иска по существу, для чего должна будет предоставить специальную информацию.

Специальная информация, запрашиваемая органом расследования, обычно представляется в виде аргументов и объяснений. Для введения антидемпинговых мер против российских экспортеров органу расследования необходимо подтвердить наличие как минимум трех артефактов: собственно факта демпинга, наличия материального ущерба, нанесенного местной (отечественной) промышленности и наличия причинно-следственной связи между демпингом и ущербом, который наносится местной промышленности.

Наличие этих артефактов подтверждается результатами технико-экономического и финансово-экономического анализа как деятельности российских экспортеров, так и состояния промышленности стран ЕС. Достоверность и объективность результатов такого анализа в значительной степени может зависеть от того, сотрудничают подозреваемые в демпинге российские предприятия с органом расследования или нет. Сотрудничество предполагает предоставление органу расследования всей информации, которую он запрашивает. Кроме того, обе стороны должны контролировать ситуацию с расследованием на всех его этапах и по возможности оперативно предоставлять свои комментарии, которые могли бы повлиять на результаты данного анализа и на выводы органа расследования.

Переписка с органом расследования может осуществляться, как правило, по факсу или электронной почте. Все необходимые для дознания сведения, документы, информация должны быть либо заверены подписью ответственного руководителя, либо содержать ссылку на доступный источник данных. Основные 10 этапов антидемпингового расследования в КЕС, разработанные применительно к любому российскому предприятию, подозреваемому в совершении демпинга, можно условно определить так:

1) начало расследования (получение органом расследования жалобы пострадавшей стороны);

¹ Сайт статистических данных Европейского союза (Евростат) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.epp/eurostat.ec.europa.eu/> (дата обращения 02.05.2014).

- 2) подготовка подозреваемым предприятием комментариев к жалобе и попытка опротестовать решение Комиссии ЕС о начале расследования;
- 3) выбор подозреваемым предприятием режима расследования (рыночного, индивидуального, нерыночного) и подготовка им запроса на предоставление соответствующего режима (такой выбор допустим только в некоторых странах);
- 4) получение подозреваемым предприятием как результатов анализа Комиссии ЕС, комментариев к тексту жалобы, так и перечня задаваемых предприятию вопросов в форме так называемого вопросника;
- 5) заполнение вопросника подозреваемым предприятием в соответствии с прилагаемой к нему инструкцией с обязательным подробным описанием организационно-правовой формы предприятия и состава учредителей в строгом соответствии с ОК 028-99 (ОКОПФ);
- 6) подготовка ответов на дополнительные вопросы, возникшие в связи с недостаточно определенными и полными ответами на основные вопросы, содержащиеся в вопроснике;
- 7) проведение так называемого проверочного визита органом расследования (такой визит допустим только в некоторых странах и в отдельно оговоренных случаях);
- 8) подготовка комментариев Комиссии ЕС к оценке стоимости нанесенного ущерба и к наличию причинно-следственной связи между фактами демпинга и означенного ущерба;
- 9) проведение, в соответствии с регламентом, официальных слушаний уполномоченным органом ЕС;
- 10) принятие по результатам слушаний решения о дальнейших действиях КЕС в отношении расследуемого экономического субъекта.

Начало расследования обычно связано с подачей органом, представляющим интересы промышленности стран ЕС, жалобы, в которой содержатся доказательства того, что то или иное российское предприятие продает свои товары на экспорт в страны ЕС по демпинговым ценам, т. е. по ценам, которые ниже цен, устанавливаемых этим предприятием для продаж на российском рынке, или ниже средних издержек. Кроме того, в жалобе должны содержаться доказательства нанесения материального ущерба местным рынкам и отраслям ЕС поставками из России.

Как же изначально выявляются факты рыночного *демпингования* экспортера? На этот счет существуют три способа определения обычной (справедливой, нормальной) стоимости товара:

- 1) руководствуясь официальной ценой на указанный товар, существующей на рынке в стране-экспортере;
- 2) руководствуясь статистической и бухгалтерской оценкой прямых издержек при производстве данного товара;
- 3) руководствуясь официальной ценой, по которой экспортер продает указанный товар на рынках третьих стран.

Первый метод установления факта демпинга, основанный на сравнении с рыночной ценой страны-экспортера, применяется между странами с рыночной экономикой, где рыночные цены носят характер объективной реальности. При этих условиях экспортные цены и внутренние цены страны-экспортера могут считаться сопоставимыми для определения демпинговой разницы. При отсутствии сложившейся рыночной цены и невозможности выделить покупателей аналогичных товаров на рынке страны-экспортера применяются другие способы определения демпинговой разницы. Такой подход к выбору методов подсчета демпинговой разницы характерен для законодательств стран с рыночной экономикой.

Метод, основанный на оценивании издержек производства товара, является более жестким критерием квалификации экспорта как демпинга, чем метод, основанный на сравнении рыночной и экспортной цены, и, как следствие, обеспечива-

ет осуществление более жесткой протекционистской политики государством. Например, экспорт товаров, в подсчете стоимости которых основу составляют дешевая рабочая сила, дешевое сырье и материалы, всегда будет находиться под угрозой квалификации как демпинг. А продажа товара ниже обычной (справедливой) цены может быть оправдана для каждого конкретного случая успехами в проведении торговых переговоров, предоставлением ценовых уступок экспортером при заключении внешнеэкономической сделки и другими обстоятельствами.

Метод выявления обычной (справедливой, нормальной) стоимости товара на базе сравнения экспортной цены с ценами экспорта в третьи страны (*third country method*) применяется в случаях экспорта из стран с нерыночной экономикой, в том числе из бывших социалистических стран. Предполагается, что названные выше два других метода определения справедливой стоимости товара не могут дать объективную оценку обстоятельств экспорта как демпинга.

Метод выведения цены на рынках третьих стран в результате этого становится настолько искусственным, что его также относят к числу протекционистских мер по защите национального рынка. Названные три метода определения справедливой стоимости товара¹ с целью квалифицировать отдельные случаи продажи иностранным экспортером своего товара как демпинг составляют часть процедуры расследования, по завершении которой могут быть введены антидемпинговые пошлины.

Любопытной иллюстрацией к сказанному в отношении сложности этого вопроса служит другая история с другой российской корпорацией — холдингом ОАО «Мечел». Так, 24 июля 2008 г. В. В. Путин на выездном заседании Правительства РФ огласил факт продажи холдингом за рубеж сырья по ценам, в два раза ниже внутренних цен (!). Казалось бы, речь идет о незамысловатом демпинге или же, все-таки, это лишь свидетельствует о фискальном уклонении от взоров российской системы налогообложения (для чего, собственно, и потребовался «доктор»). После публичного заявления Путина капитализация «Мечела» на Нью-Йоркской фондовой бирже рухнула на 37,6%, а ФАС РФ одновременно возбудила дело по факту завышения холдингом внутренних цен на коксующийся уголь по сравнению с уровнем экспортных цен (!!).

Но уже через четыре дня В. В. Путин располагал более точной информацией по этому делу и на заседании правительства по вопросам трансфертного ценообразования сообщил, что при внутренней цене в 4100 руб. за тонну «Мечел» продавал сырье за границу самому же себе, своим собственным оффшорным компаниям, в данном случае — в Швейцарию по цене 1100 руб. за тонну, т. е. в четыре раза дешевле (!!!). После этого курс акций холдинга (в предшествующие дни несколько выросший) вновь обрушился — уже на 33,85%. Таким образом, рыночный индикатор совокупного падения котировки акций корпорации на премьерскую реакцию составил 71,45%. По данным на август 2011 г., капитализация холдинга была все еще в два раза ниже, чем в июле 2008 г. ОАО «Мечел» отделался штрафом в

¹ Впервые это понятие в научный оборот ввел в 13 в. Фома Аквинский [1]. Важное место в его учении занимает теория так называемой «справедливой цены». Справедливой он считал такую цену, которая: 1) учитывает труд, затраченный на производство товаров, т. е. она призвана обеспечивать эквивалентность обмена в соответствии с количеством и качеством труда и издержек, и в ней должны возмещаться затраты на хранение, доставку товаров, а также быть учтена страховка на случай возможных утрат товара; 2) дает возможность продавцу жить соответственно своему социальному положению («пропитание по статусу»), т. е. один уровень благосостояния цена должна обеспечить ремесленнику, другой — церковнослужителю, третий — феодалу; 3) должна дифференцироваться в зависимости от того, насколько покупатель приближен к богу, т. е. для представителей церковного сословия цена должна быть ниже, чем для крестьянина.

790 млн руб. и снижением внутренних цен на 15%. Но структуры КЕС до сих пор пытаются истребовать от холдинга документы по выявленному факту демпинга.

Если КЕС сочтет, что приведенных доказательств достаточно, то она начнет расследование. Независимо от национальной принадлежности обвиняемой в демпинге компании (предприятия), возможности ее (его) влияния на характер решения КЕС весьма ограничены. В соответствии с законодательством ЕС, информация о факте получения жалобы и ее изучения является конфиденциальной. В официальном органе печати ЕС — «*Official Journal*» — после принятия решения о начале расследования должно быть опубликовано соответствующее извещение. Такое извещение обычно также направляется Постоянному представительству России при ЕС в Брюсселе.

С одним из наиболее важных учитываемых факторов в антидемпинговых расследованиях — временем — связаны, соответственно, временные ограничения. С учетом временных ограничений наиболее важными для российских предприятий являются первые 60–70 дней, которые обычно и определяют результаты расследования. Именно в этот период орган расследования получает наиболее важную информацию от экспортеров и трейдеров, а также проводит проверочные визиты. Процедура предоставления информации, как правило, строго регламентирована. Например, на заполнение вопросника и на его предоставление отводятся 30–40 рабочих дней. На основе письменной мотивированной просьбы предприятия эти сроки могут быть продлены.

Задержка предоставления истребуемой информации на день против установленных сроков нередко приводит к тому, что орган расследования отказывается учитывать ее в процедуре. Непредставление же этой информации или предоставление ее с опозданием (задержка свыше 10 дней) обычно расценивается как факт отказа от сотрудничества, что существенно снижает шансы предприятия на успех. Поэтому после получения предприятием извещения о начале расследования необходимо действовать очень быстро: здесь счет идет на дни, а иногда — на часы.

Для российского экономического субъекта один из наиболее сложных и трудоемких этапов антидемпингового расследования связан с получением и содержательным заполнением вопросника, а также с ответами на дополнительные вопросы. Прежде всего, это связано с тем, что на заполнение перечисленных документов подозреваемому предприятию отводится весьма ограниченное время.

Заполненный вопросник должен быть получен КЕС через 37 дней после опубликования извещения о начале расследования или даты его направления (30 дней отводится на заполнение вопросника в соответствии с международными правилами, и еще неделя остается на пересылку). КЕС может предоставить отсрочку, но она обычно составляет не более недели, и необходимость в получении отсрочки должна быть убедительно аргументирована (например, возникли языковые трудности с переводом пунктов вопросника и т. д.).

В связи с вышеизложенными требованиями, предприятие, как только узнает о начале расследования, должно немедленно связаться с официальными лицами, ответственными за расследование, и попросить их выслать вопросник. На этом этапе может быть оказана помощь со стороны российских органов власти (МИД, Минэкономразвития, Торгово-промышленной палаты России и других уполномоченных структур), которая сводится к своевременному предоставлению копии вопросника КЕС и его квалифицированного перевода, что, безусловно, существенно упрощает заподозренному в демпинге предприятию техническое заполнение вопросника.

Те предприятия, которые не заполняют полученный вопросник или заполняют его с большими пробелами, с неточностями или несовпадениями, обычно квалифицируются как *несотрудничающие*. Такие предприятия подвергают себя допол-

нительному риску, поскольку в отношении них могут быть введены предельно высокие (в рамках данного расследования) антидемпинговые пошлины. Что еще хуже, эти предприятия рискуют оказаться в так называемом «черном списке» КЕС — со всеми вытекающими из этого обстоятельства негативными последствиями для их внешнеэкономических перспектив.

У руководителей российских экономических субъектов зачастую возникают оправданные опасения: не нанесет ли заполнение вопросника вреда предприятию, ведь значительная часть запрашиваемой информации носит конфиденциальный характер? КЕС обычно принимает самые серьезные меры к тому, чтобы конфиденциальная информация использовалась исключительно для нужд расследования и вероятность утечки такой информации была невелика. Но, чтобы КЕС могла гарантировать сохранение конфиденциальности такой информации, при заполнении вопросника (как и при подготовке других документов) ее нужно помечать как *конфиденциальную*. Кроме того, необходимо подготовить неконфиденциальную версию данной информации, которая может быть направлена заинтересованным лицам.

Неконфиденциальная версия обычно подготавливается либо путем вычеркивания всех закрытых данных (в основном, количественных показателей микро- и мезоуровней экономики) из первоначальной версии, либо путем описания сути конфиденциальной информации без упоминания конкретных данных. При этом предприятие должно обосновать, почему оно считает информацию именно конфиденциальной.

В вопроснике, кроме разделов, предназначенных для предприятий, может быть раздел для так называемых *связанных компаний* корпоративного типа, которые задействованы в производстве и продаже товара аналогично *Дочерним и Зависимым организациям* (ДО, ЗО) и Группы предприятий (ГП). Определение связанной компании (related company) должно быть приведено в самом вопроснике, но обычно компании рассматриваются как связанные, если они соответствуют следующим критериям:

- 1) Одна из компаний обладает более чем 5% акций другой компании.
- 2) Один из менеджеров одной из компаний одновременно является одним из менеджеров другой компании.
- 3) Топ-менеджеры (высшие менеджеры) компаний являются родственниками.

Связанные компании, которые участвуют в процессе производства или продажи товара, обязательно должны заполнить вопросник. В случае, если они не заполняют и не отправят его в орган расследования вовремя, корпоративная организация, которая несет юридическую ответственность за такие компании, может быть признана несотрудничающей.

Зачастую российским предприятиям не так просто убедить своих, особенно зарубежных, партнеров, выступающих в качестве связанных компаний, в необходимости своевременно и максимально подробно заполнить вопросник. И вся тяжесть ответственности по антидемпинговому расследованию ложится (не всегда, впрочем, заслуженно) на российскую сторону. Однако проблема убеждения касается не только российских экспортеров.

Так, на сайте ВТО от 14 июля 2014 г. появилось сообщение о том, что США, являющиеся крупнейшими торговыми партнерами Китая¹, нарушили ряд торговых соглашений, применив пошлины на произведенные в Китае ряд товаров из стали и солнечные панели². К такому выводу пришли в ВТО по спору между двумя странами, который продолжается с мая 2012 г. В Вашингтоне объясняли введение

¹ В 2013 г. объем торговли между США и Китаем достиг рекордного уровня в 521 млрд долл.

² Россия и ВТО [Электронный ресурс]. URL: <http://wto.ru/> (дата обращения 15.07.2014 г.).

тарифов на ряд китайских товаров тем, что Пекин предоставляет местным производителям значительные субсидии, позволяющие компаниям Поднебесной осуществлять поставки на американский рынок по сниженным ценам. В свою очередь, китайская сторона полагала, что антидемпинговые пошлины, примененные США, являются необоснованными. Заодно в ВТО также пришли к выводу, что США необоснованно ввели пошлины на импорт ряда продуктов сталелитейного производства из Индии. В то же время ряд претензий к США со стороны Китая и Индии в комиссии ВТО все-таки отклонили.

В марте 2014 г. в ВТО вынесли решение по спору США и Китая в пользу американской стороны. В Пекине это решение оспорили, после чего специалисты ВТО частично согласились с доводами уже китайской стороны. В результате и США, и Китай расценили вердикт ВТО как свою победу. Решение соответствующей комиссии ВТО характеризует хрупкое и подвижное равновесие аргументации сторон хозяйственных споров.

Скажем, в другом альтернативном споре ВТО признала экспортные ограничения со стороны КНР на редкоземельные металлы, вольфрам и молибден противоречащими нормам международной торговли и принципам ВТО и поддержала совместную жалобу США, ЕС и Японии, поданную ими против Китая в 2012 г. на основании того, что квоты на экспортные поставки ведут к росту цен на эти элементы таблицы Менделеева. Но любая из сторон вправе подать апелляцию на данное решение ВТО в течение 60 дней.

О том, как осуществляется собственно процедура демпингового расследования, будет изложено в продолжении статьи в следующем номере журнала.

Литература

1. Аквинский Фома. Сумма против язычников. Книга первая. 1259–1264 // пер. Т. Ю. Бородай. Долгопрудный : Цифровая библиотека по философии, 2000.
2. Гривач А. Фонд национальной энергобезопасности России [Электронный ресурс]. URL: ria.ru/economy (дата обращения: 02.05.2014).
3. Европейская стратегия России: новый старт / авт. кол. под рук. С. А. Караганова // Россия в глобальной политике. М. : Фонд исследования мировой политики. 2005. Март–апрель. Т. 3. № 2. С. 172–184.
4. Мельникова С. «Третий Энергопакет ЕС»: принять нельзя отказаться // ТЭК. Стратегии развития. М. : Центр изучения мировых энергетических рынков ИНЭИ РАН. 2011. № 2.
5. Цацулин А. Н. Экономический анализ : уч. для вузов. В 2-х тт. Т. 1. 2-е изд. СПб. : Питер, 2014. 704 с.

References

1. Aquinas Thomas. *Summa against heathens. Book the first. 1259–1264* [Summa protiv yazychnikov. Kniga pervaya] // transl. T. Yu. Boroday. Dolgoprudny : Digital library on philosophy [Tsifrovaya biblioteka pofilosofii], 2000.
2. Grivach A. *Fond of national power safety of Russia* [Electronic resource][RosFond natsional'noi energobezопасnostisii]. URL: ria.ru/economy (date of address 02.05.2014).
3. *European strategy of Russia: new start* [Evropeiskaya strategiya Rossii: novyi start] / collective of authors under editorship of S. A. Karaganov // Russia in global policy [Rossiya v global'noipolitike]. M. : Fund of research of world politics [Fond issledovaniya mirovoy politiki]. 2005. V. 3. March-april N 2. Pp. 172–184.
4. Melnikova S. "Third Energy package of EU": to accept it is impossible to refuse [«Tretii Energopaket ES»: prinyat' nel'zya otkazat'sya] // Fuel & Energy Complex strategy [TEK. Strategiya razvitiya]. M. : The Center of studying of the world energy markets of INEI Russian Academy of Sciences [Tsentr izucheniya mirovykh energeticheskikh rynkov INEI RAN]. 2011. N 2.
5. Tsatsulin A. N. *Economy analysis* [Ekonomicheskii analiz] : the textbook for higher education institutions. In 2 v. V. 1. 2nd edition. SPb. : Piter, 2014. 704 p.

Учет внутренних рисков при определении оптимальных темпов роста стоимости предприятия

Пирогова Оксана Евгеньевна

Санкт-Петербургский государственный торгово-экономический университет
Доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита
Кандидат экономических наук, доцент

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены проблемы формирования системы управления развитием торгового предприятия. На основе стоимостного подхода рассмотрены основные факторы операционной деятельности, среди которых выявлены драйверы стоимости.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

предприятие торговли, управление на основе стоимости, драйверы стоимости

Pirogova O. E.

The Accounting of Internal Risks at Determination of Optimum Growth Rates of Cost of the Enterprise

Pirogova Oksana Evgenievna

Saint-Petersburg State University of Trade and Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Finance, Monetary and Credit
PhD in Economy, Associate Professor

ABSTRACT

The paper considers the problem of formation control system development of commercial enterprise. Based on Value Based Management approach considers the main factors operating activities, including the value drivers identified.

KEYWORDS

trading enterprise, value based management, system performance, uncertainty, value drivers

Деятельность современных предприятий в условиях глобализации, порожденного ею мирового кризиса, а также возрастающей неопределенности рыночной среды характеризуется усложнением ситуаций, в которых должны приниматься управленческие решения [1; 2; 12; 16; 17]. Новые проблемы управления предприятиями, добавляясь к уже накопленным, не всегда поддаются разрешению с использованием существующих, апробированных методов управления. Все это требует разработки и внедрения новых технологий, позволяющих преодолевать возникающие управленческие проблемы. С другой стороны, внедрение новых технологий зачастую сопряжено со значительными трудностями.

Намеченные государством цели в области экономического развития, указанные в ряде основополагающих доктринальных документов, не могут быть достигнуты без разработки и внедрения современных методов управления функционированием и развитием предприятий всех сфер деятельности. По мнению ряда ученых [9; 11; 13; 15; 19], одним из перспективных направлений менеджмента в настоящее время является направление «Управление на основе стоимости» (Value Based Management (VBM)). Данная концепция утверждает, что стоимость бизнеса признается наиболее адекватным показателем результативности деятельности пред-

приятия. Это обусловлено следующими характеристиками показателя стоимости бизнеса:

- стоимость учитывает важнейшие составляющие доходов: прибыль, риск, затраты на привлечение используемого капитала, рост курсовой стоимости акций и т. д.;
- стоимость позволяет соизмерить и органично объединить такие альтернативные целевые функции, как доходность и риск;
- стоимость ориентирована на перспективы развития компании, а не на прошлые тенденции (в отличие от таких показателей, как *ROE*, *ROA*, *EPS* и др.).

Особенность данного подхода заключается в том, что в качестве критерия качества управленческих решений рассматриваются показатели роста стоимости предприятия; при этом VBM сама в себе содержит интегральную оценку деятельности, которая в дальнейшем может быть трансформирована в систему «драйверов» или рычагов управления стоимостью. Несомненным достоинством концепции является и ее ориентация на будущее, на аспекты долгосрочного стратегического планирования: когда оценка финансовых последствий важнейших управленческих решений строится с учетом вероятной динамики изменений внутренней и внешней среды предприятия [10].

Вместе с тем, на пути успешного внедрения концепции VBM имеется ряд проблем. Так, при использовании концепции VBM, остро стоит проблема выбора показателя стоимости. Это обусловлено тем, что необходимо отличать рыночную стоимость предприятия как справедливую цену, которую готов заплатить покупатель за данный актив с учетом рыночной конъюнктуры, и внутреннюю стоимость предприятия, выражающую способность в перспективе генерировать экономическую прибыль или добавленную стоимость.

Исследования в этом направлении, выполненные в последние годы, показывают, что наиболее адекватным видом стоимости, которая должна использоваться в качестве основного показателя в концепции VBM, является фундаментальная стоимость предприятия, которая отличается от хорошо известных видов стоимости — рыночной и справедливой — своим экономическим содержанием [5; 6; 7]. В настоящее время под фундаментальной понимается стоимость, отражающая внутренний потенциал компании, и интегральная характеристика, отражающая способность компании (предприятия) генерировать свободный денежный поток или экономическую добавленную стоимость в планируемом и прогнозном периодах [11].

Наряду с этим, следует отметить, что в литературе, посвященной проблемам управления на основе стоимости, нет четкой взаимосвязи между различными видами стоимости, которые определяются общепризнанными методами оценки и показателями роста стоимости на основе экономической прибыли или свободного денежного потока.

В работах, посвященных использованию стоимостного подхода [3; 4; 13], продемонстрированы различные подходы к определению направлений и аспектов создания стоимости. Вместе с тем, общепризнанным является факт, что рост стоимости предприятия необходимо рассматривать на двух уровнях: стратегическом и оперативном. Такой подход базируется на том, что деятельность предприятия следует рассматривать в виде нескольких направлений, которые формируют потоки денежных средств и, в итоге, обеспечивают рост стоимости. В настоящее время принято делить деятельность предприятия на следующие направления:

- основная, или уставная, деятельность (еще ее иногда связывают с операционной деятельностью), деятельность по производству и продаже продукции, а для торгового предприятия — по продаже товаров;
- инвестиционная деятельность (деятельность, которая связана с операциями с основными средствами и нематериальными активами);

- финансовая деятельность (получение кредитов, привлечение акционерного капитала, использование курсовой разницы, изменение структуры капитала, выплата дивидендов и др.);
- чрезвычайные статьи — операции, которые являются разовыми или не характерными для рассматриваемого предприятия (не связаны с уставной деятельностью).

Стратегический уровень управления ростом стоимости предприятия и его развитием ориентирован на реализацию инвестиционных решений предприятия, включающих поддержание оптимальной структуры потенциала предприятия и обеспечения его конкурентоспособности [10]. Оперативный уровень управления определяет эффективность создания стоимости в процессе текущей деятельности. Оперативный уровень управления процессом создания стоимости является базовым для стратегического уровня и, в общем случае, определяет перспективы и возможности его реализации. При этом оперативный уровень управления ростом стоимости можно разделить на два направления:

- 1) операционное, связанное с эффективным использованием имеющихся ресурсов,
- 2) и финансовое, связанное с финансированием текущей деятельности.

Такое деление уровней управления, несмотря на внешнюю простоту, имеет глубокий экономический смысл. Без здорового, сильного, качественного оперативного уровня создания стоимости невозможно обеспечить устойчивое развитие предприятия в будущем. Кроме того, данное деление позволяет более грамотно интегрировать существующие приемы менеджмента в систему управления предприятием.

Рост стоимости компании основывается не только на доходах: не менее важен учет риска, поскольку создание и рост стоимости — это функция разработанной стратегии в высоко непредсказуемой среде, где уровень неопределенности, а следовательно, и риска при принятии управленческих решений достаточно высок. И даже высокие будущие отдачи не обещают автоматическое увеличение стоимости из-за возникающих рисков. Условия деятельности предприятий неразрывно связаны с риском, что обусловлено следующими факторами:

- неопределенность предпринимательской среды — прежде всего, внешней;
- ограниченность, конечность ресурсов предпринимательства и связанная с этим реальность их дефицита.

Соответственно, неопределенность предпринимательской среды проявляется в следующих формах:

- отсутствие полной и достоверной информации об окружающей среде (более того: прогнозная информация никогда не бывает достоверной);
- ограниченная способность предпринимателя воспринимать и перерабатывать поступающую информацию;
- случайность проявления негативных событий в процессе предпринимательской деятельности;
- противодействие участников рынка, обусловленное действиями конкурентов, трудовыми конфликтами, нарушениями договорных обязательств.

Рассматриваемые в настоящее время подходы к построению систем управления развитием предприятия на основе стоимостного подхода, как правило, ориентированы на стратегический уровень; в то же время, важные аспекты обеспечения роста стоимости на операционном уровне остаются за рамками разрабатываемых моделей и методик. Кроме того, при построении моделей связи операционных показателей деятельности предприятия с ростом стоимости авторы, как правило, не учитывают уровень риска, который возникает в том или ином случае. Однако игнорирование уровня риска может приводить к выбору неверных тактических решений и к ухудшению финансового состояния предприятия, что может ухудшить показатели роста стоимости предприятия. Таким образом, при разработке системы управления развитием предприятия на основе стоимости важным представля-

ется анализ связи текущих результатов деятельности с ростом стоимости предприятия и уровнем риска, с которым связана текущая операционная деятельность предприятия.

Учет риска может быть осуществлен с привлечением моделей риск-менеджмента [18]. В настоящее время система риск-менеджмента, разработанная для управления рисками предприятий, содержит вполне конкретный методический инструментарий, который позволяет оценивать риски и управлять ими. Вместе с тем, на наш взгляд, разработка модели роста стоимости на операционном уровне с учетом риска позволит выбирать обоснованные решения в процессе управления развитием предприятия. При этом появляется возможность оценивать баланс между темпами роста стоимости и уровнем риска, который возникает в процессе операционной деятельности.

Нами предлагается построить модифицированную модель, которая отличается от известных комплексным учетом факторов риска, возникающих при операционной деятельности предприятия. Данная модель может быть построена с использованием известной модели анализа затрат, выручки и прибыли (CVP-модель) с привлечением элементов подхода оценивания риска VAR (Value At Risk) на базе стоимостного подхода VBM.

Для описания связи между ростом стоимости и выручки (товарооборота торгового предприятия) может использоваться подход, изложенный С. Мордашовым [14]. В соответствии с его рекомендациями, если имеет место непрерывный рост денежных потоков, стоимость предприятия в текущий момент времени оценивается по формуле Гордона:

$$V = \frac{FCFF}{WACC - g}, \quad (1)$$

где: $FCFF$ — свободный денежный поток фирмы; $WACC$ — средневзвешенные затраты на капитал; g — темп роста свободного денежного потока.

Свободный денежный поток торгового предприятия при этом определяется следующим образом:

$$FCFF = EBIT \cdot (1 - n) - I, \quad (2)$$

где: $EBIT$ — прибыль до вычета процентов и налогов (прибыль от продаж); n — ставка налога на прибыль в долях единицы; I — постоянные инвестиции сверх амортизации, используемые для поддержания заданного уровня продаж и издержек.

Для выявления взаимосвязи темпов роста стоимости с темпами роста выручки используем выражение для прибыли до вычета процентов и налогов торгового предприятия с учетом особенностей его деятельности:

$$EBIT = (T_{pc} \cdot Y_{tn} - IO_{пост} - T_{pc} \cdot Y_{пер}) = T_{pc}(Y_{tn} - Y_{пер}) - IO_{пост}, \quad (3)$$

где: T_{pc} — товарооборот по розничным ценам; $T_{пц}$ — товарооборот по покупным ценам; $IO_{пост}$ — условно постоянные издержки обращения; $Y_{пер}$ — уровень переменных издержек в расчете на один рубль товарооборота по розничным ценам; Y_{tn} — уровень торговой наценки.

Для упрощения выкладок примем в дальнейшем, что постоянные инвестиции $I = 0$; тогда чувствительность стоимости к изменению товарооборота по розничным ценам может быть выражена следующим образом:

$$T_{pc} = \frac{\frac{\partial V}{V}}{\frac{\partial T_{pc}}{T_{pc}}} = \frac{1}{1 - \frac{IO_{пост}}{T_{pc}(Y_{tn} - Y_{пер})}} = \frac{EBIT + IO_{пост}}{EBIT}. \quad (4)$$

Анализ данной формулы показывает, что в случае постоянных инвестиций сверх амортизации формула эластичности стоимости предприятия по товарообороту полностью совпадает с выражением для силы операционного рычага. В таком случае появляется возможность связать операционную деятельность торгового предприятия и риски, возникающие в процессе основной операционной деятельности. В соответствии с выражением (4), чем выше сила операционного рычага, тем большего роста стоимости может достичь предприятие. Вместе с тем, высокий уровень операционного рычага сопряжен с высоким уровнем риска, который связан с недостижением точки безубыточности в планируемом периоде.

Традиционно уровень риска, возникающего в процессе операционной деятельности, оценивается с помощью показателей «запас финансовой прочности» или «кромка безопасности», которые в абсолютном (или в относительном) выражении показывают, насколько может быть уменьшен товарооборот при сохранении рентабельности деятельности предприятия.

Ввиду того, что операционная деятельность является основной составляющей, генерирующей фундаментальную стоимость предприятия, оценка силы операционного рычага в полной мере позволяет учесть риски в деятельности предприятия и влияние их на риск реализации программы его устойчивого развития. Как правило, в процессе принятия решения менеджмент предприятия балансирует между силой операционного рычага, увеличение которого, за счет снижения запаса прочности, позволяет быстро наращивать прибыль, а вместе с ней — свободный денежный поток и стоимость предприятия, и уровнем риска. Управление в данном случае осуществляется определением запаса финансовой прочности.

Известно, что товарооборот подвержен определенным колебаниям, связанным с сезонностью, а также предпочтениями покупателей в зависимости от экономической ситуации и других факторов. Именно поэтому, на наш взгляд, величина товарооборота не может выступать в качестве стохастической величины. Кроме того, известно, что для торговых предприятий характерно достаточно высокое качество планируемых результатов [8].

Как известно, реально достигнутый товарооборот S (или выручка) может отличаться от планируемого значения $S_{\text{план}}$. В этом случае на первый план выходит отклонение реального товарооборота от планового. Данная величина выступает в качестве риска. Очевидно, что одни предприятия будут иметь небольшую величину отклонения, другие, наоборот, большую. В этом случае необходимо оценить, какова вероятность того, что планируемый товарооборот окажется меньше, чем товарооборот, соответствующий точке безубыточности либо какому-то другому значению товарооборота.

На рис. 1 представлены графики, показывающие, что при одинаковом уровне операционного рычага и разной величине колеблемости товарооборота относительно планового значения большим риском обладает предприятие, у которого колеблемость выше. Поэтому предлагается модифицировать модель операционного рычага, включив при определении допустимого значения силы операционного рычага оценку уровня риска.

Так, например, рекомендации по запасу финансовой прочности и силе операционного рычага, представленные в работе «Риск-менеджмент» [18], выглядят не вполне обоснованными, поэтому предлагается учитывать вероятность достижения плановых значений выручки за счет определения отклонений реально достигнутой выручки торгового предприятия от плановой, которая определяется следующим образом:

$$\Delta S_i = S_i - S_{\text{план}i}, \quad (5)$$

где: S_i — выручка торгового предприятия за i -й отчетный период; $S_{\text{план}i}$ — плановое значение выручки торгового предприятия за i -й отчетный период.

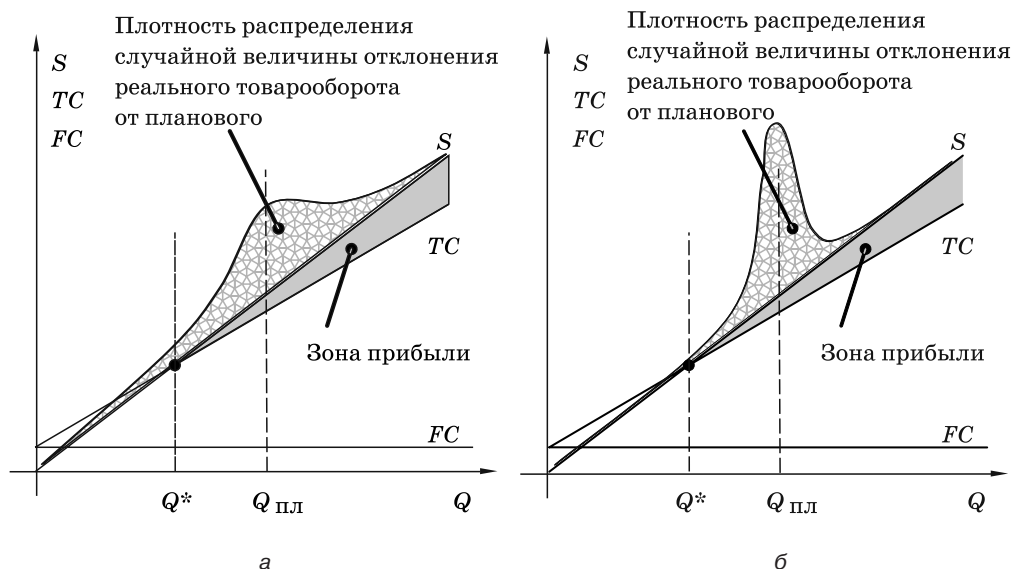


Рис. 1. Пример сравнения операционного риска двух предприятий, имеющих одинаковый уровень запаса финансовой прочности, но разный уровень риска

Относительное значение отклонения можно определить следующим образом:

$$\Delta \bar{S}_i = \frac{S_i - S_{\text{плани}}}{S_i} . \quad (6)$$

Используя значения таких относительных отклонений выручки $\Delta \bar{S}_i$ за ряд периодов, можно определить статистические показатели: например, среднее ожидаемое значение, а также среднее квадратичное отклонение (СКО). Если предположить, что в первом приближении распределение случайной величины относительного отклонения выручки от планового значения описывается законом нормального распределения, то возникает возможность сравнить величину запаса финансовой прочности с величиной СКО. Такой подход позволяет количественно оценить риск возникновения неблагоприятной ситуации.

Уровень риска можно оценить как вероятность того, что выручка окажется меньше, чем выручка, соответствующая точке безубыточности. Вероятность такого события будет определяться плотностью вероятности, которая меньше значения точки безубыточности. Если известно СКО случайной величины относительного отклонения выручки от планового значения, абсолютное значение отклонения для планируемой выручки составит $\sigma S_{\text{план}}$; его можно сравнить с запасом финансовой прочности (ЗФП) и оценить вероятность риска снижения финансовой независимости $p_{\text{фн}}$:

- если $\text{ЗФП} = \sigma S_{\text{план}}$, то $p_{\text{фн}} = 15,85\%$,
- если $\text{ЗФП} = 2\sigma S_{\text{план}}$, то $p_{\text{фн}} = 2,3\%$,
- если $\text{ЗФП} = 3\sigma S_{\text{план}}$, то $p_{\text{фн}} = 0,15\%$.

Исходя из рекомендаций по обеспечению приемлемых безопасных уровней риска, представленных в работе «Риск-менеджмент» [18], становится очевидно, что безопасным значением ЗФП может служить значение не менее $2\sigma S_{\text{план}}$. Таким образом, в процессе деятельности необходимо стремиться к тому, чтобы ЗФП, с одной стороны, не был меньше, чем $2\sigma S_{\text{план}}$; с другой стороны, увеличение запаса финансовой прочности ведет к снижению эффекта операционного рычага.

Таким образом, при управлении ростом стоимости предприятия на операционном уровне важно соблюдать баланс между темпами роста и риском, обусловленным высокой величиной силы операционного рычага. С одной стороны, высокий уровень силы операционного рычага позволяет быстро увеличивать чистый денежный поток, и, как следствие, стоимость. С другой стороны, незначительное снижение объемов продаж может повлечь за собой риск утраты платежеспособности и, как следствие, — разрушение стоимости предприятия. Однако слишком высокий запас финансовой прочности снижает темпы наращивания стоимости, и в конечном итоге темпы роста будут недостаточны для реализации программы инвестиционного развития предприятия.

Литература

1. Баранков Г. В. Тотальные стратегии корпоративного риск-менеджмента // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. СПб. : СПбГУЭФ. 2012. № 4. С. 61–64.
2. Болкунова Ю. Н. Организация планирования внутреннего аудита на основе оценки рисков // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. СПб. : СПбГУЭФ. 2012. № 4. С. 67–70.
3. Бочаров В. В., Самсонова И. Н., Макарова В. А. Управление стоимостью бизнеса. СПб. : СПбГУЭФ, 2008. 173 с.
4. Волков Д. Л. Теория ценностно-ориентированного менеджмента: финансовый и бухгалтерский аспекты. СПб. : Изд. дом СПбГУ : Высшая школа менеджмента, 2008. 320 с.
5. Дамодаран А. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов. М. : Альпина Бизнес Букс, 2004.
6. Егерев И. А. Стоимость бизнеса. Искусство управления. М., 2003. 235 с.
7. Засенко В. Е., Пирогова О. Е. Особенности формирования механизма управления устойчивым развитием торгового предприятия на основе стоимостного подхода // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. СПб. : СПбГУЭФ. 2013. № 3. С. 65–70.
8. Козырь Ю. В. Стоимость компании: оценка и управленческие решения. М. : Альфа-Пресс, 2004. 430 с.
9. Коупленд Т., Колер Т., Муррин Дж. Стоимость компании: оценка и управление. М., 1999. 232 с.
10. Кудина М. В. Стратегия управления компанией: стоимостный подход. М. : МАКС Пресс, 2010. 196 с.
11. Кудина М. В. Теория стоимости компании. М. : Инфра-М : Форум, 2010. 368 с.
12. Медведь А. А. Иностранные инвестиции и страновой риск // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. СПб. : СПбГУЭФ. 2013. № 3. С. 24–29.
13. Модильяни Ф., Миллер М. Сколько стоит фирма? Теорема ММ. М. : Дело, 1999. 272 с.
14. Мордашов С. Н. Рычаги управления стоимостью компании // Рынок ценных бумаг. М. : Группа РЦБ. 2002. № 15. С. 24–32.
15. Пирогова О. Е. Функциональная схема системы управления устойчивым развитием торгового предприятия на основе стоимостного подхода // Экономика и управление. СПб. : СПбУУиЭ. 2012. № 12. С. 85–89.
16. Плотников В. А. Глобальные проблемы социально-экономического развития и нейтрализации рисков экономической безопасности периода экономического кризиса // Экономика и управление. СПб : СПбАУЭ. 2009. № 3.6. С. 12–16.
17. Плотников В. А., Серегин С. С. Управление рыночными рисками деятельности предприятий на основе использования методов нечеткой логики // Экономика и управление. СПб : СПбАУЭ. 2011. № 3. С. 79–82.
18. Ступаков В. С., Токаренко Г. С. Риск-менеджмент. М. : Финансы и статистика, 2005. 288 с.
19. Угольников Г. А. Устойчивое развитие организаций. Системный анализ, математические модели и информационные технологии управления. М. : Изд-во физ.-мат. лит.-ры, 2011. 320 с.

References

1. Barankov G. V. *Total strategy of a corporate risk management* [Total'nye strategii korporativnogo risk-menedzhmenta] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance

- [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. SPb. : SPSUEF [SPbGUEF]. 2012. N 4. Pp. 61–64.
2. Bolkunova Yu. N. *Organization of planning of internal audit on the basis of an assessment of risks* [Organizatsiya planirovaniya vnutrennego audita na osnove otsenki riskov] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. SPb. : SPSUEF [SPbGUEF]. 2012. N 4. Pp. 67–70.
 3. Bocharov V. V., Samsonova I. N., Makarova V. A. *Management of business cost* [Upravlenie stoimost'yu biznesa]. SPb. : SPSUEF [SPbGUEF], 2008. 173 p.
 4. Volkov D. L. *Theory of value-oriented management: financial and accounting aspects* [Teoriya tsennostno-orientirovannogo menedzhmenta: finansovy i bukhgalterskii aspekty]. SPb. : Publishing house SPSU : Higher school of management [Izd. dom SPbGU : Vysshaja shkola menedzhmenta], 2008. 320 p.
 5. Damodaran A. *Investment assessment. Tools and equipment of an assessment of any assets* [Investitsionnaya otsenka. Instrumenty i tekhnika otsenki lyubyykh aktivov]. M. : Alpina Business Books [Al'pina Biznes Buks], 2004.
 6. Egerev I. A. *Values of business. Management skill* [Stoimost' biznesa. Iskuststvo upravleniya]. M., 2003. 235 p.
 7. Zasenkov V. E., Pirogova O. E. *Features of formation of the mechanism of management of a sustainable development of trade enterprise on the basis of cost approach* [Osobennosti formirovaniya mekhanizma upravleniya ustoychivym razvitiem torgovogo predpriyatiya na osnove stoimostnogo podkhoda] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. SPb. : SPSUEF [SPbGUEF]. 2013. N 3. Pp. 65–70.
 8. Kozyr Yu. V. *Value of the Company: assessment and administrative decisions* [Stoimost' kompanii: otsenka i upravlencheskie resheniya]. M. : Alpha-Press [Al'fa-Press], 2004. 430 p.
 9. Copeland T., Koller T., Murrin J. *The values of the company: measuring and managing* [Stoimost' kompanii: otsenka i upravlenie]. M., 1999. 232 p.
 10. Kudina M. V. *Company management strategy: cost approach* [Strategiya upravleniya kompaniei: stoimostnyi podkhod]. M. : MAX Press [MAKS Press], 2010. 196 p.
 11. Kudina M. V. *Theory of the company value* [Teoriya stoimosti kompanii]. M. : Infra-M: Forum, 2010. 368 p.
 12. Medved A. A. *Foreign investments and country risk* [Inostrannye investitsii i stranovoi risk] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. SPb. : SPSUEF [SPbGUEF]. 2013. N 3. Pp. 24–29.
 13. Modigliani F., Miller M. *How much is firm? MM theorem* [Skol'ko stoit firma? Teorema MM]. M. : Business [Delo], 1999. 272 p.
 14. Mordashov S. N. *Control levers of company value* [Rychagi upravleniya stoimost'yu kompanii] // Securities market [Rynok tsennykh bumag]. M. : Group MS [Gruppa RCB]. 2002. N 15. Pp. 24–32.
 15. Pirogova O. E. *Function chart of a control system of a sustainable development of trade enterprise on the basis of cost approach* [Funktional'naya skhema sistemy upravleniya ustoychivym razvitiem torgovogo predpriyatiya na osnove stoimostnogo podkhoda] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. SPb. : SPSUME [SPbUUE]. 2012. N 12. Pp. 85–89.
 16. Plotnikov V. A. *Global problems of social and economic development and neutralization of risks of economic security of the period of an economic crisis* [Global'nye problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya i neutralizatsii riskov ekonomicheskoi bezopasnosti perioda ekonomicheskogo krizisa] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. SPb. : SPSUME [SPbUUE]. 2009. N 3.6. Pp. 12–16.
 17. Plotnikov V. A., Seregin S. S. *Management of market risks of activity of the enterprises on the basis of use of methods of fuzzy logic* [Upravlenie rynochnymi riskami deyatel'nosti predpriyatii na osnove ispol'zovaniya metodov nechetkoi logiki] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. SPb. : SPAME [SPbAUE]. 2011. N 3. Pp. 79–82.
 18. Stupakov V. S., Tokarenko G. S. *Risk-management* [Risk-menedzhment]. M. : Finance and statistics [Finansy i statistika], 2005. 288 p.
 19. Ugolnitsky G. A. *Sustainable development of the organizations. System analysis, mathematical models and information technologies of management* [Ustoychivoe razvitiye organizatsii. Sistemnyi analiz, matematicheskie modeli i informatsionnye tekhnologii upravleniya]. M. : Publishing house of Physical and Mathematical Literature [Izd-vo fiz.-mat. lit-ry], 2011. 320 p.

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

Регулирование экономики в условиях рыночных реформ во Вьетнаме

Лабудин Александр Васильевич

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

Нгуен Ван Лок

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

Нгуен Тхи Нян

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

РЕФЕРАТ

В статье раскрываются процессы социально-экономических реформ, осуществляемых в Социалистической Республике Вьетнам. Дается характеристика основных этапов реформ, институциональных рамок проводимых преобразований. Особое внимание уделяется результатам реформ, воплощающимся в основных макроэкономических показателях. Рассматриваются итоги курса реформ, в том числе в основных сферах и в отраслях вьетнамской экономики. Уделяется внимание и нерешенным проблемам, стоящим перед Вьетнамом на современном этапе его исторического развития.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

реформы, рыночные преобразования, государственное регулирование, макроэкономический рост, промышленность, сельское хозяйство, экспорт, импорт

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

Regulation of economy in the environment of market reforms in Vietnam

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 Financial Management
Doctor of Science (Economy), Professor
labudin59@mail.ru

Nguyen Van Loc

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

Nguyen Thi Nhan

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

ABSTRACT

The process of socioeconomic reforms being implemented in the Socialist Republic of Vietnam since 1986 is described in this article. The characteristics of the main stages of reforms and the institutional framework of ongoing transformations are provided. The emphasis is given to the results of reforms which are reflected in the main macroeconomic indicators. The results of the course of

reforms, including those in the main spheres and sectors of Vietnamese economy, are demonstrated. Attention is also paid to the unresolved problems which Vietnam is facing at the current stage of its historical development.

KEYWORDS

reforms, market transformations, state regulation, macroeconomic growth, industry, agriculture, export, import

Особенностью современного состояния экономики Вьетнама является ее трансформационное состояние: переход от экономики мобилизационного характера с жесткой командно-административной системой управления к рыночным отношениям и новым методам организации и управления народным хозяйством. В результате этого постепенно формируется модель рыночной экономики с социалистической ориентацией, демократизация общественных и экономических отношений, последовательное формирование правовой системы, присущей «всенародному государству, государству народа и для него», проведение политики «открытых дверей», укрепление международного сотрудничества и партнерства под девизом «Вьетнам всегда готов сотрудничать со всеми странами, которые поддерживают путь мира, независимости и развития».

Специфика современного положения Вьетнама состоит в том, что страна переживает состояние кардинальной трансформации социально-экономических и общественно-психологических отношений, ломку национальной ментальности, морально-нравственных ценностей и установок, формирование новых жизненных ориентиров. Эти процессы активно влияют на состояние всех сторон и отраслей экономики Вьетнама, определяют политику государства, формируют новые условия хозяйственной деятельности. Наряду с масштабными реформами национального уровня, отрабатываются изменения на уровне предприятий, отраслей и народнохозяйственных комплексов.

Вьетнамские реформы стали объектом пристального внимания со стороны вьетнамских ученых, политиков и хозяйственных руководителей различного уровня. Интерес к упомянутым реформам проявляют и зарубежные ученые: из России, США, Франции и Китая. Этот интерес вполне понятен, так как в новейшей истории именно эти страны с самых разных позиций, кардинально противоположных по своим идейным и экономическим основаниям, на протяжении значительной части XX в. играли существенную роль в историческом развитии Вьетнама.

На VI съезде Коммунистической партии Вьетнама, состоявшемся в декабре 1986 г., была провозглашена программа экономических преобразований. Она предусматривает развитие в долгосрочной перспективе различных форм собственности (укладов). Это значит, что власть признает важность частного сектора в народном хозяйстве страны и, тем самым, ставит государственный и частный сектора в равную зависимость от рыночной конкуренции, рассчитывая на повышение его эффективности. При этом признается решающая роль рыночных отношений в производстве, товарообмене, сфере услуг и в экономике в целом. Вьетнамские реформы подразумевают опору на три основные направления развития — сельское хозяйство, производство товаров народного потребления и услуги. На этой основе продолжается курс на усиление экспорта и расширение экономических международных связей, стабилизацию социального и экономического положения, главным условием которого является снижение темпов инфляции, регулирование государственного бюджета путем сокращения его расходов и существенное повышение жизненного уровня народа [2].

Все социалистические экономики, в том числе и экономика Вьетнама до реформы, характеризовались следующими основными принципами:

- экономика основана на общественной собственности на средства производства и все виды ресурсов;
- государство, а не рынок определяет все материально-производственные процессы (что, как и для кого выпускать);
- доход распределяется по централизованно установленной системе оценки труда;
- результаты производственно-хозяйственной деятельности предприятий не связаны с их финансовым благополучием.

Сегодня эти принципы перестали играть ведущую роль во Вьетнаме.

Нельзя игнорировать большое воздействие в течение длительного времени централизованного планового хозяйства Советского Союза, соцстран Восточной Европы, КНР на экономику Вьетнама. Во Вьетнаме быстрый рост экономики наблюдался только в короткое время: в первую половину 1960-х гг. на Севере (когда страна временно была разделена на две части). Тридцатилетняя война оставила тяжелое наследие; к тому же, война на юго-западных и северных границах значительно затруднила строительство экономики на юге страны. Вторая пятилетка (1976–1980) позволила достичь важных социально-экономических результатов: окончательно отменить феодальную собственность на землю и феодальную эксплуатацию, создать государственное хозяйство со своим приоритетом в производстве и распределении, преобразовать частный капитализм путем смешанной государственно-частной формы собственности, ликвидировать капиталистическую торговлю.

К концу 1970-х гг. экономика вступила в начало кризиса и начала приходить в упадок; производство находилось в состоянии застоя, цены на товары быстро поднимались. Причиной этого явления стали разработка централизованно-бюрократического плана, никоим образом не учитывающего рынок; неправильное использование исторически сложившихся частных и национально-буржуазных экономических укладов на Юге; проявление упрощенческого подхода к проблеме преобразования экономики Юга. Все это привело к серьезной ошибке в структуризации экономики, распределении инвестиций, что вызвало настоящее расточительство и оставило тяжелые последствия в экономике. Уравнительный подход в распределении свел на нет мотивацию для развития экономики, загнал ее в застой и кризис.

Дотационно-распределительная система, которая является основой централизованного планового механизма, привела хозяйство Вьетнама к пассивности, формализму и к администрированию в сфере производственной деятельности. В период с 1976 по 1980 г. макроэкономические показатели отражают серьезный кризис экономики. Из табл. 1 видно, что средний рост ВВП и национального дохода составлял 1/2 и ниже 1/5 роста населения. В сельском хозяйстве, прежде всего в растениеводстве, рост составлял только 0,6%. Почти все плановые показатели второй пятилетки, поставленные IV Съездом КПВ, не были выполнены; некоторые отрасли достигли только 1/3 от запланированных объемов. Например, электричество — 80%, уголь — 52%, круглое дерево — 45%, морская рыба — 40%, шелковая ткань — 39%, бумага — 37%, цемент — 32%, химические удобрения — 28%¹.

В общем плане производство в стране не способно было удовлетворить потребности населения. Одновременно продолжал повышаться темп инфляции (рис. 1).

В 1981 г. исходя из анализа уроков экономического кризиса, Центральный Секретариат КПВ издал Указ о коллективном и семейном подряде в сельском хозяйстве («Подряд 100»), который ликвидировал ограничения в форме подряда по работе. Эта новая форма подряда привязывает интересы трудящихся к конечному продукту их труда. Крестьяне стали заинтересованы в произво-

¹ Сайт журнала «Vneconomy» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.com.vn> (дата обращения; 8.06.2014).

Таблица 1

Среднегодовой рост некоторых показателей в экономике Вьетнама, %

Показатель	1976–1980	1981–1985
Численность населения	2,24	2,19
ВВП	1,4	7,3
Национальный доход	0,4	6,4
Общая стоимость промышленной продукции	0,6	9,5
Общая стоимость сельскохозяйственной продукции	1,9	5,0
Госинвестиция капитального строительства	5,6	9,2
Общая стоимость экспорта	11,0	15,5
Общая стоимость импорта	6,4	7,2

Источники: Генеральное управление статистики Вьетнама (официальный сайт — <http://www.gov.vn>).

длительности труда и выпуске продукции, имеющей устойчивый сбыт. Они приложили свои усилия к развитию производства, вложили в него материалы. В результате этого производство продовольствия возросло со 14,4 млн т (1980) до 18,2 млн т (1985). Самое важное — это то, что «Подряд 100» позволил преодолеть кризис в организационной модели управления сельским хозяйством и стал первым прорывом в обновлении механизма управления им.

Структурные изменения, институциональные преобразования, во взаимодействии с позитивными изменениями в экономике СРВ и социальной сфере, были призваны обеспечивать достижение конечных целей реформы: обеспечение нового уровня жизни населения на основе роста и повышения эффективности сфер сельского хозяйства, промышленности, строительства и услуг связи. Цели реформы, в целом, были достигнуты, в стране начался экономический рост (рис. 2). Однако, как показывают данные табл. 2, первичный сектор, начиная с 1990 г., имеет тенденцию к снижению в структуре ВВП. Требовалось ускоренное развитие этого сектора.

С момента начала экономических реформ в СРВ привлечение в страну прямых иностранных инвестиций (ПИИ) является важнейшей составной частью стратегии экономического роста. Как показывает проведенный анализ, после начала экономических реформ в стране ПИИ активно влияли на социально-экономическое развитие Вьетнама. ПИИ являются важной формой иностранного инвестирования и катализатором высоких темпов экономического роста. В период 1992–2000 гг. темпы прироста ВВП СРВ постоянно увеличивались. За указанный период среднегодовой прирост составил 7,7%. В 2007 г. темп прироста ВВП СРВ достиг рекордного показателя и равнялся 8,5%.

ПИИ традиционно играли важную роль в приросте ВВП СРВ. Если в 1992 г. ПИИ составляли только 2% ВВП Вьетнама, то в 2005, 2006 и 2007 гг. их доля в ВВП страны составила 15,7% 16,3% и 17% соответственно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что прирост ВВП Вьетнама напрямую зависит от объемов и структуры привлекаемых ПИИ в страну. В 2010 г. в составе ВВП страны доля предприятий с ПИИ составляла 13%, негосударственного сектора 48%, доля государства 39%. В 2010 г. эта пропорция выглядит следующим образом: 19%, 47%, 34% соответственно¹.

¹ Официальный сайт Генерального управления статистики Вьетнама [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.gov.vn> (дата обращения; 8.06.2014).

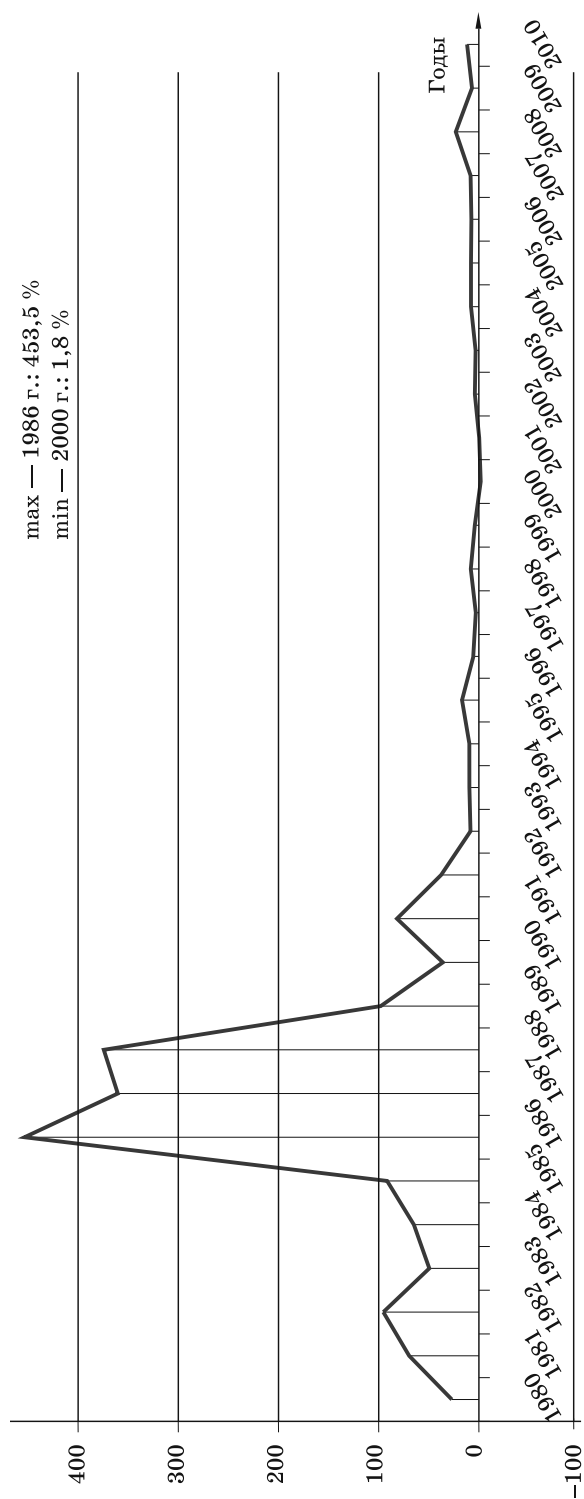


Рис. 1. Темпы инфляции во Вьетнаме в 1980–2010 гг.

Таблица 2

Секторальная и отраслевая структуры ВВП СРВ в 1988–2011 гг., %

Сектора и отрасли	Годы										
	1988	1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Сельское, лесное и рыбное хозяйство (первичный сектор)	46,30	38,70	32,10	23,39	21,45	18,74	17,87	22,2	20,9	20,6	16,1
Промышленность и строительство (вторичный сектор)	24,00	22,70	27,68	33,44	38,39	38,52	41,77	39,8	40,2	41,1	41,8
Услуги (третичный сектор)	29,70	38,60	40,30	43,17	40,16	42,74	40,36	38	38,9	38,3	42,1

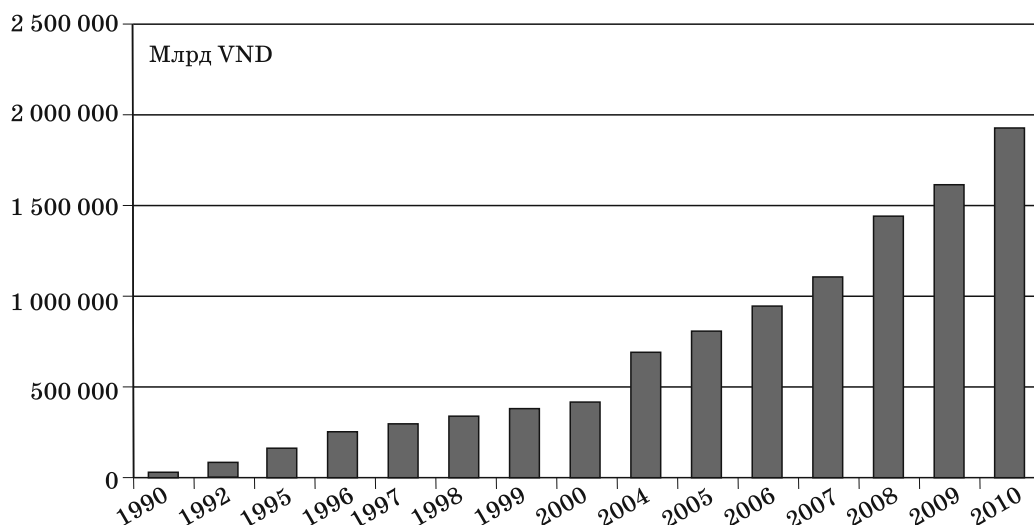


Рис. 2. Динамики роста ВВП за 1990–2010 гг.

Для приумножения полученных достижений и их закрепления необходимы не только общесистемные усилия по стимулированию экономики Вьетнама, но и выявление драйверов роста. Одним из таких драйверов, по мнению авторов, может стать деревообрабатывающая промышленность. По мнению специалистов, только экспорт продукции этой отрасли вполне мог бы достигать 4 млрд долл. в год. С 2000 г. по настоящее время деревообрабатывающая промышленность Вьетнама развивается быстрыми темпами, особенно экспорт лесопродукции. Общее число предприятий, функционирующих в сфере лесопереработки и переработки древесины, увеличилось в 40 раз за 20 лет, причем среди них преобладают сравнительно небольшие компании. Основные деревообрабатывающие предприятия расположены на юге и в центральной части страны. Только в южной провинции Бинь Зьонг расположены 200 деревообрабатывающих компаний, 64 из которых — с иностранными инвестициями¹.

Деревообрабатывающая промышленность быстрее вышла из состояния спада, чем другие отрасли промышленности. Спад производства в отрасли в 2008–2009 гг. существенно опережал общевьетнамские темпы сокращения экспорта продукции, причем с течением времени разрыв увеличивался. Уже в 2010 г. рост экспорта в отрасли составил 131% к уровню предыдущего года. Одной из важных статей доходов вьетнамского экспорта становится продукция деревообработки. Вьетнам экспортирует лесопродукцию в 120 стран мира. Самый большой импортер — США (38–41%), страны Евросоюза (28–34%), а также Япония (12–15%) [1].

Успехи в экономическом развитии были достигнуты на основе масштабных инвестиций. Об их размерах и темпах прироста свидетельствуют данные, приводимые в табл. 3.

Как следует из приведенных данных, прирост инвестиций, в целом, сохраняет впечатляющую динамику, несмотря на то, что вклад провинций в инвестиции сокращается. Впрочем, доля провинций и не была высока. В целом, доля государ-

¹ Сайт генерального управления лесного комплекса Вьетнама [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mard.gov>.

Структура инвестиций по источникам поступления за 2009–2012 гг.

Инвесторы	Годы			
	2009	2010	2011	2012
	в млрд донгов			
1. Государство; в том числе: централизов. бюджета из бюджетов провинций	515 097,5 445 527,7 69 569,8	567 108,0 497 407,4 69 700,6	628 108,2 559 828,3 68 279,9	630 806,8 565 426,7 65 380,1
2. Частные инвестиции	1 050 172,5	1150867,3	1 238 729,7	1319688,2
3. Иностранные инвестиции	1 116 630,2	1 245 524,4	1 366 340,3	1 486 373,4
Всего	2 681 900,2	2 963 499,7	3 233 178,2	3 436 868,4
Индекс роста (в % к предшествующему году)				
1. Государство, в том числе: централизов. инвестиции вклад провинций	— — —	110,1 111,6 100,2	110,8 112,5 98,0	100,4 101,0 95,8
2. Частные инвестиции	—	109,6	107,6	106,5
3. Иностранные инвестиции	—	111,5	109,7	108,8
Всего	—	110,5	109,1	106,3

Источники: Генеральное управление статистики Вьетнама (официальный сайт — <http://www.gov.vn>).

ственных инвестиций в их общем объеме в последние годы держится на уровне 20%. Государственные инвестиции направляются на выполнение наиболее важных, с государственной точки зрения, проектов. Это оборона, энергетика и тяжелая промышленность.

Постепенно растет доля негосударственных инвестиций. Они чаще всего направляются в сферу бытовых услуг, предприятия общественного питания, ремонт бытовой техники и на развитие розничной торговли. Доля иностранных инвестиций стабильно удерживается на уровне около 40%.

Таким образом, исследования материалов по реформированию экономики СРВ показали два направления ее развития. Прежде всего, это формирование более современной структуры. С другой стороны, надлежит сохранить и упрочить курс на социальную защиту трудящихся, на ликвидацию бедности, повышение благосостояния народа.

Курс на социально-экономические реформы с максимальным использованием рыночных инструментов, но при сохранении социальной направленности реформ, принес очевидные положительные результаты по всем основным макроэкономическим показателям. Вьетнам успешно выходит из состояния крайней бедности населения и оказывается в состоянии ставить задачу перехода в разряд стран сначала с индустриально-аграрным характером экономики, а далее — в разряд индустриально развитых.

Анализ хода и последовательности реформ в СРВ выделяет отличительные особенности «азиатского пути к социализму». Во-первых, это взвешенное объективное рассмотрение острых проблем страны, определение приоритетных сфер, которые наиболее нуждаются в рыночных реформах. Далее следуют законодательные и институциональные изменения. Одновременно не форсировались реформы в тех областях, которые либо могли оставаться, на какое-то время, неизменными, либо

проведение срочных реформ в них потребовало бы значительных расходов — в то время, когда они были нужны на более важных направлениях.

Литература

1. Нгуен Ван Лок, Ле Чунг Хиеу, Нгуен Тхи Няи. Потребность в МДФ во Вьетнаме // Актуальные проблемы развития лесного комплекса : сб. матер. междунар. науч.-технич. конф. Вологда, 7–9 декабря 2010 г.
2. Нгуен Вьет Вьонг. Механизмы обеспечения социальной направленности рыночных реформ во Вьетнаме : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006.

References

1. Nguyen Wang Locke, Le Tchoung Hiyeu, Nguyen Tkhi Niang. *Need for MDF in Vietnam* [Potrebnost' v MDF vo V'etname] // Actual Problems of Development of a Forest Complex [Aktual'nye problemy razvitiya lesnogo kompleksa] : collection of materials of the international scientific technical conference. Vologda, on December 7–9 2010.
2. Nguyen Viet Vyong. *Mechanisms of providing a social orientation of market reforms in Vietnam* [Mekhanizmy obespecheniya sotsial'noi napravlenosti rynochnykh reform vo V'etname] : doctoral dissertation. M., 2006.

Коммуникационные аспекты реализации новых программ освоения Арктики

Радушинский Дмитрий Александрович

Санкт-Петербургский государственный университет кино и телевидения

Доцент кафедры рекламы и связей с общественностью

Кандидат экономических наук

d.radoushinsky@gmail.com

РЕФЕРАТ

В настоящий момент ставится вопрос о реализации новых масштабных программ освоения Арктики. В статье рассмотрены предпосылки для реализации подобных программ и направления коммуникационной деятельности, позволяющие интегрировать необходимые ресурсы: современные технологии, финансовые средства, проектные и производственные мощности и другое в рамках проекта арктического кластера в Северо-Западном регионе России с центром в Санкт-Петербурге.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коммуникация, коммуникационные механизмы, арктический кластер, территориальное развитие Арктики, арктические ресурсы

Radushinsky D. A.

Communication Aspects of the Implementation of New Large-scale Development Programs in the Arctic

Radushinsky Dmitry Aleksandrovich

Saint-Petersburg State University of Cinema and Television (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of Advertizing and Public Relations

PhD in Economy

d.radoushinsky@gmail.com

ABSTRACT

At present there arises the question of the implementation of new large-scale development programs in the Arctic. The article describes the prerequisites for the implementation of such programs and directions of communication activities aimed at to integrate the necessary resources: modern technology, funding, design and production facilities and more within the project of the Arctic cluster in the North-West region of Russia with the center in St. Petersburg.

KEYWORDS

communication, communication mechanisms, arctic cluster, territorial development in the Arctic, arctic resources

Новые программы освоения Арктики. В последние годы в экспертном сообществе и в органах государственной власти рассматривался вопрос об ускоренном освоении северных территорий России. По мнению ряда ученых и государственных деятелей, актуализация точек роста экономического потенциала, связанных с Арктикой, является первоочередной задачей устойчивого развития страны. Экономической основой «новой волны» освоения Арктики чаще всего называют разработку месторождений углеводородов континентального шельфа, а также развитие судоходства по Северному морскому пути (СМП). Благоприятные возможности для этого складываются, как указывается рядом авторов, в связи с ожидаемым к 2020–2030 гг. потеплением.

По разным оценкам, континентальный шельф Арктики содержит от 13 до 30% всех шельфовых запасов углеводородов в мире: 90 млрд баррелей нефти, 1,669 трлн

куб. футов (47,3 трлн куб. м) природного газа и 44 млрд баррелей газоконденсатов [2, с. 14]. Доля России в общем объеме неразведанных арктических запасов нефти оценивается в 40%, природного газа — в 70%. Промышленное освоение арктического шельфа может обеспечить значительный прирост запасов углеводородного сырья.

Учитывая данные факты, а также нарастающую активность других стран в арктическом регионе указом президента РФ от 20 февраля 2013 г. была утверждена «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (далее — Стратегия)¹. Согласно Стратегии, цель развития Арктической зоны России на основе инновационной модернизации экономики и устойчивого экономического роста — обеспечить национальную безопасность в акватории и на суше макрорегиона, укрепить роль и место Арктики в экономике страны. При этом далее речь идет об «обеспечении глобальной конкурентоспособности арктической зоны РФ <...> за счет перехода на принципы саморазвития и использования внутреннего (эндогенного) потенциала, развития межрегионального и международного сотрудничества» (Стратегия, 3-й этап).

Для реализации целей Стратегии Министерство регионального развития (Минрегион) разработало проект государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», который был внесен на утверждение в Госдуму в конце 2013 г. Объем средств для реализации программы в оптимальном варианте в 2014–2020 гг., по проекту, составлял около 1,8 трлн руб., включая более 1 трлн руб. вложений со стороны бизнеса, 650 млрд руб. из федерального бюджета и 63 млрд из бюджетов семи арктических субъектов РФ². В качестве соисполнителей программы, кроме министерств и субъектов РФ, были названы крупнейшие отечественные компании: Внешэкономбанк, ВТБ-Лизинг, Газпром, Лукойл, Объединенная судостроительная корпорация (ОСК), Роснефть, Роснано, Росатом, РЖД, Сбербанк. Согласно проекту программы, к 2020 г. доля Арктической зоны в валовом внутреннем продукте России должна увеличиться с имеющегося уровня в 5,6% до 14%, т. е. почти в 3 раза; объем перевозок грузов по СМП с 3 до 63,7 млн т, т. е. более чем в 20 раз; среднедушевые доходы населения Арктической зоны должны возрасти более чем в 2,5 раза, превысив 76 000 руб.

Однако данная госпрограмма не была утверждена в связи с тем, что в бюджете на 2014–2016 гг. не предусмотрены средства на ее реализацию. Таким образом, на сегодняшний день, в Стратегии развития Арктической зоны РФ поставлены цели, но на федеральном уровне не утверждены механизмы (мероприятия, объем финансовых ресурсов, ответственные исполнители) их достижения. Интенсивность освоения арктических ресурсов в такой ситуации будет в большей степени зависеть от заинтересованности крупных компаний, работающих в регионе, и от реализации отдельных государственных проектов в сфере обороны, развития ледокольного сообщения, коммуникаций, инфраструктуры и т. д., которые разработаны и получают финансирование в настоящий момент.

Отметим также, что ряд ученых считают несостоятельными расчеты на скорое потепление и улучшение доступности арктических экономических ресурсов. Так, Авакян С. В., Воронин Н. А. и Дубаренко К. А. указывают: «Концепция глобального потепления и таяние льдов в Северном Ледовитом океане породили иллюзорные

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года : указ Президента РФ от 08.02.2013 № 232. Утв. 20.02.2013.

² Законопроект об Арктической зоне внесен в Правительство РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.b-port.com/news/item/118594.html#ixzz2r8PQ5A8B> (дата обращения: 09.05.2014).

предположения о том, что современные климатические процессы в течение ближайших десятилетий могут открыть арктическую зону для морского судоходства и добычи полезных ископаемых, что сформирует новую геостратегическую реальность. Этот сценарий — единственный предлагаемый в „Стратегии...“, <...> а вариантов с возможным грядущим в ближайшие десятилетия похолоданием климата там не предусмотрено <...> При отсутствии надежных прогнозов глобального климата необходимо быть готовым к разным сценариям развития процессов в морской Арктике, в том числе к похолоданию» [1, с. 68, 71]. Данные соображения могут также объяснять отказ от выделения государственных средств на реализацию мероприятий программы Минрегиона в 2014–2016 гг.

Существуют и другие факторы, которые влияют на то, что разрабатываемые программы интенсивного освоения арктических ресурсов могут быть отложены или «усечены». Так, при наличии более доступных и дешевых источников углеводородного сырья, чем ресурсы арктического шельфа, предпочтение будет отдаваться именно первым. При себестоимости добычи на арктическом шельфе около 170 долл. за баррель [8, с. 170] предпочтение, в частности, может быть отдано технологиям извлечения сланцевого газа и нефти. Кроме того, не исключается появление альтернативных источников или способов выработки энергии, переключение на которые может оказаться предпочтительным, с экологической точки зрения, по сравнению с традиционным углеводородным сырьем.

Конкуренты и союзники России в освоении арктических ресурсов. По мере действительно имеющего место в 2000-х гг. ускорения таяния льдов Арктика становилась все более привлекательной зоной Мирового океана, и в этот период рядом государств была значительно интенсифицирована экономическая деятельность в регионе. Возникла тенденция глобального противостояния за ресурсы арктической зоны, имеющая выражение в двух плоскостях.

Во-первых, возник вопрос об интернационализации пространств, закрепленных за арктическими государствами: заинтересованные страны — такие, как Китай, — не имеющие выхода к Северному Ледовитому океану, выносят предложения по передаче прав международным органам и применению принципа «общего наследия человечества» по аналогии с Антарктикой при регулировании деятельности в арктических морях¹. В данной ситуации для России целесообразен союз со странами Арктического совета (АС), имеющими «доли» в арктическом шельфе, — с тем, чтобы противодействовать экспансии в арктическом регионе «третьих» стран.

С другой стороны, в рамках пяти государств, имевших арктические сектора, складывается, в целом, биполярная модель, так как четыре из пяти активных игроков на арктическом пространстве (Дания, Канада, Норвегия, США) входят в блок НАТО, претендующий на фиксирование своих позиций в Арктике. В этой связи оправданным представляется мнение, высказанное Л. Г. Ивашовым, о том, что России, на современном этапе, для удержания той доли ресурсов, на которую распространяется ее сектор шельфа, необходим союз с крупными «сторонними» игроками: «В качестве кандидатов, способных составить будущий блок, я бы назвал Китай, Индию, Японию и, возможно, Германию»².

На уровне компаний арктическое сотрудничество, в настоящий момент, осуществляется именно в альтернативных направлениях. Так, в 2013 г. подписаны соглашения, согласно которым, Роснефть и китайская государственная нефтяная корпо-

¹ Сегодня исключительными экономическими зонами, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., считаются 200-мильные зоны от базовых линий (+150 миль для континентального шельфа, если удастся доказать, что морское дно является продолжением берега).

² Леонид Ивашов: Россия нуждается в арктической коалиции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.b-port.com/news/item/119653.html#ixzz2r7Pe4AoB> (дата обращения: 21.01.2014).

рация CNPC инвестируют в совместные проекты на арктическом шельфе и в Восточной Сибири 270 млрд долл. в течение 25 лет¹. С другой стороны, по соглашению Роснефти и ExxonMobil стороны намерены построить 60 платформ по добыче нефти в Арктике², а также создать научно-проектный центр с целью аккумуляции передовых разработок по добыче нефти и газа на шельфе.

Рост интереса в мире к Арктике, с ее ресурсами и транспортными преимуществами, является естественным. Почти все крупные мировые державы стали наблюдателями в Арктическом совете. Собственная арктическая стратегия принята Евросоюзом, активность проявляет Япония. Китайский ледокол «Снежный дракон» с 2013 г. осуществляет коммерческую проводку судов по СМП. Южная Корея строит свой первый ледокол, Китай заказал строительство второго ледокола в Финляндии и к 2020 г. собирается перевезти по СМП с использованием ледоколов до 16% своих экспортных грузов.

Для России принятое стратегическое решение по строительству современных атомных ледоколов, способных проводить суда дедвейтом до 70 000 тыс. тонн через ледяные поля толщиной до трех метров (три ледокола проекта ЛК-60Я должны быть построены к 2020 г.), предполагает возможность их коммерческого использования. Ожидается, что к началу 2020-х гг. эксплуатация СМП выйдет на коммерческую основу и, возможно, станет рентабельной. Пока круглогодичная навигация ведется лишь в западном секторе (в Карском море), а в восточном секторе навигация идет только в летне-осенний период. При появлении новых ледоколов станет возможна круглогодичная навигация и по всему СМП. В настоящее время годовой объем перевозок по СМП колеблется на уровне 1–2,8 млн т — при том, что, по оценкам «Атомфлота», к 2020 г. при постройке новых ледоколов этот объем может составить 50–65 млн т (для сравнения: транзит грузов по Суэцкому каналу в разные годы составляет 400–900 млн т в год) [1, с. 69].

Для того, чтобы использование СМП стало конкурентоспособным по сравнению с южными маршрутами, базовые ставки тарифов, по различным оценкам, должны быть ниже 8 долл. за тонну дедвейта (предпочтительно три–четыре долл.), а для России такие тарифы станут экономически выгодными при объеме ежегодных перевозок по СМП в объеме не менее 10 млн т. Таким образом, для коммерческого запуска круглогодичной ледокольной проводки крупнотоннажных судов по СМП в результате постройки новых российских ледоколов на рубеже 2020-х гг. необходимо сформировать крупный портфель заказов.

Отметим, что, по имеющимся сообщениям, и в США также собираются модернизировать ледокольный флот, включая оборудование военных кораблей. Подобные приготовления необходимы для активизации проводки кораблей по Северо-Западному проходу (СЗП), вдоль побережья Канады и Аляски, и усиления экономического и военного присутствия в Арктике.

Для правительства и крупных добывающих компаний России возникает необходимость поддерживать сотрудничество с разными «игроками» в арктическом регионе, которые могут оказаться как конкурентами, так и союзниками (или партнерами). Можно выделить следующие группы ключевых игроков, с которыми Россия может реализовывать те или иные отношения.

1. Группа стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), заинтересованных в совместной добыче арктических ресурсов и/или в перевозке грузов по СМП, преж-

¹ Воронов К. Великодержавные амбиции Китая в Арктике: алгоритмика вождя либерального государства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1692453.html#ixzz2r2eBxxdO> (дата обращения: 21.01.2014).

² Пономарев В. Выжить на холоде [Электронный ресурс] // Эксперт : общенац. аналит. портал. URL: <http://expert.ru/2014/04/24/vyizhit-na-holode/?n=171> (дата обращения: 07.07.2014).

де всего Китай, а также Южная Корея, Япония, Вьетнам и др. Данная группа стран может являться источником средств для финансирования проектов добычи и перевозки, основанных на применении российских технологий, приобретая доли в проектах. К этой же группе можно отнести другие крупные страны — такие, как Индия и Бразилия — в случае, если они проявят интерес к арктическому сотрудничеству.

2. Группа европейских стран, не имеющих выхода к Северному Ледовитому океану, но имеющих потенциальную заинтересованность в проектах по добыче углеводородов; прежде всего, Германия, а также Финляндия, Франция и др. Данная группа стран, помимо финансовых ресурсов, может являться поставщиком технологий: например, глубоководного бурения и других, где у России имеется отставание. Создание совместных предприятий с данной группой стран предполагает их вхождение в проекты с согласованной оценкой интеллектуальной собственности, которую они предоставляют в качестве своей доли.

3. Группа стран, имевших «арктические сектора», — США, Канада, Дания, Норвегия. С этими странами, на данном этапе, маловероятны отношения глобального партнерства по освоению ресурсов. Более вероятны нейтральные отношения и конкуренция за ресурсы, инвестиции, технологии и потребителей. В то же время, определенные амбиции «сторонних игроков» в Арктике — в частности, китайской стороны, — а также противоречия, возникающие внутри «арктической пятерки», могут быть разрешены или уравновешены лишь в рамках совместно вырабатываемых механизмов «цивилизованного» и справедливого решения спорных вопросов.

4. Отдельно необходимо выделить крупные европейские и международные добывающие компании (BP, ExxonMobil, Total, Техасо и др.), политика заключения сделок которых основана на стратегических ориентирах роста собственной рыночной стоимости и вхождении в совместные проекты с максимальной долей контроля за всеми имеющимися ресурсами. Поскольку именно крупные международные добывающие компании являются обладателями передовых технологий добычи шельфовых ресурсов, интересы российской стороны состоят в том, чтобы за адекватное вознаграждение (доля в прибыли проекта) вовлекать компании в совместную деятельность с возможностью обмена технологиями. Для этого необходимо демонстрировать ценность собственных научных заделов в данной сфере.

Проект Арктического кластера в Северо-Западном регионе России с центром в Санкт-Петербурге. Как отмечается рядом авторов, государство способно оказывать значительное содействие процессам интеграции бизнес-структур, создавая институты и стратегии развития [6; 7], подготавливая инфраструктуру. Проект Арктического кластера, создание которого было предложено властями Санкт-Петербурга, может быть рассмотрен как такой инструмент развития. В Санкт-Петербурге сконцентрированы научные и производственные организации, имеющие прямое отношение к освоению Арктики в советский и постсоветский периоды. На сегодняшний день, важной целью создания такого кластера является организация международного сотрудничества в освоении арктических ресурсов. Привлечение иностранных компаний к совместной работе по созданию технологий освоения шельфа крайне перспективно для города и Северо-Западного региона.

В условиях неопределенности, сложившейся с новыми программами освоения Арктики, коммуникационные аспекты, позволяющие привлечь внимание к предложению Санкт-Петербурга на федеральном и международном уровнях, могут выйти на первый план. По мнению автора, основными этапами формирования коммуникационной стратегии продвижения проекта Арктического кластера в Северо-Западном регионе России с центром в Санкт-Петербурге могли бы стать следующие этапы:

1. Формирование целостной концепции кластера, охватывающей различные сценарии климатических прогнозов в арктической зоне в 2020–2030-х гг. Деятель-

ность по созданию концепции Арктического кластера в 2013 г. была интенсифицирована, однако, по состоянию на II квартал 2014 г., концепция не сформирована.

2. Формирование пакета инвестиционных предложений и выведение данных предложений и информации о создании кластера на федеральный и международный уровни. Включение данной информации в программы «I invest in SPb» («Инвестирую в Санкт-Петербург») и роуд-шоу, проводимые городским Комитетом по стратегическим инвестициям.

3. Предоставление специализированной информации о научно-технических заделах, имеющихся у предприятий Санкт-Петербурга и Северо-Запада, для потенциального привлечения к сотрудничеству иностранных компаний. На сегодня, например, при НИИ им. академика Крылова создан инженеринговый центр для работы по арктическим направлениям (создание ледовой морской техники, платформ и др.). Это должно обеспечить концентрацию имеющейся научно-экспериментальной базы и практического опыта российских судостроителей. Совместно с российскими специалистами в рамках Арктического инженерингового центра будут работать и иностранцы, обладающие соответствующими компетенциями.

В Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 г. (Стратегия 2030), разработанной в 2013 г., сформирован краткий раздел «Развитие Арктического кластера», где сообщается: «Под Арктическим кластером понимается объединение ресурсов правительств, научного и делового сообщества приарктических стран на взаимовыгодных условиях в целях освоения данного региона»¹. В рамках рассмотренных выше отношений с различными группами стран, однако, было выявлено, что наиболее перспективным, с точки зрения инвестиций и технологий, для России может оказаться сотрудничество не с приарктическими странами, а со странами, заинтересованными в проникновении в Арктику, и с компаниями, имеющими передовые технологии работы на шельфах.

Сегодня Россия, осваивая арктические запасы углеводородов, сотрудничает с компаниями Франции, Великобритании, Голландии, Германии, способными быть полноценными партнерами с точки зрения как научно-технологических, так и финансовых возможностей [4, с. 97]. На следующем этапе такое сотрудничество может проявиться в углублении взаимодействия со скандинавскими странами — Норвегией и Финляндией. Сегодня в Норвегии занимаются созданием технологий подледной и надледной разработки шельфа; в Финляндии имеется значительный опыт разработки ледовой техники. В Петербурге можно вести совместную работу по совершенствованию этих технологий.

Кроме этого, у Петербурга есть возможности для того, чтобы стать центром, в котором могли бы сосредоточиться не только проектные и промышленные предприятия, но и мощные управленческие структуры, направленные на освоение Арктики. В таком случае Санкт-Петербург мог бы стать площадкой для координации усилий по освоению арктического шельфа с заинтересованными европейскими партнерами, а потенциально — и с партнерами из стран АТР. Заключение стратегических соглашений о партнерстве в освоении арктических ресурсов России с правительствами крупнейших европейских стран — таких, как Германия и Франция — и с крупными европейскими компаниями в дальнейшем могло бы вылиться в создание совместных управленческих структур в Санкт-Петербурге.

¹ Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года: выбор основных направлений и целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года (версия 2) [Электронный ресурс]. Т. 3. С. 90. URL: <http://spbstrategy2030.ru/UserFiles/Files/tom3final.pdf> (дата обращения: 07.07.2014).

Однако возможность появления таких стратегических партнерств будет определяться как факторами изменения климата в Арктике, так и умелыми действиями по реализации коммуникационной стратегии продвижения новых программ освоения Арктики, включая проект Арктического кластера в Северо-Западном регионе.

Проектно-производственной базой Арктического кластера в Санкт-Петербурге могут стать компании судостроительной отрасли (40% производственных мощностей отрасли и 75% отраслевой науки России), уже входящие в ОСК (Объединенную судостроительную корпорацию), и судостроительный кластер города, а также профильные научно-исследовательские институты и образовательные учреждения. Состав кластера может быть дополнен управляющими компаниями, судовыми агентами, брокерами, страховщиками и финансовыми инвестиционными группами. Санкт-Петербург как культурный центр Северо-Западного региона России является удобной площадкой для взаимодействия с представителями иностранного бизнеса и политики.

Взаимоотношения указанных предприятий и органов государственной власти в рамках Арктического кластера предполагает масштабный характер государственно-частного партнерства (ГЧП) с формированием множества связей между его участниками [3; 5]. С таким масштабным набором элементов, которые могут быть задействованы для реализации проекта Арктического кластера, целесообразным становится *формирование коммуникационного центра*, который связывал бы возможности и полномочия задействованных органов власти, государственных учреждений, частных и государственных компаний, иностранных партнеров. В качестве ключевых аспектов коммуникационного центра Арктического кластера можно выделить:

- международный характер, обусловленный функцией координации взаимодействий с иностранными партнерами;
- ориентированность на механизмы и юридические формы ГЧП;
- значительная PR-составляющая, способная вовлечь как «креативный класс» в качестве специалистов, так и ведущие компании и правительства иностранных государств в качестве бизнес-партнеров для реализации перспективных проектов освоения Арктики.

Литература

1. Авакян С. В., Воронин Н. А., Дубаренко К. А. Проблемы Арктики и современные изменения климата // Актуальные проблемы защиты и безопасности : тр. XVI Всерос. науч.-практ. конф. 3–6 апреля 2013 г. СПб : ВУНЦ ВМФ Военно-морская академия им. Н. Г. Кузнецова. В 6 тт. Т. 4. : Военно-морской флот России. С. 68–77.
2. Басангова К. М. Теоретико-методологические основы государственного управления экономическим развитием северных территорий в условиях современной России / Гос. полярн. акад. СПб., 2012. 140 с.
3. Голдин В. И. Арктическая геополитика: современные тенденции и перспективы // Клио. 2014. № 1. С. 129–133.
4. Иванов С. М. Проблемы освоения Арктики и национальная безопасность России // Право и безопасность. 2013. №№ 1–2. С. 95–99.
5. Лабудин А. В., Нгуен Ван Лок, Нгуен Тхи Нян. Прямые иностранные инвестиции во Вьетнаме: итоги, достижения, проблемы и перспективы // Управленческое консультирование. 2014. № 4. С. 81–90.
6. Радушинский Д. А. Эффективные подходы к сбалансированному развитию добывающих регионов [Электронный ресурс] // Современные научные исследования и инновации : науч.-практ. журн. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/07/25590> (дата обращения: 21.01.2014).
7. Шлафман А. И. Место и роль государственного регулирования интеграционных процессов предпринимательства в новых экономических условиях // Экономические науки. 2013. № 105. С. 26–28.
8. Шмат В. Нефтегазовый цугцванг. Новосибирск, 2013. 506 с.

References

1. Avakian S. V., Voronin N. A., Dubarenko K. A. *Problems and modern Arctic climate change* [Problemy Arktiki i sovremennye izmeneniya klimata] // Actual problems of protection and security [Aktual'nye problemy zashhity i bezopasnosti] : works XVI All-Russian scientific and practical conference. April 3–6, 2013. SPb : MTRC of Navy Naval Academy named after N. G. Kuznetsov [VUNC VMF Voenno-morskaja akademija im. N. G. Kuznecova]. In 6 v. V. 4 : Navy of Russia [Voenno-morskoj flot Rossii]. Pp. 68–77.
2. Basangova K. M. *Theoretical and methodological foundations of public administration and economic development of the northern territories in modern Russia* [Teoretiko-metodologicheskie osnovy gosudarstvennogo upravleniya ekonomicheskim razvitiem severnykh territorii v usloviyakh sovremennoi Rossii] / State Polar Academy [Gos. polyarn. akad.]. St. Petersburg., 2012. 140 p.
3. Goldin V. I. *Arctic geopolitics: current trends and prospects* [Arkticheskaya geopolitika: sovremennye tendentsii i perspektivy] // Clio [Klio]. 2014. N 1. Pp. 129–133.
4. Ivanov S. M. *Problems of the Arctic and the national security of Russia* [Problemy osvoeniya Arktiki i natsional'naya bezopasnost' Rossii] // Law and Security [Pravo i bezopasnost']. 2013. N 1–2. Pp. 95–99.
5. Labudin A. V., Nguyen Van Loc, Nguyen Thi Nhan. *Foreign direct investment in Vietnam: results, achievements, problems and prospects* [Pryamyie inostrannye investitsii vo V'etname: itogi, dostizheniya, problemy i perspektivy] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 4. Pp. 81–90.
6. Radushinsky D. A. *Effective approaches to the balanced development of mining regions* [Effektivnye podkhody k sbalansirovannomu razvitiyu dobyvayushchikh regionov] [Electronic resource] // Modern scientific research and innovation [Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovacii] : scientific and practical journal. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/07/255903> (date of address: 21.01.2014).
7. Shlafman A. I. *Place and role of state regulation of the integration process of entrepreneurship in the new economy* [Mesto i rol' gosudarstvennogo regulirovaniya integratsionnykh protsessov predprinimatel'stva v novykh ekonomicheskikh usloviyakh] // Economic Sciences [Ekonomicheskie nauki]. 2013. N 105. Pp. 26–28.
8. Shmat B. *Oil and Gas zugzwang* [Neftegazovyi tsugtsvang]. Novosibirsk, 2013. 506 p.

Регион как объект управления

Туркина Ольга Валентиновна

Московский гуманитарно-экономический институт, Новороссийский филиал

Старший преподаватель кафедры экономики и управления

Соискатель кафедры макроэкономического регулирования Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)

oval132010@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье автор рассматривает регион как объект управления социально-экономическим развитием. Структуризация социально-экономического пространства является необходимым основанием региональной политики. Регионы с высокими социально-экономическими показателями по секторам экономики могут оказывать поддержку регионам с низкими темпами развития, используя механизмы регулирования пространственного развития регионов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

региональная экономика, регион, структура региона, структурная модель с межрегиональными связями, диспропорциональное развитие, методы (формы) межрегионального взаимодействия

Turkina O. V.

Region as an Object of Management

Turkina Olga Valentinovna

Moscow Humanitarian and Economic Institute, Novorossiysk branch

Lecturer of the Chair of Economy and Management

The competitor of the Chair of Macroeconomic Regulation of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

oval132010@yandex.ru

ABSTRACT

The author characterizes a region as an object of social-economic development. Structurization of socio-economical space is a necessary base of the regional politic. Regions with higher socio-economic indicators can maintain regions with low development temps using regulating mechanisms of regional development.

KEYWORDS

regional economic, region, regional structure, structural model with inter-regional links, disproportional development, methods (forms) of regional cooperation

Регионы демонстрируют чрезвычайное разнообразие условий и особенностей экономической деятельности, хозяйственного уклада населения, специализации, уровней развития и продолжительности своего исторического существования. Учитывая задачи, предмет научных исследований и потребности практики управления, в различных науках и сферах деятельности используются свои принципы выделения регионов. Принимая во внимание мнение А. Г. Гранберга, для экономики наибольшее значение имеет выделение регионов с позиций административного и экономического управления, места в территориальном разделении труда, функционирования рынков труда, товаров и услуг, типичности социально-экономических трудностей и т. п. [2].

«Регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, — считают А. С. Маршалова и А. С. Новоселов, — но и относительно

самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социально-экономических процессов»¹. Гладкий Ю. Н. и Чистобаев А. И. полагают, что собственно регион считается крупнейшей единицей социально-экономического пространства и характеризуется некими структурными отличительными чертами [1]. Алаев Э. Б. считает, что регион — данная конкретная территория, отличная от иных территорий по ряду показателей и характеризующаяся какой-либо целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее компонентов.

Терминология в региональных исследованиях тесно связана с развитием принципов административно-территориального устройства Российской Федерации. Эта связь многократно отмечалась почти всеми исследователями, в том числе и академиком Г. А. Гранбергом. В настоящее время Российская Федерация включает 85 регионов — субъектов федерации. Эти регионы различаются по территории, численности населения, экономическому потенциалу. Отметим, что законы и подзаконные акты Российской Федерации в определении понятия «регион» используют воспроизводственный и административно-территориальный подходы.

Автором статьи регион понимается как территория страны, имеющая границы, историю развития, наделенная административным управлением, обладающая рядом общих географических, природных, экономических и социальных характеристик. Регион по структуре неоднороден, он так же может быть подразделен на отдельные составляющие, создавая внутреннюю территориальную структуру. Функционирование региона в системе национальной экономики, уровень жизни населения определяют эффективность его экономики, развитием в регионе отраслей специализации.

Большинство исследователей характеризуют регион следующими социально-экономическими составляющими:

- 1) территория, имеющая определенные границы и ресурсы;
- 2) обычно отмечается специализация на определенном виде деятельности;
- 3) большая или меньшая степень развития внешних и внутренних связей.

В целях исследования процессов пространственного развития регионов, их взаимодействия с сопредельными территориями и выработки путей экономической активизации, автором предложена структурная модель пространственной организации экономики региона, основные элементы которой изображены на рис. 1.

Предложенная структура создана на основе теоретических разработок А. И. Чистобаева и Ю. Н. Гладкого [1]. Точки как первичные структурные объекты могут группироваться в центры, которые, в свою очередь, имеют связи с остальной территорией с разной степенью функциональности. Концентрация точек создает предпосылки для образования центров и очагов. Полагаем, что в целях данного исследования за точку следует принять экономический объект любого размера (например, домохозяйство, объект малого бизнеса, государственное производство и т. п.). Отдельные центры могут становиться центрами диффузии (по А. И. Чистобаеву — очагами). Поскольку диффузия и ее направления по своей природе могут быть неравномерны, это и составляет одну из причин возникновения диспропорции.

Очаг притяжения как бы фокусирует в себе направления диффузии, но не каждый центр диффузии может стать фокусом. В регионе может быть один или несколько фокусов, что также усиливает диспропорции. Некоторые центры притяжения могут стать фокусами, которыми мы считаем ареалы концентрации производств. Наличие одного центра притяжения уже является элементом ядра. В ядре могут быть сосредоточены несколько фокусов, но вполне вероятно, что они не будут одинаковыми по содержанию и интенсивности.

¹ Цит. по: [1].

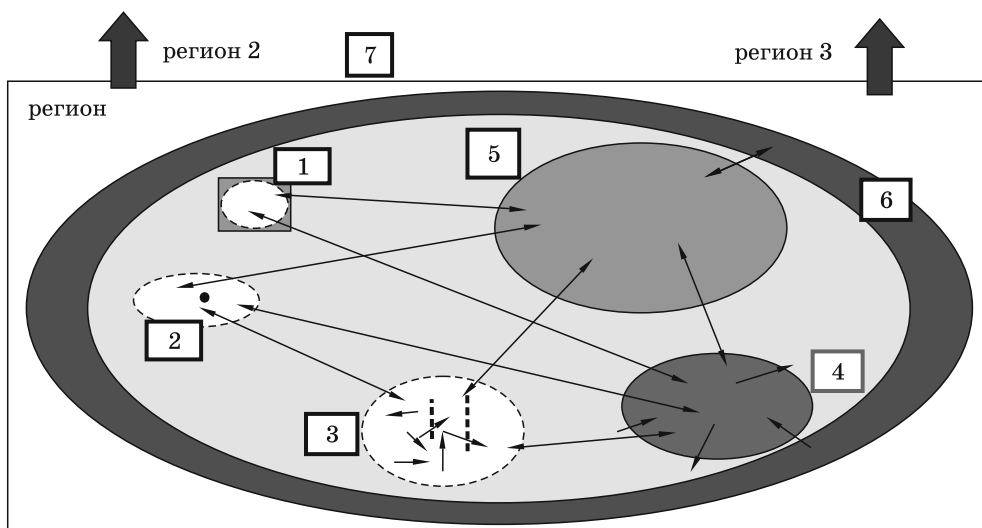


Рис. 1. Структурная модель пространственной организации региона

1 — Точка экономической активности; 2 — Центр (точка с функциональными связями в пределах региона); 3 — Очаг как центр распределения деятельности; 4 — Фокус — центр притяжения; 5 — Ядро, образованное центрами, очагами и фокусами; 6 — Периферия — деятельность элементов выражена более слабо или отсутствует совсем; 7 — Межрегиональные связи, сформированные доминирующим фокусом.

Ядра, в свою очередь, не могут претендовать на равновеликость и равномерность распределения; по существу, в структуре объекта (региона) всегда есть одно выделяющееся ядро. Неравномерность образования ядер, зависящая от неравномерности ритма появления структурных составляющих ядра, их положительная или отрицательная направленность и длительность периода образования могут приводить к диспропорциям развития. В целом, складывается картина, характерная для любого региона, которая выглядит как противостояние ядра и периферии. Поскольку темпы и направления развития центра, очага и фокуса могут быть разнонаправленными и разнотемповыми, то они являются причиной диспропорции, в результате чего диспропорционально выглядит и структура видов деятельности в регионе.

Процесс формирования очагов и фокусов предложен на рис. 2.

Можно выделить следующие факторы, влияющие на развитие диспропорций в региональном развитии:

- 1) Исторически сложившаяся специализация на тех или иных видах деятельности.
- 2) Проводимая социально-экономическая политика.
- 3) Различные масштабы государственной поддержки отдельных отраслей.
- 4) Уровень достигнутого экономического развития.
- 5) Темпы роста валового регионального продукта.
- 6) Демографические показатели (в том числе уровень миграции).
- 7) Уровень занятости населения в базовых и в обслуживающих видах деятельности.
- 8) Уровень развития отдельных производств и их размещение.

Развитие межрегиональных связей по видам деятельности является фактором сглаживания диспропорций. Возникновение таких связей есть результат взаимодействия регионов или их фокусов. Данный процесс можно представить схематически (рис. 3).

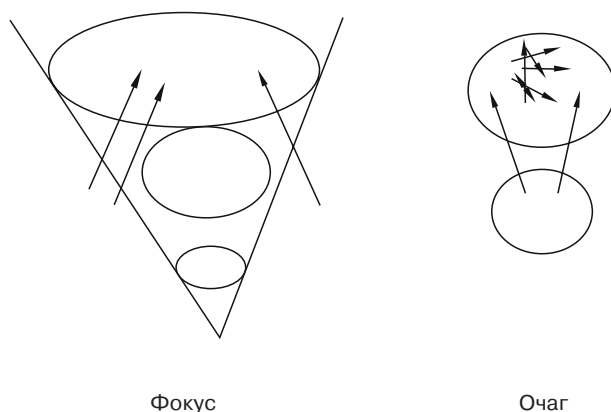


Рис. 2. Формирование фокусов и очагов

Диверсификация специализации видов деятельности, если таковая возможна, также способствует сглаживанию диспропорций развития. В то же время, углубляющаяся специализация, которая может повысить конкурентоспособность в данном виде деятельности, может стать причиной повышения степени неравномерности развития. Наряду с этим, неравномерность в видах деятельности может являться фактором развития, если при этом проводится работа по улучшению социально-экономических условий для населения с целью предотвращения оттока трудовых ресурсов. Для этого можно расширять до необходимого предела обслуживающие производства, улучшать социальную и культурную сферы.

Успех социально-экономического развития зависит от эффективности осуществления региональной политики, правильного определения ее приоритетов. Составляющие региональной политики многообразны — это экономическая, фискальная, социальная, демографическая, экистическая, экологическая, инвестиционная, инновационная политика, а также политика развития научно-технического потенциала. Выделение центров, очагов и фокусов должно быть подчинено целям социально-экономической политики.

Регионы с высокими социально-экономическими показателями по секторам экономики могут оказывать поддержку регионам с низкими темпами развития, используя инструменты взаимодействия и сглаживания диспропорций по видам деятельности. В результате регионального взаимодействия происходят развитие и наращивание ядер, очагов, центров, точек в регионе, что, в свою очередь, приводит к улучшению его социально-экономических показателей и созданию конкурентоспособности.

Механизм регулирования пространственного развития регионов может выступать в различных формах их взаимодействия. Методы (формы) межрегионального взаимодействия:

- 1) Координация стратегических направлений развития.
- 2) Осуществление совместных проектов, создание фондов.
- 3) Осуществление согласованной миграционной, транспортной и экологической политики.
- 4) Межрегиональное кооперирование.
- 5) Принятие согласованных решений в сфере расселения, градостроительства и туристической деятельности.
- 6) Формирование межрегиональной инфраструктуры.
- 7) Совместное проектирование.
- 8) Создание объединенных межрегиональных центров (научно-производственных и производств).

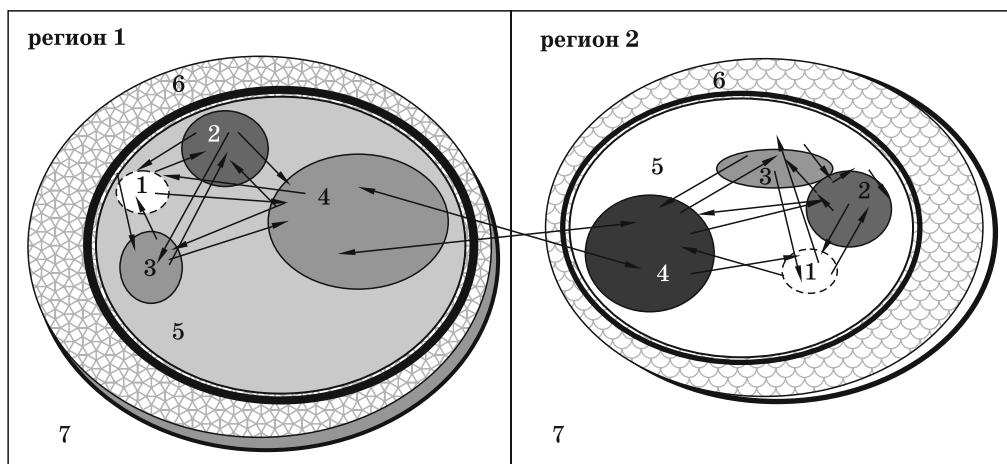


Рис. 3. Формирование межрегиональных связей в процессе взаимодействия регионов¹

- 9) Создание резервных межрегиональных фондов.
- 10) Формирование кластеров (межрегиональных).
- 11) Установление договорных отношений.
- 12) Координация региональной нормативно-правовой базы.
- 13) Вовлечение в межрегиональное сотрудничество предприятий.
- 14) Проведение антикризисной политики.
- 15) Координация планов действий.

Межрегиональное взаимодействие было бы более эффективным, если бы развивались горизонтальные и межбюджетные отношения. Без межрегионального взаимодействия невозможно преодоление отрицательного влияния диспропорций в развитии регионов. Среди механизмов преодоления пространственных диспропорций и экономической активизации территорий особое место должно быть отведено межрегиональному взаимодействию.

Структурная модель пространственной организации региона с учетом межрегионального взаимодействия, предложенная автором статьи, нашла свое практическое воплощение на примере структуры Краснодарского края. Произведя наложение структурной модели региона на карту Краснодарского края, можно четко определить все составляющие элементы в реальности.

Точка — это небольшой экономический объект в виде домохозяйства или индивидуального предпринимателя. Примером точек могут служить отдельные яблоневые сады в Пшаде, владелец моторной лодки на Ахтанизовском лимане, проводящий экскурсии в долину Лотосов; опытный рыболов из Ачуево, предоставляющий свои услуги туристам. Точка — ячейка роста. Она может перерасти в центр.

Центры — точки с функциональными связями в виде объединения точек, оказывающих одни и те же услуги и связанных между собой и с другими точками, причем не обязательно данного вида деятельности. Например, кафе, в котором туристам помогут приготовить выловленную рыбу. Центром может быть и сувенирный киоск, принимающий изделия для последующей продажи туристам (сувениры ручной работы, мед и др.), и рынок в селе.

Очаг — это центр распределения деятельности и взаимодействия точек, так как может быть создан несколькими точками. Примером **очага** является г. Абинск с его

¹ Номера элементов структуры региона соответствуют легенде рис. 1.

комплексом конного туризма (конные маршруты разной степени сложности). А также полуостров Тамань, считающийся центром не только рыболовства, но и этнотуризма (комплекс Атамань).

Фокусы. Примером выращивания точки в фокус является поселок Абрау-Дюрсо. Ранее он функционировал как точка виноделия и винного туризма. Сейчас это очаг, где прослеживается дальнейшее развитие в фокус, так как поселок Абрау-Дюрсо стал центром проведения летних кинофестивалей, креативных художественных выставочных проектов. В настоящее время он располагает гостиницей, кафе, ресторанами, обширной парково-прогулочной зоной, пляжем, спортивными сооружениями, конным цирком, собственными магазинами от винного завода и дегустационным залом. Таким образом, поселок Абрау-Дюрсо фокусирует связи не только Краснодарского края и Южного федерального округа, но и всей России и зарубежных стран, поскольку в порт Новороссийска приходят международные лайнеры. Поселок Витязево — также один из центров, который в будущем станет фокусом, так как здесь уже существует спортивный комплекс, развиты пляжный и спортивный туризм, производство и реализация сувениров, услуги гостиниц.

Ядро образуется центрами, очагами и фокусами. Примером **ядра** может являться г. Новороссийск, так как в нем существуют такие фокусы, как Абрау-Дюрсо и городские туристические фирмы, в нем развиты исторический и пляжный туризм. Новороссийск с пригородами, Геленджик с его окрестностями и возможностями (например, сафари-парк; пляжный, санаторный отдых, рыбалка) являются яркими примерами таких структурных элементов региона, как ядра. Геленджик — это один из крупнейших городов-курортов. Еще одним наглядным примером может стать Анапа — всероссийская детская здравница. Сочи с пригородами также можно назвать туристическим кластером. Благодаря наличию различных спортивных комплексов, туризм здесь всесезонный. Особенно его возможности расширились после Олимпиады 2014 г. Горячий Ключ специализируется на горном туризме, рафтинге, водолечении. Краснодар — это культурный центр с театрами, музеями и выставками. Отсюда формируются маршруты в любую точку края.

Периферией можно считать населенные пункты, поселки, хутора, где не ведется хозяйственная деятельность (кроме мелких домохозяйств).

Развитие туризма — это эффективная мотивация для подъема инфраструктуры. Если не развивать инфраструктуру, рынки, не улучшать социально-экономический уровень, то это станет прямым путем к усилению диспропорций и депрессии. Таким образом, развитие структуры региона движется от точки к ядру, может иметь направленность в любой вид деятельности. Ядра объединяют в себе все виды деятельности, а фаза образования очагов является тем порогом, который может образовать диспропорции в развитии. При детальном рассмотрении структура любого региона может быть охарактеризована так же, как это было представлено на примере Краснодарского края.

Литература

1. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной экономики. СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 1998. 659 с.
2. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.

References

1. Gladkiy Yu. N., Chistobaev A. I. Fundamentals of regional economy [Osnovy regional'noi ekonomiki]. SPb. : Mikhaylov V. A. publishing house [Izdatel'stvo Mikhailova V. A.]. 1998. 659 p.
2. Granberg A. G. Fundamentals of regional economy [Osnovy regional'noi ekonomiki] / A. G. Granberg. M. : SU HSE [GU VShE], 2000. 495 p.

Административные реформы и модернизация системы публичного управления на местном уровне в Германии

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.

РЕФЕРАТ

Статья рассматривает административную реформу в Германии, вызванную обращением к концепции Нового публичного менеджмента. Основное внимание уделяется местному уровню управления, так как во взаимосвязанной системе публичного управления Германии, включающей федеральный, земельный (региональный) и местный уровни, местный уровень играет решающую роль в реализации публичной политики и осуществлении необходимых функций. Соответственно, именно местный уровень стал ареной для проведения основных реформ и модернизации в целом. Статья, в основном, посвящена местному уровню управления, хотя федеральный и региональный уровни также включаются в процесс анализа.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

административная реформа, административная модернизация, новый публичный менеджмент, местный уровень, система публичного управления

Wollmann H.

Administrative Reforms and Modernization of the System of Public Administration on Local Level in Germany

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

ABSTRACT

In discussing administrative reforms and New Public Management inspired administrative modernization in Germany the article focuses on the local level because, in Germany's intergovernmental setting made up of the federal, the regional State (Länder) and the local levels, the local government level plays a crucial role in implementing public policies and functions. Consequently the local level has been the key arena of administrative reforms and modernization. Thus, while not leaving the federal and Länder levels out of sight, the article will focus of the local level.

KEYWORDS

administrative reform, administrative modernization, new public management, local level, intergovernmental setting

Введение

В рамках внутригерманской системы межуровневых властных отношений федеральный уровень, образованный федеральными министерствами и высшими административными ведомствами, в соответствии с конституционным документом,

не обладает правом иметь собственные территориальные органы на региональном и местном уровнях [33, с. 21; 32, с. 15; 17, с. 52]. Соответственно, персонал органов власти федерального уровня включен, в основном, в процесс определения федеральной политики, а также осуществляет координацию, но фактически не имеет исполнительных функций. В связи с этим только 10% персонала государственной службы работают на федеральном уровне.

При этом публичный персонал земель, который составляет примерно 50% от общей численности, кроме министерских и непосредственно связанных с ними функций самих земель, выполняет функции в сфере образования (учителя) и полиции, но он также достаточно ограничен, так как земли имеют мало занятых непосредственно на местном уровне, а многие полномочия земель «делегированы» муниципальным властям.

В соответствии с германской традицией, все органы местного самоуправления являются многофункциональными: около 12 600 муниципалитетов (города и общины) и 320 округов. Кроме собственных полномочий местного самоуправления, они выполняют также задачи, «делегированные» им вышестоящими уровнями управления. Местные власти реализуют порядка 80% всех законодательных решений, принимаемых федеральным и земельным уровнями, а также ЕС. Именно органы местного самоуправления расходуют порядка 75% публичных инвестиций. На местном уровне работают 30% всех занятых публичного сектора.

Так как в системе публичного управления Германии местные власти выполняют львиную долю публичных административных (исполнительных) функций, именно они оказались раньше всего перед лицом необходимости радикальных изменений и модернизации административных структур и персонала. Муниципалитеты и округа, в рамках своего гарантированного конституцией права «осуществлять местное самоуправление», обладают также полномочиями по определению собственной внутренней организационной структуры и по ее изменению. Однако в двухуровневой федеративной германской системе местный уровень рассматривается как неотъемлемая часть земель, которые обязаны формировать нормативные основания деятельности органов местного самоуправления, их территориальную основу для исполнения нормативными актами.

Амбивалентность положения местного уровня управления в конституционном поле и в рамках взаимоотношений между уровнями власти, с одной стороны, позволяет органам местного самоуправления инициировать собственные административные реформы: разрабатывать их стратегию и осуществлять проекты по модернизации процесса управления. Это определяет их роль как «основания пирамиды власти». Однако, с другой стороны, принятие местными властями решений в рамках их административных реформ происходит под интенсивным влиянием правовых и территориальных рамочных условий, которые устанавливаются более высокими уровнями. Что касается ЕС, то он не имеет права прямо вмешиваться в административную организацию местной власти в государствах — членах союза, однако может оказывать опосредованное воздействие на ее модернизацию и реорганизацию: например, стимулируя либерализацию экономики.

В 1945 г., после поражения фашистской Германии, местные власти были единственным институциональным уровнем, пережившим национальную катастрофу, — в то время как общенациональный уровень (Reich) и его институты были распущены, а региональный уровень и существовавшие на нем земли (Länder) были ликвидированы. Именно местный уровень был призван вновь сформировать демократическое управление и преодолеть военные разрушения, социальные бедствия, недостаток жилья, усилившийся притоком миллионов беженцев из восточных провинций. В дальнейшем, в конце 40-х гг., были созданы новые органы власти земель (в трех западных оккупационных зонах) в измененных границах, а в 1949 г., в конечном

итоге, был создан высший (федеральный) уровень управления в новой ФРГ. В процессе формирования федерального и регионального уровней власти органы местного самоуправления несли основную нагрузку в процессе демократизации, физического, социального и экономического восстановления Западной Германии после 1945 г. При взгляде в прошлое этот период истории местного самоуправления в ФРГ может быть определен как «героический». Это закрепилось в «коллективной памяти» и способствовало формированию той репутации органов местного самоуправления, которой они пользуются сегодня.

Институциональная структура послевоенной местной администрации (как и всей административной системы в целом), в основном, следовала схеме, существовавшей до захвата власти нацистами (в 1933 г.) и уходила корнями в XIX столетие — в период возникновения традиции правового государства веберовской модели легальной, связанной со строго фиксированными правилами иерархически структурированной публичной администрации [23, с. 7].

Административные реформы 1960-х гг.: в контексте развития социального государства

С 1960-х гг. в Западной Германии модернизация публичного сектора стимулировалась двумя основными причинами [24].

Во-первых, этот процесс стимулировался правительством социал-демократов под руководством канцлера Вилли Брандта, пришедшего к власти в 1969 г.: когда Западная Германия проводила целый ряд «внутриполитических реформ», имевших целью дальнейшее развитие социального государства, в первую очередь, за счет расширения границ социальной и инфраструктурной политики. Во-вторых, общая модернизация публичного сектора была продекларирована как интегральный элемент «внутриполитических реформ», призванная обеспечить и гарантировать возможность их проведения и внедрения столь широкого спектра полномочий социального государства.

В ранний период концептуализации модернизации публичного сектора образцом служили США, особенно в связи с попытками сделать процесс определения и реализации политики более «рациональным» или даже более «научным» путем внедрения в гражданских министерствах амбициозных, но действовавших достаточно короткий период инструментов СППБ (Система планирования, программирования, бюджетирования — Planning, Programming, Budgeting System), а также превращения оценки политики в главную аналитическую процедуру, обеспечивающую «обратную связь». Главным теоретическим концептом, лежавшим в основе данной модели, была теория «политического цикла» или «цикличности менеджмент-процессов», а также классическая триада: определение политики (планирование, определение целей, «управление по целям»), реализация политики и ее оценка [27, с. 126].

В Западной Германии волна модернизации публичного сектора, начавшаяся в конце 1960-х гг., выразилась в создании специальных органов планирования, информационного обеспечения процессов, а также ориентированных на оценку полученных результатов специальных административных структур и введении в процесс дополнительного персонала на всех уровнях управления, включая местный. «Менеджмент-цикл» являлся концептуальной основой реформ: использовались все его элементы — планирование/постановка целей (управление по целям), реализация и оценка. В итоге ФРГ считалась, в этот период, одним из передовых государств в сфере модернизации публичного сектора и оценки государственной политики [6; 26, с. 2].

С целью оптимизации территориальной структуры муниципальных образований для обеспечения исполнения ими расширенных задач в конце 1960-х и 1970-е гг.

земли провели объединение муниципалитетов и земельных округов путем широко-масштабного слияния отдельных единиц [30].

В силу обстоятельств, реформа продолжалась лишь короткое время, так как под воздействием первого скачка цен на нефть (в 1973 г.). Германия, как и другие высокоразвитые промышленные страны, обрушилась в длительную рецессию со стремительным ростом бюджетных дефицитов, которые подавили стремление к реформам. В ФРГ «планировочная эйфория» и оптимизм в отношении «проактивной реформы» уступили место фобиям в отношении планирования, скептицизму в плане проведения реформ и реактивному антикризисному менеджменту [27, с. 127].

Баланс результатов первой волны модернизации публичного сектора неоднозначен. С одной стороны, «легалистская» и иерархическая схема германской публичной администрации, в целом, осталась неизменной. С другой стороны, первая волна реформ оставила существенные долгосрочные институциональные и ментальные следы. Несмотря на то, что были упразднены большая часть информации, связанных с оценкой институциональных структур, и их персонал, главная идея была включена в административную ткань. Фактически оценка политики стала в этот период и осталась «стандартной процедурой» до настоящего времени [27, с. 128].

В то время как «менеджмент-цикл» и «управление по целям» утратили свою концептуальную и практическую привлекательность, фундаментальная идея о необходимости ориентации на конечный результат (output) как основной принцип управления была воспринята политическим и административным мышлением и закрепились в нем.

Волна административной модернизации с 1990-х гг., вызванная идеями НПМ (новый публичный менеджмент)

В течение большей части 1980-х гг. система публичной администрации Германии значительно отставала от общей для других стран дискуссии по основным положениям господствовавшей теории НПМ, что объяснялось рядом причин [27, с. 118].

В ряде ключевых сфер публичной администрации, например, связанных с предоставлением социальных услуг, «аутсорсинг» деятельности внешним производителем широко практиковался на основе принципа субсидиарности задолго до того, как это было постулировано НПМ [5].

В целом, публичные административные органы в Германии, в том числе и местные администрации, многими (также и зарубежными наблюдателями) оценивались как работающие на удивление хорошо — на уровне международных стандартов, особенно с точки зрения правовой корректности и операционной надежности: немедленная модернизация не требовалась.

Традиция правового государства и веберовская административная традиция создавали правовой и культурный барьер для простого внедрения и переноса принципов из частного сектора в публичный [23]. Ряд причин привел к резкому сдвигу, который произошел в дискуссии по вопросам модернизации публичного сектора в начале 1990-х гг. [27, с. 120].

С самого начала 1990-х гг. трудности публичных бюджетов всех уровней управления возросли драматически: огромными были затраты на процесс объединения Германии. Основные идеи НПМ и обещание сократить затраты и повысить эффективность, в конечном итоге, привлекли растущее общее внимание независимо от принадлежности к политическим партиям и различным уровням управления.

Внутренняя уверенность в высоком качестве и достоинствах германской административной модели в сравнении с другими странами, разделяемая широкими

кругами практиков и ученых, была поколеблена результатами конкурса, инициированного фондом Бертельсмана в 1992 г.: ударом для германского научного сообщества и практиков управления стало то, что во главе списка наиболее успешных городов мира оказались Феникс (Аризона, США) и Кристчеч (Новая Зеландия), а германские кандидаты остались в самом конце.

Решающим актором при осуществлении резкого поворота в дискуссии о необходимости модернизации стало KGST¹. В 1991 г. KGST совершило радикальный поворот: присоединившись к международной дискуссии по вопросам НПМ и основываясь, в наибольшей степени, на сформированной в нидерландском городе Тилбурге концепции модернизации, KGST представило «Новую модель управления» (Neues Steuerungsmodell) как германский вариант НПМ [17, с. 57].

С целью характеристики различных (часто неоднородных) компонентов идей НПМ/НМУ следует разграничить изменения, направленные на «внутреннюю реорганизацию» публичной администрации, и изменения, ориентированные на «внешнюю реорганизацию».

Внутренняя реорганизация

В целом, ключевыми компонентами НПМ, относящимися к внутренней реорганизации, являются следующие [36]:

1. «Новая модель управления» KGST направлена на преодоление присущей традиционной модели управления иерархической логики путем деволюции (децентрализации) полномочий. Ответственные акторы среднего и низшего административных уровней получают право принимать решения самостоятельно по вопросу о том, как мобилизовать и использовать наиболее значимые виды ресурсов (деньги, персонал, организационная структура), вместо того, чтобы получать указания с более высокого уровня. Соответственно, модель использования иерархического подчинения низших уровней управления высшим как инструмента осуществления внутреннего контроля в административной организации, для которого типично стремление к жесткому исполнению правовых норм, должна быть заменена управлением эффективностью деятельности внутри административной организации, осуществляемым на основе индикаторов, а также с использованием информационных схем, сформированных таким образом, чтобы они были способны идентифицировать «затраты и достижения/конечные результаты» производимых результатов.

2. Необходимым элементом модели НПМ/НМУ является смена ориентации публичной администрации с «вводных параметров» (правовые нормы и вкладываемые бюджетные ресурсы) на конечные эффекты (путем определения целей преимущественно в бюджете, которые должны быть достигнуты администрацией). Это должно «экономизировать» публичную администрацию путем акцентирования внимания на эффективной, с точки зрения затрат, деятельности, а не на простом соблюдении правовых норм.

3. Модель KGST в большей степени, чем более общая модель НПМ, затрагивает политическое измерение, так как она предусматривает повышение влияния и расширение контрольных полномочий избираемого совета в отношении местной администрации, особенно в рамках изменения параметров бюджетного процесса. В отличие от традиционного бюджета, ориентированного на объем имеющихся средств и структурированного жестко по отдельным статьям, новый по форме

¹ KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) — Муниципальное объединение административного менеджмента.

бюджет ориентирован на конечные эффекты и представляет собой общую финансовую сумму. Такой бюджет призван направлять политическое внимание избранного совета на принятие «крупных» решений в рамках определения местной политики (вместо того, чтобы концентрироваться на тривиальных и незначительных вопросах).

Благодаря непререкаемому авторитету KGST, «новая модель управления» распространялась в органах местного самоуправления как «лесной пожар» [20, с. 5]. В соответствии с проведенным к 10-летию исследованием «новой модели управления» [4, с. 16], практически каждая германская местная администрация, на территории которой проживают более 10 000 населения (92%), провела модернизацию с 1990 г. 80% на основе модели KGST. Несмотря на концептуальное доминирование, которое приобрела модель KGST в программе реформ на местном уровне, реальное осуществление реформы представляет собой противоречивую, если не сказать удручающую, картину [17, с. 59].

Хотя большинство сторонников данной модели часто подчеркивали, что она должна применяться последовательно как целостная концепция, лишь абсолютное меньшинство (15%) демонстрирует именно такой подход — в то время как большинство (66%) включили в свою практику только отдельные ее элементы. Через 10 лет после разработки модели KGST ни один из ее элементов не был применен большинством местных администраций ФРГ. Лишь 22 муниципалитета считаются «передовиками» в реализации модели KGST, так как они утверждают, что используют ее семь основных составляющих во всех структурных подразделениях своих администраций. На фоне призывов к использованию всей модели, в целом, имеет серьезное расхождение теории и практики. Осмысление и применение модели KGST встретило ряд серьезных препятствий.

Разработка «продуктов», т. е. их определение и спецификация функций и задач, призванных служить в качестве основных характеристик и индикаторов эффективности, часто заканчивалась тупиком [21] как по техническим, так и по финансовым причинам, а также, в неменьшей степени, потому, что финансовые, кадровые, инвестиционные и прочие затраты, необходимые для формирования, актуализации и эксплуатации комплексной системы, основанной на понятии «продукт», оказывались необоснованно и непродуктивно высокими [10, с. 3]. Аналогичные проблемы были связаны с внедрением бухгалтерской отчетности, ориентированной на результаты деятельности, которая часто превращалась в «беззубого тигра и дорогой статистический инструмент», как это сформулировал Г. Баннер [2, с. 287], бывший не просто одним из первых адвокатов модели, но и ее разработчиком.

Надежда добиться с помощью того же инструмента усиления власти местного совета, по сравнению с влиянием администрации и мэра, используя бюджетирование, ориентированное на результат, и отчеты в рамках контроллинга, в большинстве случаев осталась призрачной. Избираемые местные советы и жители муниципалитетов большей частью не были включены в модернизационные проекты. В связи с этим члены местных представительных органов были разочарованы результатами проведенной модернизации [8, с. 586].

Несмотря на то, что модель KGST, в ее практическом применении не оправдала, в полной мере, возлагавшихся на нее больших надежд и ожиданий, не вызывает сомнения тот факт, что в результате интенсивных дискуссий на многочисленных местных аренах с участием многочисленных местных акторов, данное движение оставило значительные следы в институциональной структуре, операционной среде и (возможно, это важнее всего) в административной культуре, т. е. в восприятии проблем ментальности работающего на местном уровне персонала. В неменьшей степени концепция измерения эффективности деятельности была внедрена в

работу местных учреждений (например, в форме сравнительного анализа их деятельности) [15], а также в мышление местных практиков.

Внешняя реорганизация

Дискуссия в рамках модели НПМ и лежащих в ее основе идей неолиберальной политики была нацелена на «внешнюю реорганизацию» публичного сектора преимущественно в двух измерениях [17, с. 52; 36].

1. Атакуя расширившееся (социал-демократическое) социальное государство и разросшуюся бюрократию, неолиберальные критики ставили целью сократить функции существующей системы до масштабов «стройного» государства и заменить его «квазимонополию» в предоставлении социальных и иных публичных услуг «стимулирующей» функцией, которая ограничила бы роль публичного сектора только гарантированием и организацией предоставления услуг, а само предоставление услуг было передано некоммерческим и коммерческим непубличным организациям.

2. Критикуя квазимонопольный публичный сектор за операционную ригидность и отсутствие конкуренции, они ратовали за замену предоставления услуг непосредственно органами публичной власти передачей их в конкурентную среду, организациям вне публичного сектора. Яркий пример — законодательство о конкурсных процедурах в Великобритании в период работы правительства Маргарет Тэтчер, обязавшее органы местного самоуправления передавать на «аутсорсинг» предоставление услуг в рамках свободной конкуренции.

В странах — членах ЕС рыночная конкуренция в сфере предоставления публичных услуг также стимулировалась Европейским союзом с конца 1980-х гг. в связи с политикой союза по либерализации рынков на всей его территории. Для создания «единого рынка» услуг, капитала и трудовых ресурсов и последовательного отказа от «защищенных» национальных, региональных и местных рынков ЕС проводил политику либерализации рынков «экономически значимых для общества» услуг и инфраструктуры: водоснабжение, канализация, обращение с отходами, энергоснабжение [34, с. 2].

При рассмотрении воздействия внедрения новой модели управления, в том числе ее немецкого варианта, и либерализации рынков в ЕС на внешнюю реорганизацию муниципального сектора необходимо различать два измерения [9].

Формальная (организационная) приватизация/корпоратизация

Организационные формы, в которых местные администрации действовали в прошлом, особенно в сфере муниципальной инфраструктуры, были достаточно разнообразны. Они включали различные сочетания оперативных подразделений: предприятия, организационно и финансово тесно связанные с местной администрацией (так называемые собственно муниципальные предприятия), а также находящиеся в собственности муниципалитетов, но организационно и финансово самостоятельные организации (так называемые *Eigengesellschaften*), большинство которых действовали как корпорации частного права в вариантах «обществ с ограниченной ответственностью» и, реже, — «акционерных обществ».

Большинство из примерно 1000 многофункциональных муниципальных предприятий, именовавшихся «городскими предприятиями» и игравших решающую роль в предоставлении услуг в системах жизнеобеспечения (энергетика, отходы, водоснабжение, канализация и т. п.), существовали в организационной форме обществ с ограниченной ответственностью.

Значительное организационное разнообразие, которое традиционно уже существовало в муниципалитетах, приобрело дополнительную динамику в начале 1990-х — с внедрением новой модели управления. Исходя из основных положений модели KGST, местные администрации должны были отказаться от своей традиционной внутренней иерархической организации. Новая модель управления требовала, чтобы они становились более гибкими, экономичными и конкурентными, прежде всего, передавая максимально возможное количество функций внешним организациям (муниципальным/публичным). Главным мотивом управления «на расстоянии вытянутой руки» были, одновременно, стремление создать большую гибкость и конкуренцию и избежать ряда правовых (например, законы о публичной службе) и бюджетных ограничений, которые распространяются на собственно муниципальные организации [9, с. 223].

За последние 20 лет местное самоуправление в Германии пережило широкое распространение «формальной приватизации» и корпоратизации. Роль корпораций в деятельности местного самоуправления существенно выросла. Более 50% всех занятых в муниципалитетах работают в муниципальных корпорациях, а остальные 50% — собственно в органах местного самоуправления [9, с. 223]. По результатам оценок, три четверти этих корпораций организованы как общества с ограниченной ответственностью и только 5% — как акционерные общества [3, с. 93]. Основываясь на типичной для частного сектора форме «группы корпораций» (концерн), муниципальные политики и практики сочли привлекательной идею формировать муниципальное управление по типу концерна, включающего административные подразделения и их оперативные функции, осуществляемые организациями типа «квазиавтономных» холдингов и профит-центров [3, с. 93; 9, с. 222].

В ходе этого процесса формировались своеобразные «спутники» местного самоуправления [12] и происходила, по мнению ряда авторов [7], атомизация местного уровня власти.

Материальная приватизация (активов)

«Смешанные хозяйствующие субъекты» (в современной терминологии — публично-частные партнерства, ПЧП) традиционно выступали как основа германской муниципальной экономики [19], как форма кооперации и партнерства между местными властями и частными инвесторами. С 1990-х гг. присутствие и участие частного капитала и частных инвесторов значительно возросли в компаниях местного уровня, так как многие муниципалитеты были готовы продать свои активы, полностью или частично, частным компаниям. Этой тенденции развития способствовали, в основном, два фактора.

1. Либерализация рынков в ЕС и развивавшаяся параллельно ей модель KGST были нацелены на исчезновение «защищенных» местных рынков в сфере предоставления услуг, представляющих общественный интерес, и на открытие рынков для внешних конкурентов [34, с. 2]. Это оказало влияние на деятельность местных компаний, особенно городских предприятий, которые до этого обладали квазимонополией на предоставление услуг на соответствующем муниципальном рынке. Оказавшись перед лицом рыночной конкуренции с крупными международными компаниями, которые стремились получить доступ на местные рынки, муниципалитеты были вынуждены либо продавать им свои муниципальные компании полностью, либо уступать им часть акций (меньшую) .

2. Под давлением финансовых трудностей, вызванных объединением Германии, многие муниципалитеты оказались вынуждены зарабатывать на своих основных фондах, включая муниципальные компании и городские предприятия, используя их

как высоколиквидные в краткосрочной перспективе активы. В результате этого в течение 1990-х гг. существование городских предприятий было поставлено на карту: независимо от того, решили сами муниципалитеты продать их или были вынуждены уступить давлению внешних конкурентов. В публичной дискуссии уже предсказывали «смерть городских предприятий» [25].

Однако относительно недавно произошел примечательный «поворот», или «радикальное изменение», в этой тенденции, так как муниципалитеты начали в больших масштабах приобретать обратно (ремуниципализировать) компании или доли в них, которые они ранее продали частным компаниям. Этот процесс особенно быстро набирает скорость в энергетическом секторе. После приобретения муниципалитетами и городскими предприятиями их долей, проданных ранее частным компаниям, и создания новых городских предприятий, они имеют в настоящее время значительные доли земельных участков и рынков в сетевой передаче и распределении энергии, а также в производстве электроэнергии [35, с. 249].

На это удивительное «возвращение» и ремуниципализацию процесса предоставления муниципальных слуг повлияли несколько факторов:

- Предположение и обещание снижения тарифов и повышения качества в результате конкуренции, присущей новой модели управления, и либерализации рынков в масштабах ЕС, бывшие ядром материальной приватизации, были поставлены под вопрос печальным опытом: приватизация привела к скачкам цен и снижению качества услуг, а также к ухудшению условий труда занятых.
- Муниципалитеты вновь сумели адекватно оценить политические и финансовые преимущества предоставления ими публичных услуг в связи с возможностью получения в ходе этих процессов дополнительных доходов бюджета и «перекрестного субсидирования» других (создающих финансовый дефицит) сервисных секторов (например, общественного транспорта).
- Городские предприятия научились работать в конкурентной среде и успешно противостоять внешним (в том числе и иностранным) конкурентам.
- В энергетическом секторе муниципалитеты и «городские предприятия» и раньше демонстрировали достаточно интенсивное развитие возобновляемых и альтернативных видов энергии; их потенциал существенно возрос в связи с решением федерального правительства полностью отказаться от атомной энергии к 2020 г.

С целью усиления конкуренции на энергетическом рынке ЕС и федеральное правительство придавали все большее значение местным органам власти и городским предприятиям как арене и главным акторам, способным противодействовать доминированию крупных международных энергетических компаний и влиять на положение на рынке. Они осуществляют давление на «четырёх гигантов», вынуждая их продавать обратно доли, ранее купленные у муниципалитетов или городских предприятий. Давление ЕС, с целью продвижения и усиления действия принципа создания «единого рынка», было существенно ослаблено Лиссабонским договором, который признал «широкую свободу действий», которой обладают национальные, региональные и муниципальные (sic!) органы власти в «организации предоставления услуг высокого общественного значения».

Выводы и сравнительная перспектива

Заключительные замечания необходимо ввести в контекст дискуссий в рамках концепций *government/governance*, в которых «*government*» (на местном уровне) идентифицируется с избираемыми, подотчетными гражданам органами местного самоуправления, а *governance* понимается как институт, состоящий из сетевых структур различных акторов, действующих нужным образом вне органов местного

самоуправления [35, с. 257]. При взгляде через увеличительное стекло данного концептуального подхода выстраивается, с одной стороны, противоречивая, а с другой — состоящая из двух дополняющих одна другую концепций траектория развития.

Несмотря на то, что модернизация на основе новой модели управления не достигла, по многим параметрам, первоначальных целей в духе присущей этой модели риторики, она усилила операционные возможности административных структур и персонала системы публичного управления, внедрив в нее принципы менеджмента, ориентированного на эффективность, и соответствующего им мышления. Меры по модернизации в рамках новой модели управления были наиболее успешными там и тогда, когда новые принципы управления были органично соединены с традиционными веберианскими организационными структурами, а также с предшествовавшими им более ранними концепциями реформирования [13; 16].

Движение в направлении так называемой неовеберианской публичной/местной администрации явно продемонстрировало свои потенциал и эффективность. Одновременно внедрение новой модели управления и параллельная либерализация рынков в ЕС стимулировали дальнейшую корпоратизацию [9] деятельности местного самоуправления и превращение местных акторов в «спутников» [12], действующих вне собственно сферы влияния органов местного самоуправления. В соответствии с идеями концепции governance, растущая мультипликация и дифференциация разнообразных организаций (в основном, ориентированных на одну функцию) и сетей акторов может интерпретироваться как формирование структур эффективного управления (governance) на местном уровне.

С одной стороны, такое расширение сетей акторов по типу governance может оцениваться как появление операционной гибкости, предпринимательской динамики и мобилизации финансовых ресурсов в рамках деятельности местного самоуправления в соответствии с принципами новой модели управления. С другой стороны, появление сетей такого типа, состоящих из организаций с одной функцией, создает центробежную динамику и затрудняет в еще большей степени традиционным органам местного самоуправления возможность влиять на эти организации, удерживать их в рамках своей политики, а также не позволяет местным органам власти исполнять свою миссию служителей и защитников общественного интереса местного сообщества. В ходе этого конфликта между повышением операционной динамики и потенциала в духе концепции governance и необходимостью осуществления скоординированной, политически контролируемой деятельности традиционными органами управления, последние, как представляется, утрачивают почву под ногами [25].

И наконец, либерализация рынков в ЕС, параллельно с внедрением новой модели управления, вновь и вновь побуждала местные власти продавать (приватизировать) их активы. В особенности это касалось городских предприятий, которые продавались полностью (или частично) внешним компаниям — например, в энергетическом секторе — международным гигантам. Таким образом, органы местного самоуправления все больше ослабляли свои позиции в предоставлении услуг в сфере жизнеобеспечения. Одновременно под угрозу ставилась традиционная роль органов местного самоуправления как многофункциональных структур. Тем не менее, с недавнего времени наблюдается изменение этой тенденции: происходит ремунципализация.

Рассматривая траекторию модернизации местного уровня управления в Германии в сравнительной перспективе [18; 36; 17; 31], можно отметить как сходство, так и определенные различия. Основным отличием траектории развития в Германии является направление движения снизу вверх, почти без прямого влияния и вмешательства высших уровней управления. Это отличается, радикальным образом,

от Великобритании, где основанный на индикаторах менеджмент эффективности был внедрен центральным правительством, а также от Италии, где решающие моменты модернизации определялись также национальным законодательством. Однако в своей основе модернизация местного уровня в Германии, направленная на «неовеберовское» развитие, сочетающее принципы правового государства и новой модели управления, существенно отличается от англосаксонской административной модернизации, но демонстрирует значительное сходство с другими странами континентальной Европы, чьи системы укоренены в той же правовой, административной и культурной традициях [17. с. 67].

Литература/References

1. Banner G. *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell* // VOP. 1991. N 1. Pp. 6–11.
2. Banner G. *Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?* // Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven / Schröter, Eckhart (Hrsg.). Opladen, 2001. Pp. 279–303.
3. Bogumil J., Holtkamp L. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Wiesbaden, 2006.
4. Bogumil J., Grohs St., Kuhlmann S., Ohm A. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin : Sigma, 2007.
5. Bönker F., Hill M., Marzanti A. *Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy* // The Provision of Public Services in Europe / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Elgar : Cheltenham. Pp. 97–120.
6. Derlien H. U. *Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective* // Program Evaluation and Management of Government / Rist R. [eds.]. New Brunswick : London : Transaction, 1990. Pp. 147–177.
7. Dieckmann J. *Die Städte im Bundesstaat* // Kommunalpolitik / Wollmann H., Roth R. [eds.]. Opladen : Leske + Budrich, 1999. Pp. 292–305.
8. Grömig E., Gruner K. *Reform in den Rathäusern* // Der Städtetag. Heft 8. 1998. Pp. 581–584.
9. Grossi G., Marcou G., Reichard Ch. *Comparative aspects of institutional variants of public service provision* // The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Edward Elgar, 2010. Pp. 217–239.
10. Grunow D. *Lokale Verwaltungsmodernisierung in Progress* // Lokale Verwaltungsreform in Aktion / Grunow D., Wollmann H. (Hrsg.). Basel usw., 1998. Pp. 1–25.
11. Hellstern G. M., Wollmann H. *Experimentelle Politi*. Opladen, 1983.
12. Huron D., Spindler J. *Le Management Public Local*. Paris : L.G.D.J., 1998.
13. Jaedicke W., Thrun Th., Wollmann H. *Modernisierung der Kommunalverwaltung*. Stuttgart : Kohlhammer, 2000.
14. KGSt. *Das neue Steuerungsmodell* : bericht. 5/1993.
15. Kuhlmann S., Bogumil J., Wollmann H. [eds.]. *Leistungsmessung und vergleich in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, 2004.
16. Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs St. *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model?"* // Public Administration Review. 2008. N 5. Pp. 851–863.
17. Kuhlmann S., Fedele P. *New Public Management in continental Europe: Local government modernization in Germany, France, and Italy* // The Provision of Public Services in Europe / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Cheltenham : Elgar, 2010. Pp. 49–74.
18. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Public Management Reform*. 3rd ed. Oxford University Press, 2011.
19. Püttner G. *Kommunale Betriebe und Mixed Economy* // Kommunalpolitik / Wollmann H., Roth R. [eds.]. 2nd ed. Opladen : Wiesbaden, 1999. Pp. 541–551.
20. Reichard Ch. *Umdenken im Rathaus*. Berlin : Sigma, 1994.
21. Reichard Ch. *Der Produktansatz im "Neuen Steuerungsmodell" von der Euphorie zur Ernüchterung* // Lokale Verwaltungsreform in Aktion / Grunow D., Wollmann H. (Hrsg.). Basel etc. : Birkhäuser, 1998. Pp. 85–102.
22. Richter P., Edeling Th., Reichard Ch. *Kommunale Betriebe in größeren Städten* // Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabewahrnehmung / Killian W., Richter P., Trapp J. H. [eds.]. Berlin : Sigma, 2006. Pp. 55–84.

23. Wollmann H. *Comparing Institutional Development in Britain and Germany* // Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany / Wollmann H., Schröter E. [eds.]. Aldershot : Ashgate, 2000a. Pp. 1–26.
24. Wollmann H. *Local Government Modernisation in Germany: Between incrementalism and reform waves* // Public Administration. 2000b. N 4 (78). Pp. 915–36.
25. Wollmann H. *Is the Traditional Model of Municipal Self-Government in Germany Becoming Defunct* [Electronic recourse] // German Journal of Urban Studies. URL: <http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/>.
26. Wollmann H. *Evaluation in public sector reform: towards a “third wave” of evaluation?* // Evaluation in Public-Sector Reform / Wollmann Hellmut [eds.]. Cheltenham : Edward Elgar, 2003a. Pp. 1–11.
27. Wollmann H. *Evaluation and Public Sector Reform in Germany: Leaps and Lags* // Evaluation in Public-Sector Reform / Wollmann Hellmut [eds.]. Cheltenham : Edward Elgar, 2003b. Pp. 118–139.
28. Wollmann H. *Evaluation in Public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective* // Evaluation in Public-Sector Reform / Wollmann Hellmut [eds.], Cheltenham : Edward Elgar, 2003c. Pp. 231–259.
29. Wollmann H. *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organizations* // Local Government Studies. 2004a. Vol. 30 (4). Pp. 639–666.
30. Wollmann H. *The Two Waves of Territorial Reforms of Local Government in Germany* // Redrawing Local Government Boundaries / Meligrana J. [eds.]. Ubc Press, 2004b.
31. Wollmann H. *Reformen in Kommunalpolitik und verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden, 2008.
32. Wollmann H., Balboni E., Gaudin J. P., Marcou G. *The multi-level institutional setting in Germany, Italy, France and the UK: a comparative overview* // The Provision of Public Services in Europe / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Cheltenham : Elgar, 2010. Pp. 15–48.
33. Wollmann H., Bouckaert G. *State organization in France and Germany: Between “territoriality” and “functionality”* // State and Local Government Reforms in France and Germany. Convergence and Divergence / Hoffmann-Martinot V., Wollmann H. [eds.]. Wiesbaden : VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2006. Pp. 11–37.
34. Wollmann H., Marcou G. *Introduction* // The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Edward Elgar, 2010a. Pp. 1–14.
35. Wollmann H., Marcou G. *From public sector — based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back?* // The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market / Wollmann H., Marcou G. [eds.]. Edward Elgar, 2010b. Pp. 168–182.
36. Wollmann H., Thurmaier K. *Reforming local government institutions and the New Public Management in Europe and in the USA* // Oxford Handbook on Local Politics / Clarke S., John P., Mossberger K. [eds.]. Oxford University Press, 2011.

Проблема управленческого лидерства: психологический подход

Белов Василий Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры управления персоналом и психологии
Доктор психологических наук, доцент
vasvasbelov@yandex.ru

Белова Елизавета Васильевна

Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М. А. Бонч-Бруевича
Доцент кафедры социально-политических наук
Кандидат психологических наук
limax3@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена психологии управленческого лидерства — новому научно-практическому направлению, возникшему на стыке психологии лидерства и организационной психологии.

Дано обоснование актуальности исследования проблемы управленческого лидерства в психологии, проанализированы теоретические предпосылки создания психологии управленческого лидерства и сформулированы ее базовые положения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

менеджмент, лидерство в организации, управленческое лидерство, управленческая деятельность, деятельность управленческого лидера

Belov V. V., Belova E. V.

Managerial Leadership Problem: a Psychological Approach

Belov Vasily Vasilievich

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 Personnel Management and Psychology
Doctor of Science (Psychology), Associate Professor
vasvasbelov@yandex.ru

Belova Yelizaveta Vasilievna

The Bonch-Bruевич Saint-Petersburg State University of Telecommunications (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Social and Political Sciences
PhD in Psychology
limax3@yandex.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the managerial leadership psychology — new scientific and practical approach that based at the intersection of leadership psychology and organizational psychology.

There is the scientific substantiation of problem, the relevance of managerial leadership in psychology, theoretical background of the new branch of psychology: managerial leadership psychology, formulation of its basic statements.

KEYWORDS

management, leadership in the organization, managerial leadership, managerial activity, managerial leader's activity

В отечественной литературе проблема управленческого лидерства в немногочисленных публикациях рассматривается, в основном, с позиции социологии. Однако возникает потребность в комплексном подходе к исследованию данного организационного феномена, в том числе и с точки зрения психологии.

Актуальность психологического исследования проблемы управленческого лидерства обусловлена несколькими причинами.

Во-первых, необходимость исследования управленческого лидерства проистекает из опыта руководства организацией. Практика руководства организацией убедительно свидетельствует о том, что ее процветание зависит от нескольких факторов, особенно от успешности руководства.

Во-вторых, конкретизируя понятие «успешное руководство», важно подчеркнуть, что в зарубежной литературе накапливается все большее количество фактов, которые убедительно свидетельствуют: *традиционный менеджмент* как управленческая парадигма исчерпал себя. Когда речь идет о высокоэффективных организационных структурах в бизнесе, в политике, в военном деле, возникает потребность в поиске новой управленческой парадигмы, которая, как предполагают и теоретики, и практики в области руководства организацией, базируется на *идее лидерства в организации*. Обобщая результаты анализа достижений практики руководства организацией, можно заключить, что *лидерство в организации по всем своим намерениям и целям — признак номер один любых организаций*.

В-третьих, в последние годы особенно резко актуализировалась потребность в научно обоснованной психологической концепции *особого типа лидерства — управленческого лидерства*. На современном этапе развития психологии уже не так остро стоит задача психологического обеспечения управления трудовыми коллективами. Это пройденный этап психологической науки, и в лучшем случае можно говорить о решении практических задач, о внедрении достижений психологии в практику управления организациями.

Сегодня основная проблема — это обеспечение высокой эффективности функционирования организаций в условиях все возрастающего противоборства в целом и конкуренции в бизнесе в частности. В этих условиях на первое место в организации выдвигается проблема поиска такого типа руководства, который, как впервые показали исследования Т. Питерса и Р. Уотермана, дает возможность наиболее полно реализоваться человеческому ресурсу в организации. Этот тип руководства, как показывает практика, превращает персонал не в хорошо отлаженную, «управляемую машину», а в единый, целостный, трудоспособный «социальный организм», в высокоэффективную организацию. *Создание высокоэффективных организационных структур предполагает наличие в них управленческих лидеров*, которые не рассматривают коллективы как объект управления, а способны, ведя за собой людей, трансформировать сообщество людей в самообучающиеся организации.

В-четвертых, в нашей стране проблема управленческих лидеров является особенно актуальной, так как за рубежом осознали и признали, что управленческое лидерство как особая форма руководства организацией — это высшая ценность; это проблема номер один любой организации, которая не ограничивается «узко уездными запросами», а претендует на первенство в мире бизнеса, политики и военном деле. Говоря об *экономических аспектах исследуемой проблемы в России*, необходимо подчеркнуть, что она напрямую связана с экономическим благополучием нашей страны.

Проблема экономического благополучия нации, качество жизни населения является приоритетным направлением социально-экономической безопасности России XXI в. Будет ли решена эта проблема, во многом зависит от качества управленческой элиты. При этом российская элита должна быть представлена теми, кого за рубежом называют лидерами организации, национально-ориентированной бизнес-элитой, которая имеет устойчивую потребность не обогащаться любой ценой, а заниматься *социальным творчеством* и вести за собой людей, реализуя инновационные бизнес-проекты. В последние годы политические установки руководства страны изменяют шкалу ценностей, приоритетов. Нередко звучат фразы о том, что инновационная экономика — это не столько сама эко-

номика, сколько люди, лидеры организации, которые способны поменять реальность, «сказку сделать былью».

В-пятых, практическая востребованность исследования управленческого лидерства заключается в том, что *воспитание управленческой элиты* за рубежом неразрывно связано с формированием способности не принуждать, а создавать творящий дух организации как общепризнанный приоритетный фактор успеха в бизнесе, как главенствующую составляющую конкурентоспособности коммерческих организаций. Эта идея находит все большее понимание среди специалистов и в нашей стране. В последние годы в учебные планы образовательных программ по дополнительному и высшему профессиональному образованию в престижных учебных заведениях обязательно включают учебные курсы по психологии лидерства в организации. Такие учебные курсы реализуются в Московской школе управления «Сколково», Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», Высшей школе менеджмента Санкт-Петербургского университета, Высшей школе управления и инноваций Московского государственного университета и в др. Более того: для успешной реализации идеи созидющего лидерства на мировом уровне под эгидой ООН проводятся Глобальные Лидерские Форумы (Global Leadership Forum), организуется кафедра ЮНЕСКО по лидерству. В отдельных университетах США уже функционируют кафедры не только объединенные с другими направлениями, в название которых включено «leadership», но и самостоятельные «department of leadership».

В нашей стране подобные кафедры создаются только в последние годы. Например, в Московской школе управления «Сколково» создана кафедра предпринимательского лидерства имени Д. Зимина; кафедра креативного лидерства создается в Северо-Западном институте управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. *Эти данные также говорят о необходимости создания нового направления психологии лидерства, целью которого была бы разработка научных основ психологического сопровождения управленческих лидеров на всех этапах жизненного цикла создаваемых ими высокоэффективных организаций.* Такое направление определяется нами как *психология управленческого лидерства*.

Следовательно, актуальность проблемы лидерства в организации определяется тем, что практика остро нуждается в научном решении проблемы управленческого лидерства. В связи с этим рассмотрим готовность психологии решать эту проблему.

Для того чтобы оценить степень научной разработанности проблемы управленческого лидерства, проанализируем уровень современных научных достижений в области лидерства в организации в зарубежной и отечественной психологии. Необходимость сопоставления отечественных и зарубежных материалов в данном случае не является, как отмечает В. М. Аллахвердов, «данью моде», а проистекает из особенностей развития и теоретико-методологических различий психологии лидерства в России и за рубежом.

При этом, вслед за Р. Л. Кричевским [13] и Т. В. Бендас [4], необходимо признать, что именно в зарубежной и, прежде всего, в американской литературе до недавнего времени были представлены основные мировые разработки в области лидерства. При этом в России происходит процесс становления национальной лидерологии.

Признавая ведущее положение американской лидерологии, важно отметить, что во второй половине XX в. она подтолкнула исследователей других стран к изучению лидерства в организации. Как следует из материалов Европейских конгрессов по психологии труда и организационной психологии, лидерство изучают во многих странах: во Франции, Германии, Дании, Норвегии, Великобритании, Нидерландах, Польше, а также в Канаде и Японии. Исследование проблемы лидерства в организации становится все более популярным и в нашей стране.

Оценивая степень научной разработанности проблемы, следует подчеркнуть, что в психологии существует ряд положений, которые препятствуют исследованию управленческого лидерства.

Во-первых, все еще существуют теоретические догмы, ограничивающие исследования лидерства в организации. Эти теоретические ограничения возникли в начале 70-х гг. XX столетия в отечественной социальной психологии как подход, противопоставляющий лидерство и руководство. Сторонники этого подхода не просто по незнанию не употребляли термин «лидерство» при исследовании организаций, а осознанно его отвергали. В организации или, как обозначили этот феномен советские социальные психологи, в трудовых коллективах существует руководство. Лидерство — это явление, которое наблюдается в малых, стихийно возникающих группах. Лидерство связано с регулированием групповых межличностных отношений, носящих неофициальный характер, — в то время как руководство является средством регулирования отношений в рамках официальной социальной организации.

Более того: в советский период в психологии хотя и существовало неоднозначное понимание соотношения между управлением в организации и лидерством, доминирующую, господствующую позицию занимала *точка зрения о взаимоисключении управления людьми в организации (руководстве) и лидерством*.

Следствием традиционной точки зрения на соотношение лидерства и руководства явилось то, что термин «управленческое лидерство» до конца XX в. не использовался в отечественной психологии.

Отметим, что в американской психологии с момента возникновения лидерологии (в начале XX в.) лидерство изучалось как организационный феномен. Еще до работ отечественных социальных психологов, в конце 60-х гг. прошлого столетия в зарубежной психологии была предпринята попытка разделить два феномена — лидерство и руководство. Американский психолог С. Гибб разработал критерии для разделения лидерства и руководства, предложив специальный термин для руководства — «headship». Он обратил внимание на двойственность употребления термина «leadership». По мнению Гибба, о лидерстве правомерно говорить в тех случаях, когда влияние лидера принимается последователями добровольно, или когда можно говорить о разделяемом влиянии лидера и последователей. При одностороннем принудительном влиянии говорить о лидерстве не приходится. В этом случае уместно использовать термин «headship» (руководство).

В американской психологии идея С. Гибба не получила поддержки. Говоря о результатах сопоставления этих двух понятий, можно сделать заключение, что в американской психологии попытка терминологически разделить лидерство и руководство, предпринятая в конце 1960-х гг., оказалась безуспешной, так как по своей природе эти два социально-психологических явления идентичны.

В нашей стране, как уже отмечалось, господствовало представление о принципиальном разделении лидерства и руководства. И только в 90-е гг. XX столетия политическими психологами была предпринята попытка определить генезис причины сужения понятия «лидерство» в советской психологии до лидерства в малых, спонтанно возникающих группах. При этом считалось, что главная причина — это идеологическая установка исследователей.

На наш взгляд, более точным является утверждение, что в советский период, в силу тоталитаризма как в политической, так и в экономической сферах, господствовали лозунги «победа любой ценой» и «план любой ценой». Как следствие этого, в организациях доминировал один тип управления людьми, который обозначается по-разному: администрирование, формальное руководство, жесткое управление трудовыми коллективами... Этот тип руководства был направлен на выполнение спускаемых «сверху» партийных распоряжений в установленные сроки, а лучше — досрочно, привязываясь к той или иной юбилейной дате, без учетов интересов

трудового коллектива, подчиняя волю каждого сотрудника неким всеобщим идеологическим целям.

Следовательно, исходя даже не из идеологической установки тех или иных ученых, а из существующей социальной реальности, в изучении организаций объектом исследования советских социальных психологов являлся один тип управления людьми (руководства) — администрирование.

Необходимо отметить, что это догматичное положение до сих пор еще отстаивают отдельные отечественные психологи. Даже в последних публикациях они придерживаются этой точки зрения на лидерство, отрицая существование управленческого лидерства и признавая в организации только, по сути, формальное руководство.

Тем не менее, идея политических психологов о разнообразии типов лидерства была подхвачена и организационными психологами. В конце XX — в начале XXI вв. в многочисленных (по сравнению с зарубежными) отечественных публикациях социологи, экономисты и психологи, независимо друг от друга, предприняли первую попытку выделить лидерство в организации в особую форму, отличную от лидерства в малой группе и политического лидерства [1; 2; 7; 10; 11; 14; 15; 16; 17; 18; 19].

Итак, доминирующий в советский период развития психологии постулат о лидерстве как явлении, которое не существует в организации, исчерпал свои возможности. На наш взгляд, конструктивным является признание лидерства как организационного феномена.

Вторым положением, которое ограничивает исследование управленческого лидерства, является укоренившаяся в отечественной психологии трактовка соотношения между управлением и лидерством в организации. А. Л. Журавлёв, В. А. Соснин и М. А. Красников [6], разрабатывая понятийный аппарат психологии управления, представляют основные понятия этой отрасли психологии в виде следующей «цепочки»: «организация — управление — руководство — (администрирование и лидерство)».

Итак, в отечественной психологии управления и социальной психологии лидерство — это всего лишь одна из сторон управления.

Для того чтобы понять связь лидерства с управлением, необходимо обратиться к исследованиям американских психологов. Авторы, понимая, что отечественный термин «управление» и английский «management» различаются по значению, в данной работе, не останавливаются на их сравнении и используют эти термины как синонимы.

В американской психологии прослеживается отчетливая закономерность в исследовании соотношения между управлением и лидерством. Явление менеджмента и лидерства в организации интенсивно исследуется примерно с одного и того же периода времени — с начала XX в. Первоначально, в начале XX столетия, с зарождением науки менеджмента и лидерологии, эти два организационных явления изучались параллельно и независимо друг от друга.

В дальнейшем наступает период противопоставления этих двух понятий. В американской психологии на несколько десятков лет раньше, чем в советский период, специалисты считали, что лидерство неуместно в организации. При этом отметим, что они рассматривали лишь яркое проявление харизматического лидерства, которое являлось предметом исследования политической психологии. Следовательно, американские организационные психологи сводили лидерство в организации к политическому харизматическому лидерству и приходили к выводу, что в организации должен быть менеджмент, а не лидерство.

Новая точка зрения на соотношение менеджмента и лидерства была предложена в начале 1970-х гг. Г. Минцбергом, который, как известно, разработал концепцию менеджерского труда. Согласно этой концепции, лидерство — это часть управления. Такая точка зрения стала популярной и в отечественной науке.

Следовательно, концепция Г. Минцберга является идеологической основой современной отечественной психологии, которая также рассматривает лидерство как одну из сторон управления.

Итак, в 60-70-е гг. XX столетия в нашей стране и за рубежом возникло представление о том, что лидерство — это всего лишь ролевая или стилевая характеристика управления, позволяющая расширить репертуар влияния руководителя не столько за счет традиционных административных и экономических, сколько социально-психологических методов.

Данная точка зрения не противопоставляет управление и лидерство, а допускает связь между ними. Отличительная особенность данной точки зрения состоит в том, что такая связь выстроена на иерархической основе, на подчиненности лидерства управлению.

Постепенно, начиная со второй половины 70-х гг. прошлого века, в американской психологии начал складываться новый взгляд на соотношение менеджмента и лидерства в организации. Первоначально в своих работах А. Zaleznik [38], W. Bennis [21], W. Bennis и В. Nanus [22], G. Campbell [25] показали, что в нормально функционирующих организациях должны существовать как менеджеры, так и лидеры. В настоящее время в американской психологии является все более популярной точка зрения о том, что в организации существуют два явления: лидерство и менеджмент.

Американские психологи признают, что в организации, помимо менеджмента, существует и особый организационный феномен — «leadership». Иначе говоря, в зарубежной психологии общепризнанной является точка зрения, что «leadership» и «management» — это термины, обозначающие два различных явления в организации, которые могут быть взаимосвязанными [22; 23; 26; 27; 29; 31; 34; 35; 36; 37; 38]. При этом лидерство — это самостоятельный организационный феномен, а не часть управления.

Итак, основная идея современного воззрения на лидерство в организации заключается в том, что лидерство не просто существует в организации, но и является самостоятельным, независимым явлением, а не дополнением к менеджменту.

Третьим препятствием на пути конструктивного исследования управленческого лидерства как в отечественной, так и в зарубежной психологии является терминологическая путаница. За рубежом и в нашей стране не существует общепринятого термина, обозначающего данное организационное явление. Феномен лидерства в зарубежной психологии обозначается по-разному: «leadership in organization» [24; 26; 27; 36], «managerial leadership» [32; 37], «business leadership» [35], «organizational leadership» [20; 28; 29; 31; 33; 34].

В России для обозначения лидерства в организации используются следующие термины: «лидерство в организации» [9], «лидерство в менеджменте» [10; 15; 17], «управленческое лидерство» [19], «лидерство в бизнесе» [18], «предпринимательское лидерство» [3; 12] и «организационное лидерство» [1; 2 4; 5; 8; 11; 13].

Следует отметить, что в США исследуемое нами организационное явление не сразу получило свое терминологическое оформление. Только в конце 1980-х гг. данная разновидность лидерства приобрела свою «одежду», «терминологическую автономию», так как появился специальный термин «управленческое лидерство» («managerial leadership»). Должно было пройти еще 10 лет, чтобы этот термин появился и в нашей стране. При этом речь все еще не идет о признании отечественными психологами управленческого лидерства значимым организационным феноменом.

Итак, наиболее точным обозначением, отражающим природу исследуемого организационного явления, является термин «руководческое лидерство», т. е. лидерство, имеющее отношение к руководству. При этом речь идет о руководителях, которые создают и управляют организацией на основе лидерства. Однако данный термин не согласуется как с правилами словообразования в русском языке, так и

с существующими в отечественной науке терминологическими наработками. На наш взгляд, избегая излишнего порождения терминов, из всего множества обозначений исследуемого организационного феномена наилучшим является все же словосочетание «управленческое лидерство».

Четвертое ограничение в исследовании лидерства связано со сложностью исследуемого феномена. Несмотря на то, что первые научные исследования проблемы лидерства были осуществлены более 100 лет назад и посвящены исследованию этого явления в организации, управленческое лидерство до сих пор так и остается загадкой; таинственным, ускользающим явлением.

В психологии не существует самостоятельная, не позаимствованная из социологии концепция управленческого лидерства. В этом кроется *пятая причина*, которая загоняет отечественную психологию управленческого лидерства в узкие парадигмальные рамки управленческого подхода. *Основная идея* данного подхода заключается в том, что труд руководителя сводится только к управлению, имеющему место быть в организации. Происхождение данной точки зрения связано с тем, что, начиная с 70-х гг. прошлого века (из-за запоздалого, по сравнению с другими странами, развития кибернетики в нашей стране), содержание труда руководителя было сведено к особой форме управления. В психологии такая форма управления имеет место только в социальных системах, т. е. в системах «человек—человек». Эта форма управления, ввиду ее осознанности и целенаправленности, была определена как управленческая деятельность. При этом термин «управленческая деятельность», по мнению сторонников управленческого подхода, по сравнению с используемым в 1960-е гг. термином «деятельность руководителя», более полно раскрывает содержание данной разновидности трудовой деятельности.

Итак, отечественные специалисты, которые отстаивали узкоспециализированный взгляд на предметную область психологии управления, отождествили труд руководителя с управленческой деятельностью. Согласно данной точке зрения, руководители — это специалисты по управлению, а трудовые коллективы — это, пусть и очень сложные, обладающие своей спецификой, но всего лишь объекты управления. В настоящее время правильнее говорить о деятельности управленческого лидера, которая не сводится к простому классическому механизму управленческой деятельности.

Таким образом, обобщая результаты анализа степени разработанности проблемы психологии управленческого лидерства, можно прийти к следующим выводам:

1. Тот факт, что в нашей стране психологи начинают обращать внимание на особенность феномена управленческого лидерства и в зарубежной психологии видеть выход из парадигмального тупика, подтолкнул авторов к формулировке основной *гипотезы их исследования*. Можно предположить, что зарождается новое научно-практическое психологическое направление, в рамках которого управленческое лидерство рассматривается как отличная от менеджмента и формального руководства особая его разновидность, встречающаяся на всех управленческих уровнях организации.
2. Можно определить, исходя из выявленных причин, затрудняющих развитие отечественной психологии управленческого лидерства, а также опираясь на гипотезу исследования, объект, предмет, сформулировать цель и основные задачи исследования психологии управленческого лидерства.
3. *Объектом исследования* являются относящиеся к различным управленческим уровням руководители, склонные к различным типам управленческого взаимодействия, включая управленческое лидерство и формальное руководство.
4. *Предметом исследования* выступает психологическая сущность, содержание и функциональная структура управленческого лидерства, под которым, в самом общем виде, понимается тип руководства (управленческого взаимодействия

- ствия), который наиболее характерен для высокоэффективных самообучающихся организаций.
5. Перед психологией управленческого лидерства стоят фундаментальные исследовательские задачи. И в отечественной, и в зарубежной психологии не разработаны ни удовлетворяющая современным запросам практика, ни теоретически и эмпирически обоснованная психологическая концепция управленческого лидерства. Признание самостоятельного статуса психологии управленческого лидерства позволит специалистам сконцентрировать свое внимание на изучении только этого феномена, проанализировать многочисленные данные и, в конце концов, разработать системную психологическую теорию управленческого лидерства.
 6. При разработке нового научного направления психологии, необходимо учитывать специфику развития отечественной психологической науки. Для развития психологии управленческого лидерства в нашей стране важно помнить, что данное направление возникает не на пустом месте: оно должно учитывать теоретические разработки и эмпирический базис классических отраслей (психологии управления, социальной психологии), а также других направлений отечественной психологии, которые возникли в последние годы.
 7. Психология управленческого лидерства — это не только фундаментальное, но и прикладное направление, которое ориентировано на разработку методического аппарата, позволяющего успешно решать практическую задачу: психологическое сопровождение управленческих лидеров на всех этапах их профессионального становления в процессе создания и управления высокоэффективной организацией на всех стадиях ее жизненного цикла.

Литература

1. Белов В. В. Психологическое исследование феномена «акме лидера организации» // Ученые записки Института управления и экономики. 2001. № 3. С. 83–90.
2. Белов В. В. Феномен «организационное лидерство» // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2005. № 4 (26). С. 83–90.
3. Белова Е. В. Личностные особенности успешных предпринимателей малого и среднего бизнеса : дис. ... канд. психол. наук. СПб., 2012. 207 с.
4. Бендас Т. В. Психология лидерства. СПб. : Питер, 2009. 446 с.
5. Евтихов О. В. Стратегии и приемы лидерства: теория и практика. СПб. : Речь, 2007. 238 с.
6. Журавлёв А. Л., Соснин В. А., Красников М. А. Социальная психология. М. : Инфра-М : Форум, 2006. 416 с.
7. Занковский А. Н. Организационная психология. М. : Флинта : МПСИ, 2000. 648 с.
8. Занковский А. Н. Организационное лидерство в пространстве корпоративной культуры : автореф. дис. ... д-ра психол. наук. М., 2012. 48 с.
9. Зазыкин В. Г., Смирнов Е. А. Психология и акмеология лидерства. М. : Элит, 2010. 304 с.
10. Зуб А. Т., Смирнов С. Г. Лидерство в менеджменте. М. : Воскресенье : Принт-Ателье, 1999. 220 с.
11. Казаков Д. Л. Организационное лидерство как проблема социологии управления : дис. ... канд. социол. наук. Н. Новгород, 2002. 154 с.
12. Котельников В. Ю. Тип 3: Предпринимательское лидерство. М. : Эксмо, 2007. 96 с.
13. Кричевский Р. Л. Психология лидерства. М. : Статут, 2007. 542 с.
14. Кричевский Р. Л. Если вы — руководитель. Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. М. : Дело, 1993. 384 с.
15. Ладанов И. Д. Лидерство в менеджменте // Управление персоналом. 1996. № 8. С. 11–21.
16. Филонович С. Р. Лидерство и практические навыки менеджера : 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 9. М. : Инфра-М, 1999. 328 с.
17. Филонович С. Р. Теории лидерства в менеджменте: история и перспектива // Российский журнал менеджмента. 2003. № 2. С. 3–24.
18. Шекшня С. В. Лидерство в современном бизнесе. М. : Бизнес-школа «Интел-синтез», 2003. 64 с.

19. Яхонтова Е. С. Эффективность управленческого лидерства. М. : ТЕИС, 2002. 501 с.
20. Ayman R. Organizational Leadership // Applied Social Psychology / S. Sadava, D. McCreary [eds.]. N. J. : Prentice-Hall, 1997.
21. Bennis W. The unconscious conspiracy: Why leaders can't lead. N. Y., 1976.
22. Bennis W., Nanus B. Leaders: The strategies for taking charge. N. Y. : Harper & Row, 1985.
23. Bratton J., Grint K., Nelson D. Organizational Leadership. Thomson South-Western Press, 2004.
24. Bryman A. Charisma and Leadership in Organizations. L. : Sage, 1992.
25. Campbell D. Foreword // Contemporary Issues in Leadership / Resenbach W., Taylor R. L. [eds.]. L., 1984. P. 13.
26. Conger J., Kanungo R. Charismatic Leadership in Organizations: Perceived Behavioral Attributes and Their Measurement // Journal of Organizational Behavior. 1994. Vol. 15.
27. Hollander E., Offerman L. Power and Leadership in Organizations // American Psychologist. 1990. Vol. 45.
28. House R., Wright N., Aditya R. Cross-Cultural Research on Organizational Leadership: A Critical Analysis and Proposed Theory // New Perspectives on International Industrial/Organizational Psychology / P. Earley, M. Erez [eds.]. San-Francisco (CA) : Jossey-Bass, 1997.
29. Kime C. H. Organizational leadership: Fire services in the United States. L. : Elsevier, 2001.
30. Kotter J. P. A force for change: how leadership differs from management. N. Y. : Free Press, 1990.
31. Lowe J. Building organizational leadership. Presentation given at Symposium on Ethics as a Business Imperative, McGuire Center for Ethics, Southern Methodist University. Dallas, 2000.
32. McKenna E. F. Managerial Leadership — emergent trends : unpublished professorial inaugural lecture. University of East London, 1991.
33. Parker P. S. Race, Gender, and Leadership: Re-Envisioning Organizational Leadership From the Perspectives of African American Women Executives (Lea's Communication Series). Ozon press, 2004.
34. Sarros J. C. Tanewski G. A. Winter R. P. Santora J. C. Densten I. L. Work alienation and organizational leadership // British Journal of Healthcare Management. 2002. № 13 (4). Pp. 285–304.
35. Shackleton V. J. Business Leadership. L. : N. Y. : Routledge, 1995. (Essential business psychology).
36. Yukl G. Leadership in Organizations. Englewood Cliffs. N. J. : Prentice-Hall, 1981.
37. Yukl G. Managerial Leadership: A Review of Theory and Research // Journal of Management. 1989. № 15(2). Pp. 251–289.
38. Zaleznik A. Managers and leaders: Are they different? Harvard Business Review, 1977. Vol. 24. Pp. 127–133.

References

1. Belov V. V. Psychological study of the phenomenon of “Acmeleader” of the Organization [Psikhologicheskoe issledovanie fenomena «acme lidera organizatsii»] // Memoirs of the Institute of management and economics [Uchenye zapiski Instituta upravleniya i ekonomiki]. 2001. N 3. Pp 83–90.
2. Belov V. V. The phenomenon of “organizational leadership” [Fenomen «organizatsionnoe liderstvo»] // The Northwest Economy: problems and perspectives [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy]. 2005. N 4 (26). Pp. 83–90.
3. Belova E. V. Personality traits of successful entrepreneurs of small and medium-sized businesses [Lichnostnye osobennosti uspekhnykh predprinimatelei malogo i srednego biznesa] : candidate dissertation. St. Petersburg, 2012. 207 p.
4. Bendas T. V. Psychology of leadership [Psikhologiya liderstva]. St. Petersburg : Piter, 2009. 446 p.
5. Evtikhov O. V. The strategy and techniques of leadership: theory and practice [Strategii i priemy liderstva: teoriya i praktika]. St. Petersburg : Speech [Rech'], 2007. 238 p.
6. Zhuravlev A. L., Sosnin V. A., Krasnikov M. A. Social psychology [Sotsial'naya psikhologiya]. M. : Infra-M : Forum, 2006. 416 p.
7. Zankovsky A. N. Organizational psychology [Organizatsionnaya psikhologiya]. M. : Flint : MPSI, 2000. 648 p.
8. Zankovsky A. N. Organizational leadership in the corporate culture [Organizatsionnoe liderstvo v prostranstve korporativnoi kul'tury] : thesis abstract dissertation. M., 2012. 48 p.

9. Zazykin V. G., Smirnov E. A. Psychology and akmelogy of leadership [Psikhologiya i akmeologiya liderstva]. M. : Elite [Jelit], 2010. 304 p.
10. Zub A. T., Smirnov S. G. *Leadership in management* [Liderstvo v menedzhmente]. M. : Sunday : The Print Studio [Voskresen'e : Print-Atel'e], 1999. 220 p.
11. Kazakov D. L. *Organizational leadership as a problem of sociology* [Organizatsionnoe liderstvo kak problema sotsiologii upravleniya] : candidate dissertation. N. Novgorod, 2002. 154 p.
12. Kotelnikov V. IU. *Ten 3: business leadership* [Ten 3: Predprinimatel'skoe liderstvo]. M. : Eksmo, 2007. 96 p.
13. Krichevsky R. L. *Psychology of leadership* [Psikhologiya liderstva]. M. : Statut, 2007. 542 p.
14. Krichevsky R. L. *If you are a leader. Elements of the psychology of management in their daily work* [Esli vy — rukovoditel'. Elementy psikhologii menedzhmenta v povsednevnoi rabote]. M. : Business [Delo], 1993. 384 p.
15. Ladanov I. D. *Leadership in management* [Liderstvo v menedzhmente] // *Personnel management* [Upravlenie personalom]. 1996. N 8. Pp. 11–21.
16. Filonovich S. R. *Leadership and practical skills of managers* [Liderstvo i prakticheskie navyki menedzhera]: 17-module program for managers “Managing the development of the organization” [17-modul'naja programma dlja menedzherov «Upravlenie razvitiem organizacii»]. Module 9. M. : Infra-M, 1999. 328 p.
17. Filonovich S. R. *Theory of leadership in management: history and perspective* [Teorii liderstva v menedzhmente: istoriya i perspektiva] // *Russian Journal of management* [Rossiiskii zhurnal menedzhmenta]. 2003. N 2. Pp. 3–24.
18. Shekshnya S. V. *Leadership in today's business* [Liderstvo v sovremennom biznese]. M. : Business school “Intel synthesis” [Biznes-shkola «Intel-sintez»], 2003. 64 p.
19. Iakhontova E. S. *The effectiveness of managerial leadership* [Effektivnost' upravlencheskogo liderstva]. M. : TEIS, 2002. 501 p.
20. Ayman R. *Organizational Leadership* // *Applied Social Psychology* / S. Sadava, D. McCreary [eds.]. N. J. : Prentice-Hall, 1997.
21. Bennis W. *The unconscious conspiracy: Why leaders can't lead*. N. Y., 1976.
22. Bennis W., Nanus B. *Leaders: The strategies for taking charge*. N. Y. : Harper & Row, 1985.
23. Bratton J., Grint K., Nelson D. *Organizational Leadership*. Thomson South-Western Press, 2004.
24. Bryman A. *Charisma and Leadership in Organizations*. L. : Sage, 1992.
25. Campbell D. *Foreword* // *Contemporary Issues in Leadership* / Resenbach W., Taylor R. L. [eds.]. L., 1984. P. 13.
26. Conger J., Kanungo R. *Charismatic Leadership in Organizations: Perceived Behavioral Attributes and Their Measurement* // *Journal of Organizational Behavior*. 1994. Vol. 15.
27. Hollander E., Offerman L. *Power and Leadership in Organizations* // *American Psychologist*. 1990. Vol. 45.
28. House R., Wright N., Aditya R. *Cross-Cultural Research on Organizational Leadership: A Critical Analysis and Proposed Theory* // *New Perspectives on International Industrial/Organizational Psychology* / P. Earley, M. Erez [eds.]. San-Francisco (CA) : Jossey-Bass, 1997.
29. Kime C. H. *Organizational leadership: Fire services in the United States*. L. : Elsevier, 2001.
30. Kotter J. P. *A force for change: how leadership differs from management*. N. Y. : Free Press, 1990.
31. Lowe J. *Building organizational leadership*. Presentation given at Symposium on Ethics as a Business Imperative, McGuire Center for Ethics, Southern Methodist University. Dallas, 2000.
32. McKenna E. F. *Managerial Leadership — emergent trends : unpublished professorial inaugural lecture*. University of East London, 1991.
33. Parker P. S. *Race, Gender, and Leadership: Re-Envisioning Organizational Leadership From the Perspectives of African American Women Executives* (Lea's Communication Series). Ozon press, 2004.
34. Sarros J. C. Tanewski G. A. Winter R. P. Santora J. C. Densten I. L. *Work alienation and organizational leadership* // *British Journal of Healthcare Management*. 2002. № 13 (4). Pp. 285–304.
35. Shackleton V. J. *Business Leadership*. L. : N. Y. : Routledge, 1995. (Essential business psychology).
36. Yukl G. *Leadership in Organizations*. Englewood Cliffs. N. J. : Prentice-Hall, 1981.
37. Yukl G. *Managerial Leadership: A Review of Theory and Research* // *Journal of Management*. 1989. № 15(2). Pp. 251–289.
38. Zaleznik, A. *Managers and leaders: Are they different?* *Harvard Business Review*, 1977. Vol. 24. Pp. 127–133.

От традиции — к праву: становление семейного права Армении

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

Андреева Екатерина Сергеевна

Санкт-Петербургский государственный университет, Восточный факультет
Студентка I курса магистратуры
Ереванский государственный университет, факультет Востоковедения (Ереван, Республика Армения)
Студентка I курса магистратуры
proforg816@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается история становления семейного права Республики Армения как результат развития обычного права. Обычное семейное право берет свое начало из канонического права. Проводится анализ норм семейного права, закрепленных в источниках древней Армении.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

семейное право, каноническое право, обычай, семья

Kirilenko V. P., Andreeva E. S.

From Tradition to Law: Establishment of Family Law of Armenia

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

Andreeva Ekaterina Sergeevna

Saint Petersburg State University, Faculty of Asian and African studies (Saint Petersburg, Russian Federation)
Magister of I year
Yerevan State University, Faculty of Oriental Studies University (Erevan, Republic of Armenia)
Magister of I year
proforg816@yandex.ru

ABSTRACT

The article examines the history of the formation of the family law of the Republic of Armenia as a result of the development of customary law. The origins of the usual family law stem from canon law. Rules of family law, enshrined from the sources of ancient Armenian law, are studied.

KEYWORDS

family law, canon law, custom, family

Семья — социальный мини-институт общества, его основа: как нравственная, так и духовная. В ст. 32 Конституции Республики Армении отмечается: «Семья является естественной и основной ячейкой общества. Семья, материнство и детство находятся под опекой и защитой общества и государства».

Семейные отношения регулируются особой правовой отраслью — семейным правом. Правовую основу семейного права Республики Армения составляет Семейный кодекс Республики Армения от 9 ноября 2004 г.¹. Однако данный правовой акт регулирует лишь основные семейные отношения, носящие правовой характер. В то же время, нужно отметить, что семейные отношения, в целом, гораздо шире, чем просто их правовая составляющая.

Семейное право, как правило, является кодификацией правового обычая народов. Наряду с этим, для самого правового обычая источником считаются семейные обыкновения, нормы морали, нравственности, и, безусловно, религиозные нормы.

Более того: необходимо отметить важность моральных и религиозных предписаний, которые получили отражение в источниках армянского права и оказали влияние на становление правовых принципов [10, с. 4], в том числе семейного права.

Основы регулирования семейных отношений в Армении стали формироваться много веков назад. Изначально закрепление данных отношений не имело письменную форму; во многом в современных семейных отношениях нашли отражение те нормы, которые складывались веками и существуют больше в виде традиций и обрядов, чем в виде норм семейного права.

Семейные отношения в Армении — та сфера, которую всегда старалась контролировать Церковь, ведь именно она вела регистрацию браков, разводов и т. д. Уже в первых судебных актах регулированию семейных отношений были посвящены целые главы.

Армения приняла христианство довольно рано: как принято считать, в 301 г. Традиции в семейных отношениях складывались у народов Армении веками. Подавляющее число армян — христиане. За свободу своего вероисповедания этот народ боролся многие века, сумел сохранить свою религию, хотя некоторые нормы права проникли и из других религий. Несомненно, в регулировании семейных отношений нашли отражение и культы, возникшие еще до принятия армянами христианства.

Несмотря на то что современные отношения регулируются нормами права, стоит отметить, что один, причем наиболее древний, источник любого права — обычай. Как справедливо пишут Романовская В. Б. и Петикян С. Г., источники средневекового армянского права являются отражением тех исторических условий, в которых жил армянский народ и боролся за самосохранение, за свою духовную культуру и язык. Средневековые памятники армянского права (за исключением «Соборного (Всеобщего) послания» Нерсеса Шнорали и Судебника Смбата Спарапета) были приняты в условиях отсутствия государственности Армении, вследствие чего Армянская апостольская церковь играла решающую роль в регулировании общественных отношений, формируя нормы армянского средневекового права [11].

Источниками права в Киликийской Армении были обычное право, Моисеевы законы и Талмуд, Сирийско-ромейский судебник, византийские законы, Ассизы Антиохийские, жалованные грамоты и другие распоряжения царей, договоры с иностранными государствами и компаниями, церковные каноны, Послание Нерсеса Шнорали, Устав Сисского собора 1243 г., судебники Давида, Мхитара Гоша и Смбата Спарапета (Гундстабля) [14, с. 167].

Пока не были написаны собственные Судебники, в Армении пользовались Сборниками законов других стран: например, Византии. Одну из наиболее важных ролей играли «Ассизы Антиохийские». Этот Сборник состоит из двух частей, вторая из которых полностью посвящена взаимоотношениям горожан. Нормы данной части

¹ Հայաստանի անրապետության ընտանեկան օրենսգիրքը. Ընդունվել է 09.11.2004 [Семейный кодекс Республики Армения от 9 ноября 2004 г.] [Электронный ресурс] // Официальный сайт Парламента Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2124&lang=arm&enc=utf8> (дата обращения: 30.03.2014).

регулировали брачно-семейные, особенно имущественные, отношения, устанавливали порядок составления завещания. Ряд норм регулировал куплю-продажу родового имущества, наем домов, заклад имущества, внутреннюю и внешнюю торговлю, торговые операции банкира, отношения между должником и кредитором; наконец, другие нормы были посвящены уголовному праву [там же, с. 172]. На основе норм этого Сборника законов впоследствии, в середине XIII в., Смбат составил свой Судебник, который и стал основным кодексом Армении [там же, с. 173].

Моисеевы законы — другой источник права в Армении. Армянская церковь, применяя эти законы для регулирования общественных (светских) отношений, давала им свою религиозную санкцию, укрепляя, тем самым, свое политическое и социально-экономическое господство. Как известно, Моисеевы законы содержат нормы как брачно-семейного, так и гражданского и уголовного права. Эти нормы стали составной частью армянского канонического права [там же, с. 168]. «Если Моисеевы законы (особенно книги „Исход“ и „Второзаконие“) были рецептированы путем перевода „Библии“, то их переработанный вариант — который возник в IV–V вв. в еврейских „колониях“ Передней Азии, и в том числе Аравии и стал известен как Талмуд, — проник в Армению через шариат приблизительно в VII в. Здесь же отметим, что шариат — система мусульманского права — стал источником для армянских судебных лишь постольку, поскольку он содержал нормы Моисеевых законов, как на это указал еще Мхитар Гош» [5, с. 27].

Отдельно стоит выделить нормативные акты, изданные царями, и договоры с другими странами. Сохранились многие жалованные грамоты различным слоям населения, которые также представляют собой историческую и правовую ценность.

Каноны как источники права появились в Армении к концу VI в. Изначально они представляли собой нравоучения религиозного характера. Постепенно каноны стали касаться различных сфер жизни человека и приобрели правовую значимость. В V в. Церковь в Армении сосредоточила в своих руках и судебную, и законодательную деятельность. По справедливому замечанию А. Сукиасяна, «национальные церковные» соборы издавали обязательные нормы — каноны, которые регулировали не только внутренние отношения церкви и клириков, но также брачно-семейные отношения всего населения [14, с. 176].

Первый сборник канонов появился в Армении в VI в. Затем, в течение нескольких веков, он дополнялся. К моменту образования Киликийского армянского государства насчитывались уже несколько десятков уставов, которые действовали как признанные источники права и легли в основу судебных Мхитара Гоша и Смбата Спарапета (Гундстабля) [там же, с. 177].

В известном труде Нерсеса Шнорали (Благодатного)¹ «Послание», который имеет большую научную и историческую ценность, зафиксированы нормы поведения всех слоев населения Армении. Интересно отметить, что данное «Послание» написано в виде наставлений. В нем находят отражение и нормы семейного права. В «Послании» устанавливается минимальный возраст вступающих в брак (15 лет для мужчин и 12 для женщин), запрещается тайное венчание [там же].

Первым армянским кодексом, содержащим как церковные каноны, так и светские законы, был Судебник Давида. Судебник состоит из 97 глав, в которых закреплены нормы брачно-семейного, гражданского и уголовного права. По оценке С. Г. Петикян, «Судебник» Давида, сына Алавика, регулируя брачно-семейные отношения, предусмотрел цель заключения брака, а также определил, что в основу социальной зрелости, позволяющей создать семью, ложится критерий нравственный. Источник права устанавливал правовые нормы, регулирующие вопросы санитарно-гигиенического характера [10, с. 12].

¹ Нерсес Шнорали (Благодатный) — католикос Армении; вступил на престол в 1166 г.

Важнейшую правовую роль играл и Судебник Мхитара Гоша. Этот Судебник был написан на древнеармянском языке, но для многих жителей Армении этот язык к тому времени стал непонятен, поэтому уже в середине XIII в. текст Судебника нуждался в переработке. Известный армянский государственный деятель, дипломат, правовед и историк Смбат Спарпет в 1265 г. составил новый сборник законов, который «является достоверным отражением армянского обычного права и потому — важнейшим источником для изучения армянского права» [14, с. 197].

За основу были взяты нормы армянского обычного права, Судебник Мхитара Гоша, а также некоторые иностранные нормативные акты. Смбат писал: «...взяв сердцевину, я изложил их вкратце» [там же, с. 198]. Действительно: он нередко изменял законы, придавая им другой оттенок, сокращал текст. Судебник Смбата содержит 177 статей. Нормы права расположены в следующем порядке: государственное и административное право (ст. 1–3, 70–71 и др.), церковное право (ст. 8–17, 21–39, 51–66 и др.), гражданское право (ст. 96–114 и др.), залоговое и ипотечное право (ст. 99–104), брачно-семейное право (ст. 72–98 и др.), наследственное право (ст. 94–96, 113–114), обязательства из деликтов и уголовное право (ст. 1–10, 119–177 и др.), судебное право (ст. 1, 48, 49, 61, 71, 79, 112 и др.), торговое право (ст. 106–112 и др.), рабовладельческое и крепостное право (ст. 18, 115–118) [там же, с. 197].

С. Г. Петикян справедливо обращает внимание на тот факт, что, систематизируя нормы семейного права, Смбат Спарпет подробно останавливается на основаниях развода, защите прав женщин с ограниченными возможностями, возможности наследования по праву представления [10, с. 13].

В основу устройства государства и общества легли религиозные верования народа. На основе религиозных представлений складываются религиозные нормы как одна из разновидностей социальных норм [4]. Нормы права — другая разновидность социальных норм. И правовые, и религиозные нормы вместе закладывают основу поведения общества. Основа взаимодействия права и религии заключается в утверждении нравственных ценностей [там же].

Нормы семейного права во многом сформировывались под влиянием православных обычаев и традиций. Брак и семья по праву являются базовыми общественными институтами.

Взаимоотношения государства и Церкви имели место во все времена. В одни исторические периоды Церковь и государство не вмешивались в дела друг друга (при римских императорах Октавиане и Тиберии), а в другие — были правовыми и публичными партнерами (царская Россия, королевская Франция, Испания); бывало, что они находились в жестоким антагонизме [9, с. 1–2].

Необходимо отметить, что в Армении закреплён моногамический брак. Христианство выступает против многоженства, что закреплено в различных церковных канонах и нашло отражение в современном законодательстве. При вступлении в брак принято соблюдать различные традиции и обряды.

Возраст вступающих в брак четко установлен не был. По общей норме, в брак могли вступать «по наступлению возмужалости будущих супругов». Но бывали случаи, когда из-за смерти родителей (или по каким-либо другим причинам) юноша или девушка выходили замуж в очень раннем возрасте: в связи с тем, что один из них не мог самостоятельно вести хозяйство. Нормы того времени устанавливали, что «ард парт э каанайин нах кнел ев энтрел канонок зпесайн ев зарсн, зи милицин <...> аннманк мимефйнэ, ворпес тэ койс энд айрвой кам манук энд парувой» («священник должен расследовать и установить, чтобы между женихом и невестой не было несходства <...> чтобы девушка не выходила замуж за вдовца, а юноша не вступал в брак со старухой») [1, с. 229].

В Соборном послании Нерсеса Шнорали говорилось: «Ми ев тхайоц анмехац ехакс азахутеан хай ени цараннайиц, зи базум внаск линин йайнмане ев патчар бажанман йето 'и мимеанц, айл жаманак псаки э зарганал арутеан хасаки, 'и хнкетасанин амацн йрумн, арнн ев йеркотасанин кам евс аравел кноджн...» («Пусть никто из священников, из корысти к отцовскому наследству или по любым другим причинам, не венчает невинных мальчиков, так как от этого наносится большой вред и это станет в будущем причиной разрыва. А возраст брака наступает при развитии возмужалости: у мужчин по исполнению пятнадцатилетнего возраста, а у женщин — двенадцатилетнего возраста или еще большего») [3, с. 62]. Муж должен быть по возрасту старше жены, ибо сперва был создан Адам, а потом Ева. Возраст мужчины для вступления в брак несколько уменьшен по постановлению собора, созданного в 1243 г. в Сисе католикосом Константином I. В седьмой статье этого постановления сказано, что «жених да не будет моложе 14 лет, а невеста 12 лет» [6, с. 10].

В то же время, стоит отметить, что в произведении великого армянского поэта Ованеса Туманяна «Маро» девушке, выходящей замуж, было всего 9 лет. Так, Туманян пишет: «Жир эр Марон, дурекан, нор эр иннэ тарекан».

Кроме того, для вступления в брак было необходимо согласие родителей брачующихся. В основном, только слово отца обладало силой — в то время как желание женщины было второстепенным. Это положение существовало в постановлении Вагаршапатского собора (созван Григорием Просветителем в 325 г.). В нем говорилось, что «Ете вок захт псак днэ псакадирн луцхи» («Если кто-то тайно обвенчается, то такой брак распадается») [2, с. 20; 6]. Это положение сохранилось в последующих установлениях.

Так, в седьмой статье Соборного постановления 447 г. говорилось: «Апа ете ерец вок захт псак эд аранц хор ев мор ахканн, ерецн зкаханайутин ми Ишхесци варел ев 100 драм тусанисхе каротелоц ев псакн анвевер ехици» («Если кто из священников тайно совершит венчание без согласия отца и матери девушки, то такой священник пусть не смеет больше священнодействовать и пусть заплатит 100 драм штрафа в пользу бедных, а брак пусть будет недействителен») [там же, с. 62; там же].

Как справедливо отмечает С. П. Зелинский, в простом народе согласие родителей на вступление в брак считалось одним из существенных условий брака. Вступление в брак без согласия родителей, в особенности со стороны девушки, народ считал величайшим ослушанием и грехом. Существовал обряд, по которому, местный старшина в знак согласия дает отцу жениха четки, которые предъявляются священнику. Без этого обряд бракосочетания не проводился.

В настоящее время в законодательстве Республики Армения не закреплены положения о необходимости согласия родителей на вступление в брак, но в качестве традиции это сохранилось. До сих пор многие пары не вступают в брак, не получив согласия родителей. Девушки боятся проклятия матери (такое проклятие считается самым страшным) и верят, что оно будет передаваться из поколения в поколение.

Согласие брачующихся — следующий и неотъемлемый важный элемент бракосочетания. Среди жителей Армении было принято, что отцы сами подбирали своим детям женихов, невест, своим авторитетом влияли на мнение сыновей и дочерей. Часто брак заключался против воли самих брачующихся. При этом Церковь не признавала брак, заключенный без согласия жениха и невесты. По церковным нормам, это согласие должно быть выражено как при обручении, так и при венчании.

В канонах святого Саака, составленных на церковном соборе в 426 г., говорилось: «Кннэсхин згушутеамб зи ми хардахутин инч кам брнутиун цнохац'и псакел вордо ноха» («Расследовать внимательно, чтобы не было какого-либо злоупотребления или принуждения со стороны родителей при венчании своих детей») [там же, с. 52]. В настоящее время согласие обеих сторон — один из самых важных аспектов, предусмотренных Семейным кодексом Республики Армения.

В традициях армянского народа существовала обычная норма о запрещении брака между родственниками. Отсутствие родства между вступающими в брак имеет огромное значение как с моральной, так и с физиологической точек зрения. Нерсес Шнорали, вступивший на престол в 365 г., запретил брак между близкими родственниками. В статье постановления церковного собора 447 г. говорится: «Зкойр кам зкерорди, кам зехбайрорди, кам зхоракуйр, кам зайл вок йазгаканэ хрун минчев 'и чорорд цунд кин арнул ми ишхеоци» («Никто не смеет жениться на родственнице, на сестре, на дочери сестры или брата, или на сестре отца, или же на ком-нибудь из своих родственниц до четвертого рождения») [там же, с. 17; там же]. Чуть позже постановления церковного собора было закреплено положение: «...что касается женитьбы на родственниках до пятого колена — не сметь» [там же, с. 65; там же].

Необходимо отметить, что, несмотря на исчерпывающий перечень родственников, в постановлениях церковного собора нет запрета на брак с родственниками по боковой линии и между «свойственными родственниками» [6, с. 15].

Церковь допускала родственные браки между кровными родственниками в пятом колене [7, с. 68]. Шаапиванские каноны запрещали браки между близкими родственниками до четвертого колена [11].

В Судебнике Мхитара Гоша говорится о запрещении брака между кровными родственниками до четвертого колена. Обычай запрета вступать в брак с близкими родственниками сохраняет свою силу и в настоящее время. Ст. 16 Кодекса о браке и семье Армянской ССР закрепляла: «Не допускается заключение брака между родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии, между полнородными и неполнородными братьями и сестрами, а также между усыновителями и усыновленными» [8, с. 18]. В Семейном кодексе Республики Армения, в ст. 11, содержится следующее положение: «Не допускается заключение брака между <...> близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии — родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками, а также родными, имеющими общих отца или мать братьями и сестрами, детьми сестры, брата матери и отца)».

Также следует отметить и другие важные традиции, которые присутствовали и нашли свое отражение в законах или обычаях.

По каноническим нормам, обручение считалось началом брака или «полубраком». «Гители э, вор ншанн э скизбн псаки, зи зор оринак нах царн цахки ев апа пахабери, нойнпес песан ев харсн, нах цахкин ншанав ев апа пахаберин псак-кав <...> Матанин, етнал 'и чорорд матин, (вор ни зерак срти) хуханэ, тэ харсн сртив хаванецав песайин. апаранджанн 'и дзерн хуханэ, те дзерок капецав 'и хназандутюн арн. киндн хуханэ, тэ аканджок луав ев мток хаванецав, кармир шарн ев кохн ншанакен, тэ ччмартапес харс на нах авманканн воровн ншнеца» («Да будет известно, что обручение — это начало венца, как, например, сперва дерево цветет, а потом дает плоды, так и жених и невеста сперва цветут обручением, а потом дают плоды венчанием <...> Кольцо, надетое на четвертый палец невесты (в котором находится жилка сердца), показывает, что она сердцем признала жениха, браслет на руке показывает, что она связалась на повиновение жениху, серьги означают, что она ушами слышала и разумом одобрила, красный шар и вуаль означают, что она действительно сделалась невестою юноши, с которым обручилась») [1, с. 229; 6].

Обручение считалось очень важным элементом в бракосочетании, и, если обручение не происходило, обе семьи считались опозоренными. Наиболее распространенной формой обручения был обряд надевания кольца на палец невесты, что могло быть сделано только после согласия родителей: как невесты, так и жениха.

Интересно отметить, что нередко бывали случаи, когда родители договаривались о заключении брака между своими детьми, еще когда те были в грудном возрасте.

В таком случае на люльке будущей невесты делался надрез отцом жениха. В отдельных районах Армении существовали и другие традиционные формы венчания.

Через несколько месяцев с момента обручения происходило само венчание. Праздник длился по 5–6 дней. Бывали случаи, когда брак совершался за несколько месяцев до венчания. При этом невеста должна была оставаться жить в родительском доме и до церковного венчания оставалась неприкосновенной.

По церковным канонам, считалось, что венчание должно происходить в церкви, но в ряде местностей этот обряд мог происходить над очагом (или тундиром). Такая форма заключения брака также использовалась для венчания кровных родных, вдов, тех, кто не мог обвенчаться в церкви. Со временем данная форма заключения брака встречалась все реже, и в настоящее время такой традиции в Армении не придерживаются.

В церковных канонах также были четко определены правила развода. Брак мог быть расторгнут, если супруги были обвенчаны против их воли или в случае прелюбодеяния одного из них. Население не одобряло разводы. Среди жителей преобладало мнение, что женщина, будучи женой армянина, не осмелится поднять вопрос о разводе, даже если муж отсутствовал несколько лет подряд. Также считали, что мужу будет легче убить провинившуюся жену, чем «оскандальить себя» просьбой о разводе [6, с. 21].

Существовали и другие интересные обряды, предшествовавшие заключению брака. Например, среди крестьян был распространен обычай платить родителям девушки при заключении брака. Девушкам при заключении брака не давали деньги или имущество: вместо этого она получала различные вещи — например, украшения, монеты, посуду, ковры, одеяла, подушки и другие разнообразные предметы, которые могут пригодиться ей в быту.

Среди населения существовал обычай, что главой армянской семьи считался отец. Он распоряжался всем имуществом: как тем, которое он заработал сам, так и оставшимся от предыдущих поколений. Он, по своему желанию, мог не оставить сыну наследство. Однако, обладая такими правами, он нес всю ответственность за семью. Так, он отвечал за проступки всех членов семьи. Он мог наказать сына по собственному желанию, мог выгнать из дома, принять любые меры. В то же время, именно отец нес ответственность за все договоры, заключенные его сыном, в том числе за материальный ущерб, нанесенный им. Отец не имел права отказаться от возмещения ущерба, объясняя это тем, что поступки были совершены без его ведома.

С течением времени отец передает часть своих полномочий старшему сыну. Однако существовал обычай, что, несмотря на полученную власть, сын не мог совершать какие-либо важные поступки, не посоветовавшись с отцом.

После смерти главы семьи вся власть переходила к старшему сыну, после смерти старшего сына — ко второму по старшинству и т. д. Но в данном случае новый глава семьи не пользовался теми же правами, какими пользовался предыдущий. Он не обладал всей полнотой прав, которыми пользовался предыдущий глава семьи, особенно по имущественным и наследственным вопросам.

Завещание очень редко составлялось в письменной форме. Чаще всего свою волю выражали в устной форме в присутствии свидетелей и священника. Исполнение завещания считалось священным. По мнению жителей Армении, если кто не последует завещанию, он никогда не будет счастлив и «подвергнется страшной ответственности в день Страшного суда». Завещатель не мог завещать наследство посторонним лицам при наличии прямых наследников. Наследниками могли быть только лица мужского пола. При отсутствии среди возможных наследников мужчин имущество делилось между женщинами.

В Древней Армении был запрещен развод для мужчин после рождения детей, что, определенным образом, защищало женщину. Кроме того, женщина могла по-

вторно выйти замуж, если оставалась вдовой. Мужчины, оставляющие своих жен без оснований на развод, подвергались наказанию: штрафу и церковному наказанию — семилетней епитимии [11].

Очень серьезно каралось прелюбодеяние. Практически во всех древнейших источниках права за прелюбодеяние женщине грозила смертная казнь. Только Свод Законов Липит-Иштара оговаривал возможность мужа помиловать свою жену. Эта норма получила отражение в Хеттском Судебнике и в «Судебнике» Смбата Спарпета [10, с. 16].

В современном законодательстве нашли отражение многие обычные нормы. Многие из тех норм, которые не нашли письменного отражения, остались в виде традиций и обрядов. Например, в современных правовых нормах нет положения о приданом, однако все равно эта традиция осталась в жизни армянского народа.

Таким образом, несмотря на то, что Республика Армения в настоящее время является светским государством, семейное право, с одной стороны, активно развивается в сторону установления правовых стандартов, соответствующих принципу уважения прав человека, а с другой — сохраняет консервативные черты, определенные еще нормами армянского канонического права.

Литература

1. Гирк мец Маштоцой кочецелой = Книга, называемая Большой Маштоц. 1807. С. 229. Цит. по: Зелинский С. П. Народно-юридические обычаи у армян Закавказского края. Тифлис, 1899. Перевод автора.
2. Патмутиун жоховоц хайастанейц екехецвой = История соборов Армянской церкви. 1874. С. 63. Цит. по: Зелинский С. П. Народно-юридические обычаи у армян Закавказского края. Тифлис, 1899. Перевод автора.
3. К сословию священников // Энданракан Тухтк = Соборное послание / Арбойн Нерсиси Шнорхалойн. 1871. С. 62. Цит. по: Зелинский С. П. Народно-юридические обычаи у армян Закавказского края. Тифлис, 1899. Перевод автора.
4. Алешина О. В. Влияние православных обычаев на семейные правоотношения в сфере заключения брака. М., 2009.
5. Введение. Глава X // Армянский судебник Мхитара Гоша / пер. А. А. Паповяна. Ереван, 1954.
6. Зелинский С. П. Народно-юридические обычаи у армян Закавказского края // Кавказ. Тифлис. 1900. № 50. С. 15.
7. Карапетян Э. Т. Родственная группа «азг» у армян. Ереван, 1966. С. 68.
8. Кодекс о браке и семье Армянской Советской Социалистической Республики. Ереван, 1969. С. 18.
9. Любич А. А. Правовые аспекты института церковного брака : сб. докл. Свято-Михайловских чтений. Минск, 2006. С. 1–2.
10. Петикян С. Г. Эволюция источников армянского права с древнейших времен до середины XIX века : автореф. дис. ... канд. наук. Н. Новгород, 2011.
11. Романовская В. Б., Петикян С. Г. Преступления против брака и семьи в источниках средневекового армянского права [Электронный ресурс] URL: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media71251/Romanovskaya1.pdf (дата обращения: 30.03.2014).
12. Св. Нерсес Благодатный (Нерсес Шнорали). Окружное послание. Богословский центр «Гандзасар», 1991. 124 с. (на армянском языке).
13. Судебник Смбата Спарпета / пер. со среднеармянского ; под ред. А. Абраамяна. Ереван, 1971. С. 24.
14. Сукиасян А. История Киликийского армянского государства и права XI–XIV вв. Ереван, 1969. С. 167.

References

1. Girq mets Mashtots kochetseloy = The book, called Big Mashtots [Kniga, nazyvaemaya Bol'shoi Mashtots]. 1807. Pp. 229. Quoted from: Zelinsky S. P. People's legal traditions of the Armenians

- of the Transcaucasian region [Narodno-juridicheskie obychai u armjan Zakavkazskogo kraja]. Tiflis, 1899. Translation website.
2. Patmutiun zhohovots hayastaneayts ekehetsvoy = History of the Armenian Church cathedrals [Istoriya soborov armyanskoi tserkvi]. 1874. C. 63. Quoted from: Zelinsky S. P. People's legal traditions of the Armenians of the Transcaucasian region [Narodno-juridicheskie obychai u armjan Zakavkazskogo kraja]. Tiflis, 1899. Translation website.
 3. To the order of priest [K sosloviyu svyashchennikov] // Endhanrakan Tuhtk = Epistle [Sobornoe poslanie] / Arboyn Nersisi Shnorhaloy. 1871. P. 62. Quoted from: Zelinsky S. P. People's legal traditions of the Armenians of the Transcaucasian region [Narodno-juridicheskie obychai u armjan Zakavkazskogo kraja]. Tiflis, 1899. Translation website.
 4. Aleshina O. V. Influence of Orthodox traditions on family relations in the field of marriage [Vliyanie pravoslavnykh obychaev na semeinye pravootnosheniya v sfere zaklyucheniya braka]. M., 2009.
 5. Introduction. Chapter X [Vvedenie. Glava X] // Armenian sudebnik Mkhitar Gosh [Armyanskii sudebnik Mkhitar Gosh] / transl. A. A. Papovjane Yerevan, 1954. P. 27.
 6. Zelinsky S. G People's legal traditions of the Armenians of the Transcaucasian region [Narodno-juridicheskie obychai u armyan Zakavkazskogo kraja] // Caucasus [Kavkaz]. Tiflis. 1900. N 50. P. 15.
 7. Karapetyan E. T. Sister group "AZG" Armenians [Rodstvennaya gruppa «azg» u armyan]. Yerevan, 1966. P. 68.
 8. Code on Marriage and Family of the Armenian Soviet Socialist Republic [Kodeks o brake i sem'e Armjanskoj Sovetskoj Socialisticheskoy Respubliki]. Yerevan, 1969. P. 18.
 9. Lubich A. A. Legal aspects of a marriage institution [Pravovye aspekty instituta tserkovnogo braka] : collection of reports St. Michael readings [sbornik dokladov Svjato-Mihajlovskih chtenij]. Minsk, 2006. Pp. 1–2.
 10. Petikyan S. G. Evolution of the Armenian sources right from ancient times to the middle of the XIX century [Evoljutsiya istochnikov armyanskogo prava s drevneishikh vremen do serediny XIX veka] : thesis abstract dissertation. N. Novgorod, 2011.
 11. Romanovskaya V. B., Petikyan S. G. Crimes against marriage and family in medieval Armenian sources of law [Prestupleniya protiv braka i sem'i v istochnikakh srednevekovogo armyanskogo prava] [Electronic recourse]. URL: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media71251/Romanovskaya1.pdf.
 12. St. Nerses Gracious (Nerses the Graceful). Encyclical Letter [Okruzhnoe poslanie]. Theological Center "Gandzasar" [Bogoslovskii tsentr «Gandzasar»], 1991. 124 p. (in Armenian).
 13. Sudebnik Smbat Sparapet / transl. from srednearmyanskogo ; edited by A. Abrahamyan. Yerevan, 1971. P. 24.
 14. Sukiasyan A. History of Cilicia of the Armenian state and XI-XIV centuries rights [Istoriya Kilikiiskogo armyanskogo gosudarstva i prava XI-XIV vv.]. Yerevan, 1969. P. 167.

Камирова А. Н.

Теоретические и практические основы применения эффективного контракта в творческом вузе

Камирова Антонина Николаевна

Петрозаводская государственная консерватория им. А. К. Глазунова (г. Петрозаводск)
Проректор по социально-экономическому развитию
Доцент, заведующий кафедрой гуманитарных и социально-экономических дисциплин
Заслуженный работник культуры Республики Карелия
Кандидат экономических наук
kamirova1@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены основные подходы к переходу работников творческого вуза (консерватории) на эффективный контракт. Разработаны показатели и критерии эффективности, ориентирующие профессорско-преподавательский состав на достижение общих целей вуза: таких, как выполнение государственного задания, повышение эффективности труда, улучшение качества услуг, повышение конкурентоспособности вуза на рынке образовательных услуг. Показатели и критерии эффективности учитывают права, предоставленные руководителю по установлению систем оплаты труда в организации, по оценке трудового вклада работников в общие результаты труда учреждения в целом.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

высшее учебное заведение, эффективный контракт, оплата труда, критерии и показатели эффективности, должностные обязанности

Kamirova A. N.

Theoretical and Practical Bases of Application of the Effective Contract in an Artistic Higher Education Institution

Kamirova Antonina Nikolaevna

Petrozavodsk State Conservatory of A. K. Glazunov (Petrozavodsk, Russian Federation)
Deputy Rector for social and Economy Development
Associate Professor, Head of the Chair of Humanitarian, social and economy disciplines
Honored Worker of the Culture of Republic Karelia
PhD in Economy
kamirova1@yandex.ru

ABSTRACT

The article deals with the basic approaches to the change over of the artistic higher education institution (conservatory) employees to work by effective contract. The author describes developed effectiveness criteria and measures of the faculty, aimed towards the institution common goals achievement, such as public assignment processing, work effectiveness increasing, service quality improving, increasing of the competitive ability of institution on the educational services market. Effectiveness criteria and measures take into account the head of the institution rights to assess the employees' contribution to the overall results of the institution activities.

KEYWORDS

higher education, effective contract, remuneration of labour, effectiveness criteria and measures, functions

Институциональные преобразования в системе высшего образования входят в число первоочередных задач социально-экономического развития современной России. В течение 2012 г. был принят ряд нормативных актов, определяющих на-

правленность и механизмы данных преобразований, в том числе переход на принципы эффективного контракта в учреждениях и организациях высшего образования.

Теория контрактов — одно из направлений новой институциональной экономической теории. Она объясняет, как контракт, являющийся формой организационной трансакции, формирует ограничения и стимулы экономической деятельности субъектов [1]. Под эффективностью деятельности понимается, по сути, производительность труда. В нашем случае она оценивается выполнением преподавателем большего объема работы по сравнению с установленным планом за определенный период времени.

Теоретические разработки эффективного контракта в деятельности образовательных организаций были сделаны в рамках корректировки и доработки «Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года»¹. Впервые идею введения системы эффективных контрактов в бюджетной сфере озвучил в 2012 г. В. Путин в одной из своих программных статей «Строительство справедливости. Социальная политика для России». В данной статье формула эффективного контракта представлена следующими положениями: «оплату труда бюджетников надо соотнести с конкретными условиями регионального рынка труда» и «механическое повышение заработной платы всем и каждому неэффективно. Необходимо гораздо полнее учитывать в заработной плате квалификацию и профессиональные достижения. Это значит, что рост базового уровня оплаты должен сочетаться с еще более быстрым увеличением фонда стимулирующих надбавок и доплат»².

Эффективный контракт объясняет, какими должны быть принципы организации и оплаты труда, вводит систему контроля, мотивации и стимулирования конкретного работника. В Программе даны четкие определения эффективного контракта: «Эффективный контракт — это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки» [2].

В свою очередь, в проекте программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 гг. также дается определение «эффективного контракта». Под «эффективным контрактом» в данном документе понимаются трудовые отношения между работодателем (государственным или муниципальным учреждением) и работниками, в числе прочего, основанные на утвержденных учредителем государственным (муниципальным) задании и целевых показателях эффективности работы³. Целью внедрения эффективного контракта в организации бюджетной сферы исходя из предложенного законодательством в настоящий период, является развитие соотношения «трудовые усилия» — «заработная плата».

При разработке и внедрении эффективного контракта для учреждений и организаций образования можно выделить ряд принципов, ориентированных на достижение общих целей, утвержденных вузу вышестоящей организацией: таких, как

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/ (дата обращения: 16.04.2014).

² Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы [Электронный ресурс] // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/5579> (дата обращения: 14.02.2014).

³ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 [Электронный ресурс] // Сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: 16.02.2014).

выполнение государственного задания, повышение оплаты труда профессорско-преподавательскому составу до уровня двух средних заработных плат по региону до 2018 г., повышение мотивации и эффективности труда, повышение общего уровня квалификации педагога, создание условий для творческого и научного развития коллектива, повышение эффективности работы вуза, повышение конкурентоспособности вуза на рынке образовательных услуг.

Переход на новую систему оплаты труда, основанную на «эффективном контракте», направлен на решение проблем кадрового обеспечения образовательных учреждений, увеличение доходов и повышение статуса работников образования, стимулирование обеспечения качества и результативности деятельности как конкретных работников, так и образовательных учреждений в целом.

Изучение характера деятельности работников консерватории позволяет дифференцировать по качественным показателям результаты труда и установить единицы измерения показателей. Анализ целей деятельности учреждения, отдельных структурных подразделений и программы развития позволяет выявить критерии для установления целевых показателей, определить временные рамки применения показателей и значимость каждого из них. Для определения эффективности деятельности необходима система количественных показателей, которые учитывают все виды работы, показывают их трудозатраты; количественные показатели должны иметь понятный алгоритм подсчета.

Введение эффективных контрактов с профессорско-преподавательским составом связано с попыткой ввести систему дифференцированной оплаты труда. В случае если вводится система с общим описанием деятельности, не подкрепленная конкретными количественными единицами, такая система не будет по-настоящему эффективной и не может стимулировать производительность труда преподавателей [3].

В творческих вузах применяются такие критерии оценки деятельности профессорско-преподавательского состава:

I. Учебно-методическая работа

1. Написание и издание учебно-методической литературы (учебник, учебное пособие, учебно-методическое пособие, практикум, рабочая тетрадь, сборник задач, сборник текстов, учебные материалы и пр.).
2. Разработка учебно-методического комплекса по дисциплине.
3. Разработка/обновление рабочей программы учебной дисциплины.
4. Разработка/обновление материалов для промежуточного и итогового контроля знаний студентов.
5. Разработка электронного/мультимедийного учебника/пособия/комплекса. Подготовка видео- и телелекции, концерта, и видеозапись материала.
6. Разработка программ по всем видам практик, включенных в учебный процесс.
7. Разработка авторских программ.

II. Научно-исследовательская работа

1. Издание научных монографий и научных статей (в изданиях ВАК и прочих изданиях, входящих в РИНЦ; статей в прочих научных изданиях).
2. Участие в конференциях (сертификат участника), опубликованный доклад на всероссийской, международной научной конференции, организация конференций, семинаров и прочих научных мероприятий.
3. Рецензирование диссертации (внутреннее), оппонирование диссертации, подготовка отзыва на автореферат, подготовка отзыва ведущей организации, сдача кандидатских минимумов, подготовка диссертации, защита диссертации.
4. Сольный концерт, новая ансамблевая программа из двух отделений, сольное исполнение в концерте, новая концертная программа, подготовка и проведение авторского концерта, участие преподавателя в исполнении оркестровой партии, сценарно-режиссерская и постановочная работа.

5. Руководство организацией, подготовкой и проведением научных конференций, конкурсов и фестивалей.
6. Участие в конкурсах на выполнение НИР (подача заявки, выигранные заявки, выполненные заявки), участие в музыкальных конкурсах и фестивалях (участие, лауреат, дипломант и т. д.).
7. Сочинение собственных (оригинальных) музыкальных произведений для учебного процесса и концертной практики, концертные обработки, транскрипции, переложения, аранжировки, создание клавиров и др.

III. Прочая деятельность

1. Повышение квалификации.
2. Переподготовка по профилю преподаваемой дисциплины.
3. Подготовка студента к участию в международном и всероссийском конкурсах.
4. Подготовка и публичное проведение мастер-класса, открытой лекции.
5. Участие в теле- и радиопередачах; публикации, способствующие повышению имиджа консерватории.
6. Работа в экспертных группах и конкурсных комиссиях, жюри, комиссиях, попечительских советах.
7. Участие в воспитательной работе студента, подготовка и проведение концерта класса.

Показатели и критерии эффективности также учитывают необходимость развития системы оплаты труда работников с целью доведения заработной платы категорий работников до уровня, определенного указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», и перехода на «эффективный контракт»¹ в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»².

Практическое определение целевых показателей и критериев эффективности деятельности конкретных работников консерватории проводится на основе анализа и увязки между собой следующих позиций: целей деятельности консерватории, программы развития консерватории, целей деятельности отдельных структурных подразделений, характера деятельности различных категорий работников и круга их должностных обязанностей.

Таким образом, показатели эффективности деятельности работников консерватории находятся в единстве с плановыми показателями деятельности консерватории, утвержденными вышестоящим органом управления (Министерством культуры РФ) в рамках выполнения государственного задания. В соответствии с действующей нормативно-правовой базой, мероприятиями по формальному «переходу» на «эффективный контракт» являются работы по заключению дополнительных соглашений к уже существующим трудовым договорам с руководителями и работниками профессорско-преподавательского состава. Фактический же «переход» будет зависеть от степени реализации остальных мероприятий, в том числе и в первую очередь от качества разработки локальной нормативно-правовой базы и разработки системы критериев и показателей эффективности конкретного работника учреждения образования в системе общих и отраслевых показателей и критериев эффективности.

¹ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 [Электронный ресурс] // Сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: 16.02.2014).

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах от 28.06.2012 [Электронный ресурс] // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/15786> (дата обращения: 16.02.2014).

Данный подход является основой концепции «эффективного контракта» и необходимости перехода образовательных организаций и учреждений на эффективную систему оплаты труда (Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»)¹.

Литература

1. Курбатова М. В. Эффективный контракт в системе высшего образования РФ: теоретические подходы и особенности институционального проектирования [Электронный ресурс] / М. В. Курбатова, С. Н. Левин // Журнал институциональных исследований. 2013. Т. 5. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/effektivnyy-kontrakt-v-sisteme-vysshego-obrazovaniya-rf-teoreticheskie-podhody-i-osobennosti-institutsionalnogo-proektirovaniya#ixzz2ywIDHi00> (дата обращения: 16.04.2014).
2. Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России [Электронный ресурс] // Сайт газеты «Комсомольская правда». URL: <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793/> (дата обращения: 16.02.2014).
3. Раицкая Л. Зачем университетам эффективный контракт? [Электронный ресурс] / Л. Раицкая // Сайт МГИМО. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document249763.phtml> (дата обращения: 16.04.2014).

References

1. Kurbatova M. V. *Effective contract in the System of Higher Education of Russian Federation: theoretical approaches and features of institutional projecting* [Jeffectivnyj kontrakt v sisteme vysshego obrazovaniya RF: teoreticheskie podhody i osobennosti institutsional'nogo projektirovaniya] [Electronic resource] / M. V. Kurbatova, S. N. Levin // Journal of Institutional Studies [Zhurnal institucional'nyh issledovanij]. 2013. Vol. 5. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/effektivnyy-kontrakt-v-sisteme-vysshego-obrazovaniya-rf-teoreticheskie-podhody-i-osobennosti-institutsionalnogo-proektirovaniya#ixzz2ywIDHi00> (date of address: 16.04.2014).
2. Putin V. V. *Justice construction. Social policy for Russia* [Stroitel'stvo spravedlivosti. Social'naja politika dlja Rossii] [Electronic resource] // Site of the newspaper "Komsomolskaya Pravda" [Sajt gazety «Komsomol'skaja pravda»]. URL: <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793/> (date of address: 16.02.2014).
3. Raitskaya L. *What for the Effective contract for Universities?* [Zachem universitetam jeffectivnyj kontrakt?] [Electronic resource] / L. Raitskaya // Site of MSIR [Sajt MGIMO]. URL: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document249763.phtml> (date of address: 16.04.2014).

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах от 28.06.2012 [Электронный ресурс] // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/15786> (дата обращения: 16.02.2014).

Косинова Е. П., Белов В. Г., Парфёнов Ю. А.,
Спирина Ю. В., Гибова И. М.

Мотивация педагогов высшего учебного заведения как фактор их социально-психологической профессиональной адаптации

Косинова Елена Петровна

Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург)
Старший преподаватель кафедры экономики и права
my-internety@yandex.ru

Белов Василий Георгиевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры управления персоналом и психологии
Доктор психологических наук, доктор медицинских наук, профессор
szlu@szlu.ru

Парфёнов Юрий Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры управления персоналом и психологии
Доктор медицинских наук, профессор
szlu@szlu.ru

Спирина Юлия Валерьевна

Санкт-Петербургский академический университет управления и экономики (Санкт-Петербург)
Аспирант
belv1@yandex.ru

Гибова Ива Михайловна

Санкт-Петербургский академический университет управления и экономики (Санкт-Петербург)
Аспирант
iva.belova.2013@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье освещаются результаты проведенного в Санкт-Петербурге и Дудинке исследования мотивации педагогов высшего учебного заведения как одного из ведущих факторов их социально-психологической адаптации к профессиональной деятельности. Показано, что мотивационная сфера личности играет одну из ведущих ролей на протяжении всего процесса социально-психологической профессиональной адаптации преподавателя. Правильное понимание принципов и направлений мотивации эффективного труда педагогов высшего учебного заведения невозможно без учета их психологических особенностей. На основании результатов исследования доказывается положение о том, что на уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей высших учебных заведений оказывают существенное влияние высокий уровень мотивации на успех, удовлетворенность работой, а также сочетание указанных факторов.

Авторами подробно описаны цели исследования мотивационной сферы преподавателей, объем и характеристика выборки испытуемых, исследовательская база; сформулированы направления исследовательской работы, приведены использованные методики и методы статистической обработки данных, полученных в процессе исследования; раскрыты и проанализированы результаты количественной и качественной обработки полученных данных, на основании которых сформулированы выводы, представляющие значительный научно-практический интерес.

Результаты исследования, проведенного с позиций психолого-педагогического и акмеологического подходов, убедительно показывают высокую значимость уровня сформированности мотивации на успех и уровня удовлетворенности работой преподавателей высших учебных заведений, а также сочетание этих факторов для успешной социально-

психологической профессиональной адаптации, что, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на эффективность учебно-образовательной деятельности педагогов вузов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

высшее учебное заведение, преподаватель, мотивация, социально-психологическая адаптация

Kosinova E. P., Belov V. G., Parfyonov Y. A., Spirina U. V., Gibova I. M.

Motivation of Higher Education Teachers as a Factor in Their Social and Psychological Professional Adaptation

Kosinova Elena Petrovna

Pushkin Leningrad State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Assistant Professor of the Chair of Economy and Law
my-internet@yandex.ru

Belov Vasily Georgievich

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 Personnel Management and Psychology
Doctor of Science (Psychology, Medicine), Professor
sziu@sziu.ru

Parfenov Yury Aleksandrovich

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 Personnel Management and Psychology
Doctor of Science (Medicine), Professor
sziu@sziu.ru

Spirina Yulia Valerievna

Saint Petersburg Academic University of Management and Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student
belv1@yandex.ru

Gibova Iva Mikhailovna

Saint Petersburg Academic University of Management and Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student
iva.belova.2013@mail.ru

ABSTRACT

In article results carried out in St. Petersburg and Dudinka researches of higher educational teachers motivation as one of leading factors of their social and psychological adaptation to professional activity.

It is shown that the motivational sphere of personality plays a leading role throughout the process of socio-psychological adaptation of professional academics. Proper understanding of the principles and directions of effective motivation of teachers of higher education is not possible without taking into account their psychological characteristics. Based on the results of the study proved the proposition that the level of socio-psychological adaptation of vocational high school teachers have a significant impact high level of motivation for success, job satisfaction, and the combination of these factors.

The authors detail the research objectives of the motivational sphere of university professors, the volume and characteristics of the sample tested, the research base, formulated the direction of research, given the methods used and the statistical treatment of data obtained during the study revealed and analyzed the results of quantitative and qualitative data processing on which formulated the conclusions are of considerable scientific and practical interest.

The results of research carried out from the positions of psychological and acmeological approaches, convincingly demonstrates the high importance of the level of formation of motivation for success and job satisfaction of teachers of higher educational institutions, as well as the combination of these factors for successful social-psychological and professional adaptation, which, in turn, has a direct influence on the effectiveness of the teaching-educational activity of teachers of higher educational institutions.

KEYWORDS

institution of higher education, teacher, motivation, social and psychological adaptation

Психолого-педагогические и акмеологические исследования показывают, что важным резервом повышения эффективности учебно-образовательной деятельности является обращение к мотивационной сфере личности преподавателя высшего учебного заведения.

Модернизация системы высшего образования диктует новые требования к профессиональной деятельности преподавателей вузов; при этом профессиональная деятельность преподавателя интенсивно развивается под влиянием новых форм обучения, изменения процессов в системе образования и, следовательно, становится все более содержательной и творческой.

Исследования в области повышения эффективности осуществления профессиональной деятельности и успешности социально-психологической адаптации преподавателя в высшем учебном заведении можно признать постоянно актуальными. В новых условиях руководители вуза и его подразделений должны признать возрастающую роль каждого преподавателя в обеспечении роста результативности деятельности образовательного учреждения, так как именно он непосредственно осуществляет подготовку будущего специалиста и определяет направления научных исследований вуза [1; 3; 4].

Вот почему сегодня все больше заявляет о себе необходимость формирования такой профессиональной деятельности, которая способствовала бы как сбалансированному удовлетворению потребностей личности преподавателя, так и реализации целей вуза, что требует учета мотивационных характеристик преподавателя.

В настоящее время является общепризнанным положение, что мотивация, удовлетворенность работой и социальная зрелость оказывают существенное влияние на успешность профессиональной деятельности преподавателей вуза, и, таким образом, косвенно способствуют их более успешной адаптации [2; 4].

Целью исследования исходя из актуальности данной тематики, являлось изучение влияния мотивации, уровня субъективного контроля и удовлетворенности работой преподавателей на успешность их социально-психологической профессиональной адаптации.

Материалы и методы. Общий объем собственного исследования составили 120 преподавателей высшего учебного заведения в возрасте от 30 до 45 лет, из них 75 преподавателей с высоким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации (1-я группа — контрольная) и 55 преподавателей с низким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации (2-я группа — опытная). База исследования — высшие учебные заведения г. Дудинки и г. Санкт-Петербурга.

Исследование проводилось по следующим направлениям [5; 6]:

- 1) Беседа (сбор анамнеза), наблюдение.
- 2) Методика оценки мотивации к успеху Т. Элерса.
- 3) Методика оценки удовлетворенности работой В. Розанова.
- 4) Методика оценки уровня субъективного контроля Д. Роттера.
- 5) Методика оценки социально-психологической профессиональной адаптации Г. С. Никифорова.

Экспериментальные материалы, полученные в ходе исследования, подвергались *статистической обработке* по стандартным программам для персональных компьютеров («SPSS», «Statistica-6»).

Результаты и их обсуждение

С целью определения информативности показателей, по которым отличаются преподаватели вузов с различным уровнем социально-психологической профессиональной адаптации к профессиональной деятельности, нами проводился расчет параметров вариации показателей методик для оценки мотивации на успех (Т. Элерса), для оценки удовлетворенности работой (В. Розанова) и уровня субъективного контроля как интегральной характеристики социальной зрелости (Д. Роттера) с вычислением средних арифметических значений и стандартной ошибки среднего значения с последующим анализом значимости различий между ними по *U*-критерию Манна—Уитни. При этом были получены следующие данные (табл. 1).

Оказалось, что в группе преподавателей с относительно высокой мотивацией успеха было следующее их процентное распределение по успешности социально-психологической профессиональной адаптации: высокий уровень — 27,3%, выше среднего — 45,5%, средний — 13,6%, ниже среднего — 9,1%, дезадаптация — 4,5%. В группе же преподавателей с относительно низкой мотивацией успеха было следующее распределение по этому же показателю: высокий уровень социально-психологической профессиональной адаптации — 11,1%, выше среднего — 27,8%, средний — 16,7%, ниже среднего — 27,8%, дезадаптация — 11,1%. Указанные данные со всей очевидностью свидетельствуют о существенном влиянии мотивации на успех у преподавателей вуза, на успешность их адаптации к профессиональной деятельности. Это может быть связано, на наш взгляд, с тем, что сам успех достижения цели обладает стресспротекторным свойством и сопровождается получением вознаграждения, что влияет на самочувствие, профессиональную работоспособность и здоровье преподавателей в целом.

Оценка уровня субъективного контроля в группах преподавателей с различными уровнями социально-психологической профессиональной адаптации показала следующее (табл. 2).

Оказалось, что в группе преподавателей с высоким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации, по сравнению с группой преподавателей с низким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации, отмечаются более высокие значимо различающиеся показатели мотивации к успеху ($p < 0,05$). Также значимо более высокими были шкалы общей интернальности ($p < 0,05$), интернальности в области достижений ($p < 0,05$), интернальности в области неудач ($p < 0,05$), интернальности в области семейных ($p < 0,05$) и производственных отношений ($p < 0,05$). По шкалам интернальности в области межличностных отношений, а также в области здоровья отмечались тенденции к превышению этих показателей в группе преподавателей с более высоким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации к профессиональной деятельности ($p > 0,05$).

То есть по мере нарастания стремления к успеху, нарастанию практически всех показателей шкал интернальности, свидетельствующих о высокой ответственности за выполняемое дело, а также социальной зрелости индивида улучшается социально-психологическая профессиональная адаптация преподавателей вуза.

При этом преподавателей с высоким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации отличают следующие качества:

- ориентация на успех и достижение высоких показателей;
- высокая ответственность за все события, которые происходят с ними;

Таблица 1

**Социально-психологическая адаптация у преподавателей вуза
с различными уровнями мотивации успеха**

Социально-психологическая профессиональная адаптация	Мотивация успеха, %	
	Высокая ($n = 75$)	Низкая ($n = 55$)
Высокий уровень	27,3	11,1
Выше среднего	45,5	27,8
Средний	13,6	16,7
Ниже среднего	9,1	27,8
Деадаптация	4,5	11,1
ИТОГО	100	100

Таблица 2

**Мотивация к успеху у преподавателей вуза с различными уровнями
социально-психологической профессиональной адаптации**

Показатель		Низкая адаптация ($x \pm m$)	Высокая адаптация ($x \pm m$)	Достоверность различий (p)
Мотивация к успеху		$15,1 \pm 1,3$	$20,0 \pm 0,9$	$< 0,05$
Уровень субъективного контроля	Ио	$3,1 \pm 0,6$	$5,2 \pm 0,5$	$< 0,05$
	Ид	$3,6 \pm 0,7$	$5,1 \pm 0,5$	$< 0,05$
	Ин	$3,6 \pm 0,5$	$5,0 \pm 0,7$	$< 0,05$
	Ис	$2,8 \pm 0,5$	$4,3 \pm 0,6$	$< 0,05$
	Ип	$3,8 \pm 0,3$	$5,1 \pm 0,6$	$< 0,05$
	Им	$5,1 \pm 0,5$	$5,8 \pm 0,4$	$> 0,05$
	Из	$3,4 \pm 0,6$	$4,6 \pm 0,7$	$> 0,05$

Примечание: x — среднее арифметическое значение; m — стандартное отклонение; Ио — интернальность общая; Ид — интернальность в области достижений; Ин — интернальность в области неудач; Ис — интернальность в области семейных отношений; Ип — интернальность в области производственных отношений; Им — интернальность в области межличностных отношений; Из — интернальность в отношении здоровья и болезни.

- способность с успехом преследовать свои цели в будущем;
- обладание развитым чувством субъективного контроля по отношению к отрицательным событиям и ситуациям, что проявляется в склонности обвинять самого себя в разнообразных неприятностях и страданиях;
- ответственность за события, происходящие в их семейной жизни;
- ответственность за свое здоровье;
- способность контролировать свои формальные и неформальные отношения с другими людьми, вызывать к себе уважение и симпатию.

Преподаватели с низким уровнем социально-психологической профессиональной адаптации характеризуются следующими чертами:

- ориентацией на избегание неудач;

- отсутствием способности видеть связь между своими действиями и значимыми для них событиями в жизни;
- приписыванием своих успехов, достижений и радости внешним обстоятельствам — везению, счастливой судьбе или помощи других людей;
- склонностью приписывать ответственность за подобные события другим людям или считать эти события результатом невезения;
- склонностью считать не себя, а своих партнеров причиной значимых ситуаций, возникающих в их семье;
- приписыванием большого значения внешним обстоятельствам — руководству, товарищам по работе, везению/невезению;
- отсутствием желания и стремления активно формировать свой круг общения, склонностью считать свои межличностные отношения результатом активности партнеров;
- верой в то, что здоровье и болезнь являются результатом случая, и надеждой на то, что выздоровление придет в результате действий других людей: прежде всего, врачей.

Для оценки номинального вклада каких-либо параметров в изучаемое явление широко используется дисперсионный анализ. Его мы и использовали в данной работе для уточнения весового вклада мотивации на успех и удовлетворенности работой на уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза.

Дисперсионный анализ — это метод математической статистики, предназначенный для моделирования количественного выходного параметра-отклика на воздействующие входные факторы, уровни которых оцениваются качественно, по номинальной шкале.

Сущность дисперсионного анализа заключается в разложении дисперсии параметра X на составляющие:

- дисперсию вследствие влияния контролируемых факторов;
- дисперсию, вызываемую действием неконтролируемых, случайных факторов и ошибками измерения.

По доле дисперсии, обусловленной контролируемыми факторами, определяют степень и значимость влияния входных факторов на параметр X .

По средним значениям параметра X на различных уровнях факторов изучается характер изменения параметра при изменении уровней воздействующих факторов, дается прогноз ожидаемым значениям параметра при заданных уровнях факторов.

По результатам моделирования множества выходных параметров дается оценка их информативности на воздействующие факторы, что имеет большое значение при оценке весомости параметров и выработке комплексной интегральной оценки состояния объекта исследования.

В нашем случае мы использовали двухфакторный дисперсионный анализ для проведения полнофакторного эксперимента. При этом контролируемыми факторами являлись следующие: фактор A — удовлетворенность работой (1 — низкий уровень и 2 — высокий уровень) и мотивация на успех на трех уровнях (1 — низкая, 2 — средняя и 3 — высокая). Моделируемым параметром-откликом (X) являлся уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза, выражаемый в баллах.

В полном факторном эксперименте (далее — ПФЭ) с числом опытных точек $p \cdot q = 6$ на каждом сочетании уровней факторов наблюдали 20 чел. ($n = 20$). Всего опытов проведено $N = p \cdot q \cdot n = 120$.

Параметром, характеризующим влияние факторов A и B , являлась социально-психологическая профессиональная адаптация X (в баллах).

**Оценка степени влияния удовлетворенности работой (*A*)
и мотивации на успех (*B*) на уровень социально-психологической
профессиональной адаптации преподавателей вуза**

Факторы	Кj, % (процент влияния)	p
<i>A</i> (удовлетворенность работой)	11,6	$p < 0,05$
<i>B</i> (мотивация на успех)	47,6	$p < 0,01$
<i>AB</i>	2,0	$p > 0,01$
Контролируемые факторы	61,2	$p < 0,01$
Неконтролируемые факторы и ошибки	38,8	—
Все факторы	100,0	—

Первичные данные подвергались обработки по модулю ANOVA в программе «Statistica-6».

Перед нами стояли следующие задачи:

1. Провести дисперсионный анализ параметра *X* и оценить степень влияния факторов *A* и *B*, их взаимодействия на дисперсию параметра *X*.
2. Рассчитать средние значения и стандартные отклонения параметра *X* для всех уровней факторов *A* и *B* и их сочетаний.
3. Построить графики средних значений параметра *X*.
4. Оценить значимость различий средних значений параметра *X* попарно на уровнях факторов *A* и *B* и при их сочетании.

Результаты дисперсионного анализа параметра *X* в полном факторном эксперименте приведены ниже.

Степени влияния факторов (удовлетворенности работой и мотивации на успех) на параметр *X* (уровень социально-психологической профессиональной адаптации), рассчитанные по величине сумм квадратов, даны в табл. 3.

Из табл. 3 видно, что контролируемые факторы *A* — удовлетворенность работой и *B* — мотивация на успех и их взаимодействие объясняют дисперсию параметра *X* — уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза на 61,2%. Степень их влияния значима ($p < 0,01$; $p < 0,05$). Из контролируемых факторов наибольшее влияние оказывает фактор *B* — мотивация на успех (47,6%, $p < 0,01$) и в меньшем масштабе — фактор *A* — удовлетворенность работой (11,6%, $p < 0,05$). Степень влияния взаимодействия факторов *A* и *B* на дисперсию параметра *X* мала (2% с уровнем значимости $p > 0,05$). Доля ошибок в дисперсии параметра *X* (успешность адаптации) составляет 38,8%.

Средние значения и стандартные отклонения параметра *X* даны в табл. 4. Данные этой таблицы использованы для построения графиков средних значений параметра для всех уровней факторов *A*, *B* и их сочетаний.

Графики средних значений параметра *X* и 95%-ных доверительных интервалов на различных уровнях факторов и при их сочетаниях даны на рис. 1–3.

Оценка значимости различий средних значений параметра-отклика *X* (социально-психологическая профессиональная адаптация преподавателей вуза) на различных уровнях факторов (удовлетворенность работой — *A* и мотивация на успех — *B*) представлена в табл. 5–7.

По данным таблиц и графиков видно, что достоверное влияние ($p < 0,01$) на уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподава-

Таблица 4

Средние значения социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза (X) на различных уровнях факторов A (удовлетворенность работой), B (мотивация на успех) и их сочетаниях

Эффекты	Уровень фактора A	Уровень фактора B	N	x	σ	m	$x-95\%$	$x+95\%$
Все набл.	—	—	120	52,5	19,1	3,9	44,4	60,5
A	1	—	75	46,1	13,2	3,8	37,7	54,5
A	2	—	75	58,8	22,4	6,5	44,6	73,1
B	1	—	55	37,6	7,7	2,7	31,2	44,0
B	2	—	55	50,6	15,4	5,4	37,8	63,5
B	3	—	55	69,1	18,3	6,5	53,8	84,5
AB	1	1	30	34,8	8,1	4,0	21,9	47,6
AB	1	2	30	43,8	6,0	3,0	34,3	53,2
AB	1	3	30	59,8	10,7	5,4	42,7	76,8
AB	2	1	30	40,5	7,0	3,5	29,4	51,6
AB	2	2	30	57,5	19,8	9,9	26,1	88,9
AB	2	3	30	78,5	20,9	10,4	45,3	111,7

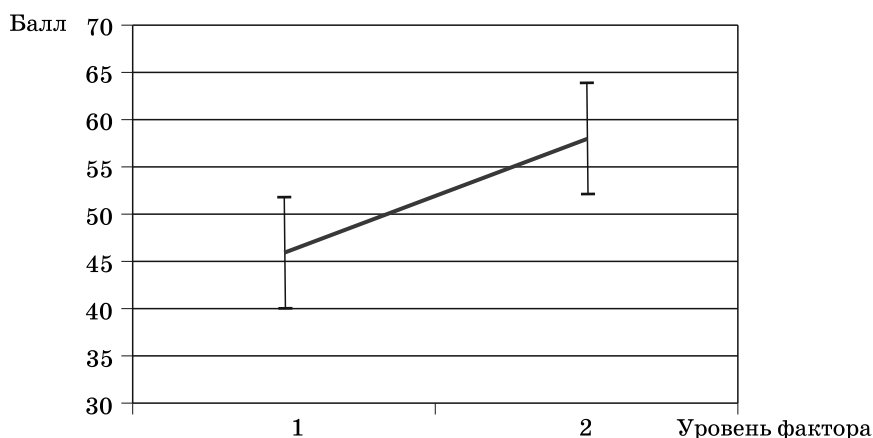


Рис. 1. Средние значения социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза на различных уровнях фактора A (удовлетворенность работой)

телей вуза имеют удовлетворенность работой (фактор A на втором уровне — высокий) и мотивация на успех (фактор B на третьем уровне — высокий уровень мотивации на успех). Совместное действие факторов A и B оказывало также существенное влияние на уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза, повышая данный показатель с 34,8 до 78,5 баллов.

Таким образом, на уровень социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза оказывают существенное влияние высокий уровень мотивации на успех, удовлетворенность работой, а также сочетание указанных факторов.

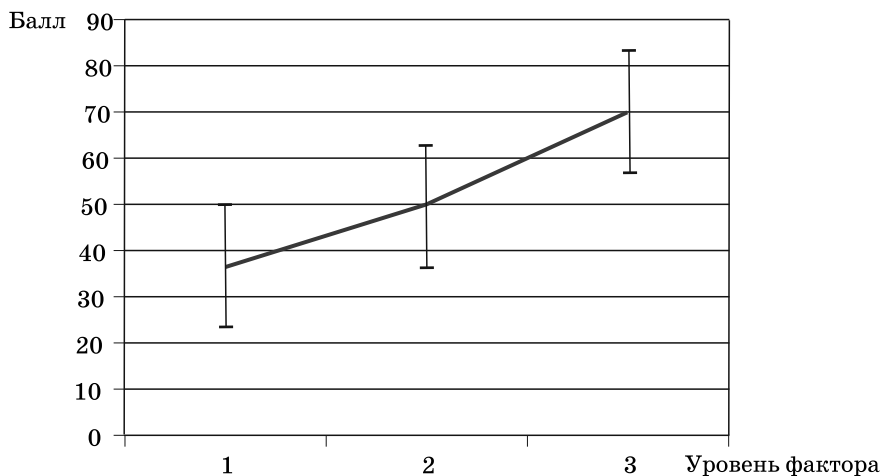


Рис. 2. Средние значения социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза на различных уровнях фактора В (мотивация на успех)

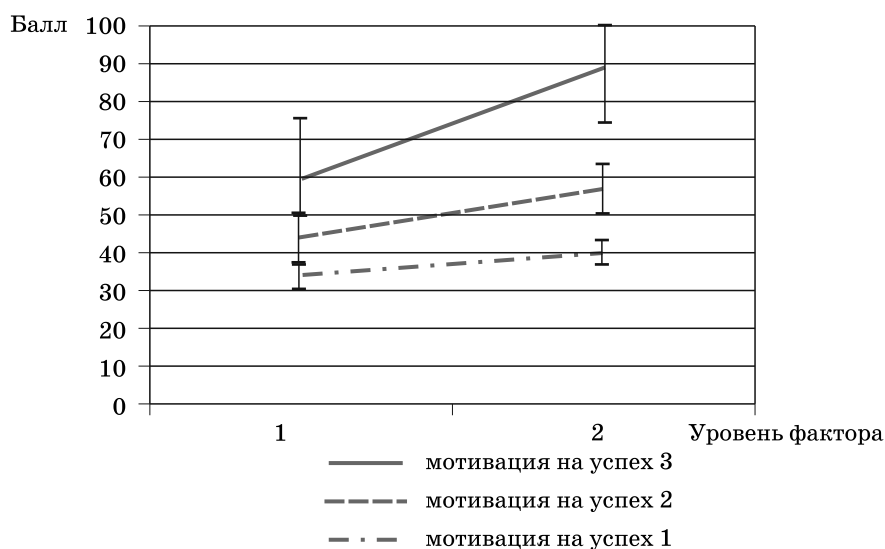


Рис. 3. Средние значения социально-психологической профессиональной адаптации преподавателей вуза на различных сочетаниях уровней факторов А (удовлетворенность работами) и В (мотивация на успех)

Таблица 5

Основные эффекты фактора А (удовлетворенность работами)

А	{1} 46,1	{2} 58,8
1	—	0,3
2	0,3	—

Таблица 6

Основные эффекты фактора В (мотивация на успех)

В	{1} 37,6	{2} 50,6	{3} 69,1
1	—	0,07	0,00
2	0,07	—	0,01
3	0,00	0,01	—

Таблица 7

**Основные эффекты взаимодействия факторов
А (удовлетворенность) и В (мотивация на успех)**

А	В	{1} 34,8	{2} 43,8	{3} 59,8	{4} 40,5	{5} 57,5	{6} 78,5
1	1	—	0,36	0,02	0,55	0,03	0,00
1	2	0,36	—	0,11	0,74	0,17	0,00
1	3	0,02	0,11	—	0,06	0,82	0,06
2	1	0,55	0,74	0,06	—	0,09	0,00
2	2	0,03	0,17	0,82	0,09	—	0,04
2	3	0,00	0,00	0,06	0,00	0,04	—

Полученные данные важно учитывать при организации и проведении мероприятий по психолого-педагогическому сопровождению преподавателей вуза.

Литература

1. Акулина Е. Е. Мотивационный потенциал профессиональной деятельности преподавателя в вузе / Е. Е. Акулина, Н. Б. Шмелева // Вестник Казанского технологического университета. 2008. № 4. С. 148–151.
2. Белов В. Г., Парфёнов Ю. А. Психология кризисных ситуаций : учеб. пособие / В. Г. Белов, Ю. А. Парфёнов. СПб., 2010. С. 175.
3. Коноваленко А. В. Мотивация будущих специалистов на начальном этапе профессионального образования : автореф. ... дис. канд. психол. наук. М., 2010. С. 23.
4. Кулганов В. А., Белов В. Г., Парфенов Ю. А. Когда вся жизнь — школа : уч.-метод. пособие. СПб. : Элмор, 2013. С. 173.
5. Наследов А. Д. Математические методы психологического исследования. Анализ и интерпретация данных. М. : Речь, 2004. С. 388.
6. Райгородский Д. Я. Практическая психодиагностика. Методики и тесты : уч. / под ред. Д. Я. Райгородского. Самара : БахраХ-М, 2012. С. 672.

References

1. Akulina E. E. *Motivational potential of professional activity of the teacher in higher education institution* [Motivatsionnyi potentsial professional'noi deyatel'nosti prepodavatatelya v vuze] / E. E. Akulina, N. B. Shmeleva // Messenger of the Kazan Technological University [Vestnik Kazanskogo tekhnologicheskogo universiteta]. 2008. N 4. Pp. 148–151.
2. Belov V. G., Parfyonov Yu. A. *Psychology of crisis situations* [Psikhologiya krizisnykh situatsii] : tutorial / V. G. Belov, Yu. A. Parfenov. SPb., 2010. P. 175.

3. Konovalenko A. V. *Motivation of future experts at the initial stage of professional education* [Motivatsiya budushchikh spetsialistov na nachal'nom etape professional'nogo obrazovaniya] : thesis abstract. M., 2010. P. 23.
4. Kulganov V. A., Belov V. G., Parfenov Yu. A. *When the hole life — school* [Kogda vsya zhizn' — shkola] : educational and methodical tutorial. SPb. : Elmore [Jelmor], 2013. P. 173.
5. Nasledov A. D. *Mathematical methods of psychological research. Analysis and interpretation of data* [Matematicheskie metody psikhologicheskogo issledovaniya. Analiz i interpretatsiya dannykh]. M. : Speech [Rech'], 2004. P. 388.
6. Raygorodsky D. Ya. *Practical psychodiagnostics. Techniques and tests* [Prakticheskaya psikhodiagnostika. Metodiki i testy] : tutorial / under the editorship of D. Ya. Raygorodsky. Samara : BakhraKh-M, 2012. P. 672.

Модернизация энергомашиностроительного комплекса Санкт-Петербурга и ее взаимосвязь с программами развития страны

Лагунов Владимир Борисович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Профессор кафедры макроэкономического регулирования

Кандидат технических наук, доцент

vladimir.lagunov@gmail.com

РЕФЕРАТ

Слабость институтов снижает эффективность использования государственных ресурсов. Создание государственной инвестиционной корпорации позволит модернизировать энергетику и энергомашиностроение страны, а также рациональнее адресовать средства государственных резервов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

модернизация, энергомашиностроение, инфраструктура, институты, инвестиции, инновации, средний класс, допэмиссия, пенсионеры, СНТ, пригороды

Lagunov V. B.

Modernization of a Power Plant Engineering Complex of St. Petersburg and its Interrelation with Development Programs of the Country

Lagunov Vladimir Borisovitch

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 macroeconomic regulation

PhD in Technical Science, Associate Professor

vladimir.lagunov@gmail.com

ABSTRACT

Weakness of institutes lowers efficiency for using of states resources. Creation The States Investments Corporation allows modernize energetic and Energymachinebuilding of country and higher rational address state reserves.

KEYWORDS

modernization, energymachinebuilding, infrastructure, institutes, investments, innovations, middle class, add emission, pensioners, SNT (GNS), suburbs

С 18 февраля 2008 г., после публикации концепции четырех «И» Дмитрия Медведева, деловые и научные издания десятки раз предоставляли свои страницы для суждений на темы инноваций. Делала это и главная городская газета — «Санкт-Петербургские ведомости» [1, с. 3]. Высказывались в печати ученые разных направлений, журналисты, ибо тема эта весьма злободневна. В первую очередь высказывавшиеся единодушно звали к реформаторам, отмечая многочисленность ошибок, совершенных в процессе российских реформ 1990-х гг. Как всегда, критике подвергался А. Чубайс; были высказывания и в адрес непроизводительности науки, а также было еще немало критики. Подводя черту под этим многолетним обсуждением, есть смысл все же сделать, наконец, обоснованные предложения, ибо для этого уже есть информационная база.

Количество реформ, проведенных в нашей стране за истекшее столетие, впечатлит любого. Можно, конечно, и не пытаться их считать, ведь это давно сделал С. Андреев, но проанализировать их общую тенденцию небезынтересно. Особенно

это важно потому, что, несмотря на обилие реформ, мы периодически, вновь и вновь, оказываемся перед историческим или эпохальным выбором. Но, конечно, не мы одни — перед выбором стоят и другие страны. Выбор напрямую будет влиять на выживание: выживут страны, оказавшиеся способными к изменениям, делать которые нужно будет достаточно быстро. Как ни странно, но способность меняться означает надежную перспективу устойчивого развития.

Следовательно, необходимо заниматься инновациями, в первую очередь промышленными, так как политические, судя по количеству и эффекту от реформ, делу не помогают, а скорее мешают. Первой промышленной инновацией в России была электрификация, знаменитый план ГОЭЛРО, и это вполне логично, так как энерговооруженность труда — важнейший фактор роста его производительности. «Электрификация — это широкое внедрение в производство и быт электрической энергии. Электрификация повышает производительность труда и эффективность производства. Полная электрификация — основа материально-технической базы коммунизма», — говорится в статье Советского энциклопедического словаря 1988 г. Потом были коллективизация, индустриализация, химизация и др.

Сейчас очень громко заявлено об очередной реформе — «инновации», или переход к инновационной экономике. Сегодня все знают, даже не знакомые с экономической теорией, что через семь–восемь лет мировой рынок топливно-энергетических ресурсов кардинально изменится. Начнет «умирать» углеводородная экономика и традиционная энергетика, и придется всем нефтедобывающим странам, среди которых — и Россия, «слезать с нефтяной иглы».

Возможны и совершенно экзотические сценарии, но о них сейчас говорить нет смысла, так как большинство из них слишком гипотетичны. Конечно, хорошо было бы создать упомянутую инновационную экономику, да еще в короткие сроки, пока не начались эти пугающие сценарии. Хорошо бы еще и одновременно помочь своему городу. Если все будет происходить как всегда, под энергичным давлением сверху, тогда и результат будет точно такой же, как всегда при всех российских реформах: отчаянный рывок и после этого — долгая пауза, в течение которой страны, работающие на технологической границе, еще немного оторвутся от нас. Подобный сценарий хорошо известен, так было не только в нашей стране: подобное много раз случалось и в других государствах. «Все цивилизации обещали построить рай на земле, но ни одной из них сделать это не удалось» [5].

Движение экономики вперед, естественно, происходит под воздействием инноваций, а они могут либо возникать стихийно (это медленный процесс), либо возникать под воздействием разного рода стимулов, которые формируются процессами, опирающимися на идеологию инновационного менеджмента. При этом речь идет в первую очередь об энергии. Энергия — это не только киловатты или киловатт-часы: это и продовольствие, и теплоизоляция жилища, снижающая потребность и в киловатт-часах, и в килокалориях. По мнению специалистов, при уровне энергообеспеченности менее 1 кВт/чел. общество в современных условиях не имеет потенциала развития. По мере дальнейшего развития и упомянутый порог, несомненно, повысится, и мы можем только предполагать, каким он станет вскоре.

Имея в РФ приблизительно 1,25 кВт, можно думать, что для населения страны эта проблема не существует. Но это не так. По удельному потреблению энергии мы превосходим, например, Финляндию и США в 7 раз. Для модернизации нашей энергетики в ближайшие годы нужно потратить от 328 до 500 млрд долл. Это огромные деньги. В результате реформы РАО ЕЭС удалось привлечь в энергетику чуть больше 30 млрд долл. Этого абсолютно недостаточно для создания инновационной энергетики, без которой задачи развития вряд ли удастся решить. Энергетика, безусловно, влияет на большую часть факторов устойчивого развития, рассматриваемых в ряде работ [2].

Инновационный подход заключается не только в изобретении чего-то нового. По мнению Й. Шумпетера, он состоит, в том числе, и в новой организации всей деятельности. Нужны формы, которые позволят устойчиво развиваться, а для этого необходимо решить несколько фундаментальных вопросов. В том числе этому постоянно мешает земельная проблема (человек должен иметь свой дом, участок земли с помещением, где он может закрыться от всех, а потом, как братья Райт или Боинг, выкатить оттуда самолет или как 15-летний парнишка Бомбардье — снегоход). Фирма «Нокиа» начинала с лесопильного сарая. Форд тоже начинал, фактически, с сарая. В СССР в свое время создали целые города вокруг атомных реакторов, химических заводов и др. — в итоге получилась инновационная, но очень концентрированная по капиталу экономика, состоящая из крупных и сверхкрупных предприятий, о которых мечтал еще В. И. Ленин. А мест для любителей-самоучек, подталкивающих ту самую пресловутую технологическую границу, у нас как не было раньше, так нет и сейчас.

Экс-президент, а ныне — Премьер РФ Д. А. Медведев, в 2008 г. определил в перспективе четыре основные задачи страны: **инвестиции, институты, инфраструктура и инновации** (те самые четыре «И», о которых говорилось в начале статьи). Очевидно, что все эти задачи взаимосвязаны.

Энергосберегающие лампы, часовые пояса, отказ от сталинского декретного времени — это все хорошо, но одними этими мерами проблему энергоэффективности не решить. Но не решить ее и созданием громоздких документов с амбициозными названиями, начинающимися со слова «стратегия». В первую очередь, конечно же, следует заняться самими электростанциями, а потребителей можно дисциплинировать тарифной политикой, которая практически не требует инвестиций. Но вот станции без инвестиций не изменить.

С точки зрения инвестирования государственных средств, электростанции — это крупные и очень выгодные объекты для вложения денег. Это такие объекты, где относительно легко наладить контроль (на них имеются многочисленные приборы учета) и, что еще важнее, можно объективно оценить результат: в первую очередь — по достигаемой экономии топлива. А ведь целевое расходование государственных средств — это альфа и омега государственной финансовой политики, разработка и реализация которой всегда так беспокоит Минфин. Реализуемая сегодня в России концепция реформирования бюджетного процесса напрямую апеллирует к наращиванию уровня целевого использования бюджетных (а говоря шире — вообще государственных или даже общественных) средств.

Потенциал, находящийся в руках государства и пригодный для инвестирования, составляет не менее 100 млрд долл.; при этом еще около 300 млрд долл. останется у государства в резерве. Государство нельзя оставить практически без резерва, но нельзя и бесконечно наращивать резервы ЦБ, которые пора хотя бы частично пустить в дело. **Таким образом, первая составляющая «формулы Медведева» налицо:** средства для инвестиций у государства есть, и нет смысла обсуждать их происхождение. Раз они есть, государство имеет полное право распорядиться ими по своему усмотрению. Президент **В. Путин недавно санкционировал частичное инвестирование государственных резервов. Так что, можно считать, что «лед тронулся».**

Сегодня государство, выделяя деньги из резервов, должно получать надежное их обеспечение. Так, можно будет надежно инвестировать рассматриваемые средства, создав, например, Федеральную Государственную Инвестиционную Корпорацию (ФГИК) как специальный институт для инвестирования государственных средств, в выгодные (а еще лучше — в дорожающие) активы. **Вот так и возникает вторая составляющая вышеназванной формулы** — институциональная. Правительство может четко обозначить цели и задачи ФГИК и определить механизмы защиты раз-

мещаемых ею средств от рисков. На первом этапе, вероятно, самое оправданное направление — это инвестирование в электроэнергетику путем покупки у энергокомпаний акций, эмитированных последними в процессе допэмиссий. Размеры допэмиссии (условно) можно определить в 100 млрд акций номиналом по 1 долл. (можно и больше, но этот шаг нужно согласовывать с Госдумой, правительством, Минфином и ЦБ). Из них 90 млрд привилегированных, а 10 млрд — обыкновенных акций, которые ФГИК, например, оставит у себя в резерве. Естественно, предстоит определить характер взаимодействия ФГИК и других госструктур.

С другой стороны, взяв линию на акционирование государственных корпораций в различных отраслях, было бы логично создать нечто подобное и в финансовой сфере. Так что, ФГИК может выпустить на рынок и собственные акции. Естественно, со временем. Таким образом, появляется финансовый механизм, при использовании которого возможно существенное **обновление производственной инфраструктуры страны (третья составляющая «формулы Медведева»)** и, в частности, одной из наиболее важных ее составляющих — энергетики. Решение задач современной электроэнергетики без внедрения инноваций невозможно. На поверхности лежит ответ, что это такое — это парогазовые станции, сжигание угля в кипящем слое, внедрение ортогональных турбин для приливных станций и др.

Если это не четвертая составляющая формулы развития, то что это? Кстати, ответ на этот вопрос уже дал первый вице-премьер И. Шувалов, описав, что такое «энергетическая западня», в которую мы рискуем попасть, если не превратим энергетику в «локомотив» развития [2]. **Таким образом, институционально обеспеченное инвестирование в энергетическую инфраструктуру страны надежно обеспечивает ее переход на инновационный тип развития. И неважно, кто будет в это время президентом. Другой формулы развития нет.** Размещение средств в материальные активы, находящиеся в собственной стране, обеспечивает высокий уровень надежности инвестирования.

Россия получает современную, инновационную, а значит — высокоэффективную энергетику в течение 10–15 лет. Нет необходимости пояснять, что это значит для отечественного энергомашиностроения и всех территорий, находящихся как в зоне влияния энергообъектов, так и испытывающих трудности с энергообеспечением. Энергетика всегда входила (и входит), в число факторов устойчивого развития [3]. А ведь 70% энергомашиностроительного комплекса страны находится в Санкт-Петербурге и его окрестностях. В нем заняты 30 000 чел., и устойчивость этого комплекса имеет стратегическое значение.

Дальше может начаться самое интересное. По мнению автора, привилегированные акции есть смысл раздать 30 млн пенсионеров, задача повышения уровня пенсий которых неоднократно озвучивалась на разных уровнях власти и даже началась ее реализация. С другой стороны, рост пенсий, не подкрепленный увеличением производительности общественного труда, является опасным для самих пенсионеров и для общества в целом. Цены могут совершить очередной бросок, о последствиях которого догадаться нетрудно.

У нашего государства, кроме вышеперечисленных четырех задач, есть одна сверхзадача — это создание среднего класса. Попытки сначала в 1917 г., а потом — в 1992-м. оказались, к сожалению, безуспешными. Самое время исправлять ошибки. То есть у России есть сверхзадача: кроме всего прочего, провести, наконец, реформу по исправлению ошибок всех предыдущих реформ. Если ФГИК просто разместит государственные средства (а о размерах суммы можно еще и дискутировать) и государство станет главным акционером (собственником) электроэнергетики, то это будет хорошо лишь на первый взгляд. В стране уже имелась государственная энергетика в течение многих лет, и ее показатели эффективности низки. Если же осуществить частичную приватизацию

энергетики по схеме «акции прямо акционеру», без посредников, каковыми были в России безвестно исчезнувшие чековые инвестиционные фонды, то можно получить другой эффект.

Население государства уже видело одну приватизацию. Те граждане, кто в свое время получил акции при той приватизации, в основном быстро с ними расстались, так как им просто не платили некоторое время зарплату, скупая у них за деньги, уведенные из их же зарплат, акции, опрометчиво выданные государством людям, не понимавшим, что это такое. Пенсионеры все-таки получают деньги от государства; их сложнее, чем работников частного предприятия, «взять за горло костлявой рукой голода». Описываемая схема вовсе не исключает и не отрицает программ правительства, направленных на увеличение пенсий в РФ, так как даже по отношению к чрезвычайно низкой средней зарплате в стране коэффициент замещения ее пенсией остается все еще недостаточным. Но его повышение вряд ли осуществимо путем перераспределения бюджетных средств при не слишком хорошем состоянии государственных финансов. Путем выплаты дивидендов от акционерных компаний задача может быть решена с меньшими рисками, а прибавка, по мнению автора, окажется на уровне 25–30%. Если граждане (пенсионеры) получают пенсионный капитал в виде акций, то в значительной мере будет решен вопрос социальной справедливости по отношению к поколениям, которые своим нелегким трудом создавали экономический потенциал страны.

При этом акции могут быть именными, привилегированными, что не позволит акционерам энергетики говорить об ущемлении их интересов. Каждый пенсионер сможет получить 3 тыс. акций номиналом по 1 долл., а 10 млрд акций, оставшихся в резерве у государства, могут быть обыкновенными: для того чтобы оно сохранило рычаги влияния на энергетику.

В дальнейшем, по мере снятия ограничений на обращение акций, находящихся в руках пенсионеров, их стоимость, как предполагает автор, начнет расти. В итоге у каждого из акционеров может оказаться реальный капитал в размере 30 000–40 000 тыс. долл., т. е. на уровне среднего американского или европейского пенсионера. Но даже на этапе ограничений в обращении акций ежегодные дивиденды каждого пенсионера могут составлять 10 000–15 000 тыс. руб. Для малоимущих людей с привычкой к аскетическому образу жизни это большие суммы. Можно также не сомневаться, что три четверти этих денег окажутся в банках: точнее, в «Сбербанке» — единственном финансово-кредитном учреждении, которое знакомо пенсионерам с незапамятных времен. Такое крупное вливание средств в сбережения через банк (или банки) положительно повлияет и на банковскую систему в целом, существенно повысит ликвидность банков. Поэтому подозрения в проинфляционности описываемой схемы даже при беглом ее изучении практически безосновательны.

Продажа в дальнейшем по выросшей курсовой стоимости части акций, зарезервированных ФГИК, может дать доход, позволяющий покрыть все затраты государства на данный проект. Разновидностей сценариев реализации описываемого в первом приближении плана может быть множество.

Описываемая схема инвестирования немало даст и самой энергетике, и особенно — энергомашиностроению Санкт-Петербурга. Это возможность реального обновления всего энергетического потенциала страны. Обновление и есть путь к росту капитализации отрасли, в которой не могут не быть заинтересованы все группы акционеров без исключения.

Еще одно обстоятельство делает предлагаемую схему весьма заманчивой. В условиях падения темпов роста западной экономики и последствий мирового кризиса энергетические гиганты одними из первых начинают испытывать трудности. Так, «Сименс» уже в 2007 г. объявил о сокращении 6000 работников (в итоге были уволены еще больше): есть информация о проблемах и у других энергетических

гигантов. Крупные заказы от российской энергетики могли бы вызвать всплеск интереса у нескольких десятков крупных компаний, завязанных на энергомашиностроении. Кроме всего прочего, и российские компании заинтересованы в модернизации и крупных заказах, которые без модернизации они не могут реализовать в своем сегодняшнем состоянии, даже если бы хотели.

Таким образом, как и во времена плана ГОЭЛРО, так и нынешней реформы, претендующей на название ГОЭЛРО-2, реальное преобразование экономики страны требует плана ГОЭЛРО-3, и вышеизложенная концепция, будучи надлежащим образом развита и доработана, вполне могла бы претендовать на такую оценку.

И самое главное: что для этого требуется сделать, — это изменить систему управления финансами, проведя в ней институциональные преобразования. Только так можно вложить ресурсы, которые сегодня, в буквальном смысле этого слова, уходят в песок, в реально действующие и существующие на территории собственной страны материальные активы с очень хорошим прогнозом.

А для Санкт-Петербурга это может означать модернизацию предприятий концерна «Силовые машины». Наконец, можно попробовать осуществить, в рамках проекта по модернизации энергетики и энергомашиностроительного комплекса, переустройство многострадальных садоводств, больше похожих сегодня на африканские деревни.

Сегодня национальный проект по поводу решения жилищной проблемы, полностью зависящий от бюджета, явно не двигается вперед в своем развитии. Если подключить к проекту энергетические дивиденды и средства ФГИК (ЦБ РФ) в определенном объеме (расчет которого — не такая уж сложная задача), то упомянутые садоводства постепенно превратятся в благоустроенные поселки по типу тех, которыми покрыл Америку небезызвестный предприниматель У. Левитт. В окрестностях Санкт-Петербурга, например, для это имеются отличные предпосылки. Так, в Гатчине дачные массивы находятся практически в черте города. А такие поселки, как Кобринно, летом превращаются в города с многотысячным населением, а население Ленобласти в это время удваивается.

Проблемы модернизации административно-территориального деления РФ кризис хоть и отодвинул на второй план, но эти проблемы никуда не делись [4]. И лучшим было бы начать их решение с низших уровней, преобразуя, например, садоводческие товарищества в составные части поселений, а дальше проводя налоговую реформу. Система пригородов без участия государства создана быть не может. Чем не дополнительный вклад в реализацию национального проекта по жилью?

Ни в одной стране мира инновационное преобразование не проходило без привлечения средств государства. Заклятая договоры на инновационное переустройство нашей энергетики, мы вправе в них включить разделы по модернизации предприятий энергомашиностроения по всей стране. А это будут те точки роста, вне которых пребывает сегодня половина населения России. Если реформа (точнее — ликвидация РАО ЕЭС) позволила привлечь в энергетику 30 млрд долл., то описываемая схема ограничена лишь той суммой, которую государство согласится выделить из всевозможных фондов и резервов ЦБ, пока они не «растворились».

Литература

1. Четыре «И» Дмитрия Медведева (Ред. статья) // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 18 марта. С. 3.
2. Кукол Е. Пять «ловушек» для нашей экономики // Российская газета. 2008. 11 июня. С. 5
3. Сандомирская И. К. Региональные аспекты устойчивого развития / И. К. Сандомирская // Управленческое консультирование. 2001. № 1. С. 161–169.

4. Межевич Н. М. Территориальное управление в современной России: поиск новой парадигмы развития в 1990-е гг. и перспективы его дальнейшей эволюции / Н. М. Межевич // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 78–99.
5. Тойнби А. Дж. Цивилизация перед судом истории / А. Дж. Тойнби ; пер. с англ. М. : Прогресс-Культура, 1996. 480 с.

References

1. *Four "I" of Dmitry Medvedev* [Chetyre «I» Dmitriya Medvedeva] (Edition article) // St. Petersburg vedomosti [Sankt-Peterburgskie vedomosti]. 2008. March 18. P. 3.
2. Kukol E. *Five "traps" for our economy* [Pyat' «lovushek» dlya nashei ekonomiki] // Russian newspaper [Rossiiskaya gazeta]. 2008. June 11. P. 5.
3. Sandomirskaya I. K. *Regional aspects of sustainable development* [Regional'nye aspekty ustoi-chivogo razvitiya] / I. K. Sandomirskaya // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2001. N 1. Pp. 161–169.
4. Mezhevich N. M. *Territorial administration in modern Russia: search of a new paradigm of development in the 1990th and prospects its further evolution* [Territorial'noe upravlenie v sovremennoi Rossii: poisk novoi paradigmy razvitiya v 1990-e gg. i perspektivy ego dal'neishei evolyutsii] / N. M. Mezhevich // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2005. N 2. Pp. 78–99.
5. Toynbee A. J. *Civilization on Trial* [Tsivilizatsiya pered sudom istorii] / A. J. Toynbee ; transl. from English. M., Progress-Culture [Progress-Kul'tura], 1996. 480 p.

Кокунов В. А., Соколов Н. Е., Шарабаева Л. Ю.

Перспективы применения BPM-систем при развитии системы менеджмента качества современного вуза

Кокунов Владимир Алексеевич

Брянский филиал ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Брянск)
Заведующий кафедрой математики и информатики
Кандидат технических наук, доцент

Соколов Николай Евгеньевич

Санкт-Петербургский филиал ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Санкт-Петербург)
Заместитель директора по научно-методической работе, заведующий кафедрой бизнес-информатики
Кандидат педагогических наук, доцент
n_e_sokolov@mail.ru

Шарабаева Любовь Юрьевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры бизнес-информатики, математических и статистических методов
Кандидат физико-математических наук, доцент
shar_lu@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы внедрения систем менеджмента качества (СМК) в отечественных вузах. Делается вывод, что современные подходы к внедрению СМК зачастую носят формальный характер, что приводит к неэффективной работе системы управления вузом. Предлагается способ повышения эффективности СМК, базирующийся на внедрении концепции управления бизнес-процессами (Business Process Management (BPM)). Дается оценка потенциала применения BPM-подхода для повышения эффективности СМК в современном вузе. Проведен анализ существующих open-source систем класса BPMS и обоснован выбор системы RunaWFE для внедрения в качестве среды автоматизации исполнения кросс-функциональных процессов вуза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система менеджмента качества, бизнес-процесс, процессный подход, высшее образование, показатели эффективности вузов, BPM, BPMS, BPMN, информационные системы, архитектура предприятия

Kokunov V. A., Sokolov N. E., Sharabaeva L. Yu.

Prospects of Application of BPM Systems in the Development of the Quality Management System of the Modern University

Kokunov Vladimir Alekseevich

Bryansk branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Bryansk, Russian Federation)
Head of the Chair of the Mathematics and Informatics
PhD in Technical Sciences, Associate Professor

Sokolov Nikolay Evgenievich

Saint-Petersburg branch of The Financial University under the Government of the Russian Federation (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Director on scientific and methodical work, Head of the Chair of the Business Informatics
PhD in Pedagogic, Associate Professor
n_e_sokolov@mail.ru

Sharabaeva Lubov Yurievna

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 Business informatics, mathematical and statistical methods

PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor

shar_lu@mail.ru

ABSTRACT

Authors discuss in the article about the implementation of quality management systems (QMS) in domestic universities. They make some concludes. For example, often these systems have only formal nature and it can leads to inefficient system of university management. Authors offer a way how to increase the effectiveness of the QMS which is based on the Business Process Management (BPM).

In the article, authors give assesses the potential application of BPM approach to improve the effectiveness of the QMS in the modern university. They make analysis of existing open-source systems class BPMS and justified choice of RunaWFE for implementation as automation environment krosfunktional execution processes of the university.

KEYWORDS

management quality system, business-process, higher educational, key performance indicator, BPM, BPMS, BPMN, Enterprise Architecture

Количество отечественных учебных заведений, внедривших у себя систему менеджмента качества (СМК), неуклонно растет. В официальных документах вузов, которые создали и сертифицировали СМК в соответствии со стандартом ISO 9001, декларируются следующие причины, побудившие начать сложный и ресурсоемкий проект создания и внедрения СМК [4]:

1. Требования международных правовых актов.
2. Требования Минобрнауки.
3. Требования ФЗ «Об образовании», ст. 28, п. 13 (ст. 32, п. 24).
4. Необходимость повышения удовлетворенности потребителей за счет предоставления более высокого качества образовательных услуг.
5. Необходимость повышения удовлетворенности сотрудников вуза своей работой за счет построения прозрачных и понятных схем мотивации.
6. Необходимость повышения управляемости вуза за счет описания сфер ответственности персонала.
7. Необходимость улучшения таких показателей процессов, как их производительность и себестоимость за счет реализации принципов процессного подхода.

Очевидно, что достижение перечисленных целей является желаемым результатом для любой образовательной организации, так как обеспечивает повышение уровня ее конкурентоспособности. Однако, как показывают результаты опросов, проведенных как лично авторами статьи, так и независимыми экспертами, декларируемые в официальных документах цели и реальная причина внедрения СМК в отечественных вузах зачастую сильно отличаются друг от друга. «К внедрению системы менеджмента качества многие компании относятся как к неизбежному злу: чего не сделаешь ради получения ценного сертификата» [8].

Ценность сертификата — это не просто абстрактные слова. Его наличие открывает доступ к партнерству с международными брендовыми компаниями и к выгодным госзаказам. Для российских вузов существование документа о наличии СМК стало важным условием успешного прохождения аккредитации и мониторинга эффективности [10]. Сложившаяся ситуация привела к тому, что в профессиональной литературе необходимым стало указание на то, о какой СМК идет речь — о реальной или «декоративной».

По экспертным оценкам, «только 30% сертифицированных систем реально действуют и отвечают букве и духу стандарта ИСО 9001» [6], а в ряде областей коли-

чество формальных внедрений СМК, где преследуется лишь цель получения сертификата, составляет до 95%. Анализ ряда реализованных в отечественных вузах СМК позволяет сделать вывод, что подавляющее количество внедрений выполнены формально.

Парадоксальным является тот факт, что ряд организаций, где СМК внедрена ради сертификата, имеет реальные и весьма эффективно работающие системы менеджмента, реализующие принципы процессного управления. Другими словами, руководители и собственники компаний, реально заинтересованные в повышении эффективности деятельности своих организаций и на деле доказавшие эту заинтересованность, не воспринимают СМК как работающий инструмент повышения этой эффективности. Более того: они вынуждены платить как за реальную систему менеджмента, так и за «декоративную» СМК.

Очевидно, что причин, из-за которых возникают такие ситуации, много. Описанная проблема настолько остра, что на профессиональных форумах специалистами в области качества высказываются опасения: «Ситуация очень сложная. Существует большая вероятность того, что в России, как в Голландии и Китае, сертификат СМК исчерпает кредит доверия» [3].

Безусловно, не все СМК внедряются только ради получения сертификата. Принципы процессного подхода и концепция TQM (Total Quality Management) неоднократно доказали, что являются не декоративным, а реально работающим инструментом управления бизнесом. По нашему мнению, одним из основных факторов создания эффективно работающей СМК является наличие проработанной методики ее внедрения. Задачей такой методики является не просто определение последовательности шагов, которые необходимо осуществить при создании СМК, а прежде всего — согласование требований стандарта с современными концепциями менеджмента и спецификой предметной области организации, где это внедрение осуществляется. Одной из таких концепций управления организацией является BPM (Business Process Management). Оценке потенциала ее применения в СМК современного вуза будет посвящена вторая часть статьи.

Перед тем как рассматривать сферу применения BPM-систем, следует сделать одно уточнение. С термином BPM существует определенная путаница. Дело в том, что эта аббревиатура используется для обозначения двух абсолютно разных понятий [9]: Business Performance Management (BPM) — управление эффективностью бизнеса и Business Process Management (BPM) — управление бизнес-процессами. Системы класса Business Performance Management, безусловно, интересны, они получили признание среди специалистов в области финансового и бизнес-анализа. Однако рассмотрение этого класса систем выходит за рамки нашего обсуждения. В настоящей работе под термином BPM подразумевается подход Business Process Management. Этот подход представляет собой идеологию управления бизнес-процессами, основанную на применении специфического программного обеспечения.

Появившаяся сравнительно недавно концепция BPM завоевала признание и стала предметом активного обсуждения. Сначала потенциал новой технологии обсуждался узким кругом специалистов на профессиональных интернет-форумах, затем в Сети появились положительные отзывы Chief Information Officer (CIO) и директоров по качеству о применении BPM-систем и, наконец, — положительные отзывы бизнес-пользователей об эффективности применения нового подхода. Все это позволяет сделать вывод, что BPM — это не просто модное направление в сфере управленческого консалтинга, позволяющее IT-консультантам вытягивать деньги у фирмы. На сегодняшний день BPM-системы (BPMS) представляют собой реально работающий инструмент, эффективно решающий проблемы современного бизнеса. Внедрение BPMS приводит к появлению качественно новых возможностей по управлению бизнес-процессами, которые ранее были в принципе недостижимы [9].

Как и любая новая технология, BPMS создавалась для преодоления конкретных проблем бизнеса, решение которых без нее невозможно или затруднено. В ходе проведенного в 2007 г. фирмой «Gartner» опроса, в котором приняли участие более чем 1700 CIO — специалистов в области автоматизации и организационного развития, был выявлен ряд проблем, которые, по мнению опрошенных респондентов, в наибольшей степени ограничивают применение ИТ для бизнеса. Внедрение BPM-систем позволяет решить следующие основные проблемы из этого списка:

- 1) совместной работы и интеграции данных разноплатформенных ИС;
- 2) «отставания» настроек программного обеспечения ИС от изменений бизнес-процессов;
- 3) автоматизированного управления бизнес-процессами.

Первая проблема — *обеспечение совместной работы разноплатформенных ИС* — возникает тогда, когда в организации одновременно функционирует ряд ИС разных классов и разных производителей, взаимодействие которых необходимо обеспечивать в режиме реального времени. Решение проблемы интеграции данных традиционными методами является крайне трудно решаемой задачей и приводит к росту издержек на поддержание ИТ-инфраструктуры, а в ряде случаев — к невозможности консолидации данных для решения управленческих задач.

Внедрение систем класса BPMS позволяет решить проблему «информационного зоопарка» за счет применения технологии Service-Oriented Architecture (SOA). Возможность применения технологии SOA появляется благодаря тому, что имеется однозначно определенная зависимость между языком BPEL и нотацией BPMN. BPEL (Business Process Execution Language) — это язык на основе XML, который используется для формального описания бизнес-процессов и протоколов их взаимодействия между собой. Другими словами, диаграмма, составленная в нотации BPMN, может быть поставлена в однозначную зависимость с записью на языке BPEL, которая обеспечивает вызов Web- и Data-сервисов и реализует принципы SOA [7].

В деятельности современных вузов проблема интеграции данных из разноплатформенных информационных систем крайне остра. Зачастую речь идет о необходимости интеграции данных из семи и более работающих параллельно информационных систем [5]. Попытки решить проблему обмена данными между несколькими системами в диалоговом режиме всегда вызывают большие сложности при их реализации. С появлением BPM-систем удалось решить проблему согласования основных модулей корпоративной информационной системы вуза. Это позволило реализовать принципы «одно данные в одном месте» и «единой точки доступа», значительно упростив задачу выборки данных для дальнейшего анализа показателей деятельности вуза, что является основой эффективного управления.

Вторая проблема — *проблема «отставания» ИТ от бизнес-процессов* — возникает из-за того, что изменения в конфигурацию сложных современных ИС могут вносить только подготовленные специалисты ИТ-департамента. При этом изменения оформляются как самостоятельные проекты, в жизненном цикле которых большую продолжительность занимают прединвестиционная и проектная фазы. Все это приводит к тому, что с момента появления потребности в новой функциональности системы и до момента реализации этой функциональности проходит значительный временной промежуток.

Часто сроки переналадки программного обеспечения ИС оказываются неприемлемо большими. Авторам известны случаи, когда период перенастройки систем затягивается на недели и месяцы. Все это время существовало рассогласование между бизнес-процессами и ИТ-системами, которые их поддерживают, что не позволяло эффективно применять существующие ИС. Наглядно иллюстрирует эту проблему случай, который произошел в российском отделении крупной трансна-

циональной компании, являющейся лидером в своем сегменте рынка. В качестве программного обеспечения ИС в этой фирме используется система SAP ERP. Период реализации заявки на внесение настроек в программное обеспечение этой системы превысил два года. Весь этот промежуток времени управленческий учет велся «вручную» с использованием «самописных» решений, а деятельность подразделения была неэффективна [9].

Резюмируя вышесказанное, можно говорить о том, что в ряде случаев «отстающие» от изменившихся бизнес-процессов ИТ-решения становятся препятствием для развития организации в целом. Поэтому ИС, которые обеспечивают пользователям возможность с минимальными трудозатратами и временными задержками вносить в программное обеспечение конфигурационные изменения, получают серьезные преимущества перед теми системами, где эта возможность отсутствует.

Безусловным преимуществом BPM-систем является то, что они позволяют вносить изменения в их конфигурационные настройки непосредственно пользователям. Другими словами, в BPM-системах реализован принцип, когда изменения в ИТ-системе предшествуют изменениям в бизнес-процессах, а не наоборот.

Конечно, в вузах масштаб систем не такой, как в описанном примере с транснациональным концерном, но и штат служб ИТ-поддержки вуза также значительно меньше. Поэтому задержки с внесением изменений в настройки программного обеспечения информационной системы могут занимать недели и месяцы. Предоставление сотруднику, являющемуся владельцем процесса, инструментария для оперативного внесения изменений в настройки системы приведет к значительному повышению возможности реализации принципа постоянного улучшения бизнес-процессов.

Третья проблема — *проблема автоматизированного управления бизнес-процессами* — решается в BPM-системах за счет того, что в их состав входят не только редактор диаграмм бизнес-процессов, но и движок, позволяющий запускать процессные модели на исполнение. Этот движок обеспечивает возможность запуска и управления отдельными экземплярами процессов.

В вузе, где существует значительное количество многоэкземплярных кросс-функциональных (сквозных) бизнес-процессов, крайне важно иметь возможность не только описывать их, но и запускать на исполнение. Примером такого рода процесса в вузе может стать процесс создания электронного учебно-методического комплекса. Это многоэкземплярный процесс, в котором задействованы практически все ключевые службы вуза [9]. Внедрение BPM-системы позволяет не только сократить количество проблем, которые возникают на «стыках» между функциональными подразделениями, но и дает объективную картину показателей эффективности как процессов в целом, так и отдельных операций этих процессов. При этом данные об эффективности процесса собираются не вручную, а автоматически, что снижает объем рутинной работы в управленческой деятельности.

В заключение следует сказать, что, на сегодняшний день, существует ряд программных систем класса BPMS. Среди них есть и те, которые являются бесплатными (Open-Source) или условно-бесплатными (лицензия GNU). Это позволяет вузам, имеющим ограниченный ИТ-бюджет, но заинтересованным в создании реально действующей СМК, минимизировать начальные затраты на внедрение BPM-систем. Среди бесплатных и условно-бесплатных систем следует выделить следующие пять: Bonita Open Solution (Bonita Soft), BizAgi BPM Suite (Bizagi), RunaWFE (Консалтинговая группа «РУНА»), Intalio BPMS (Intalio) и Active VOS (Active Endpoints).

В ходе разработки решения по автоматизации управления бизнес-процессами в Санкт-Петербургском филиале Финансового университета при Правительстве Российской Федерации было проведено сравнение этих систем по ряду параметров и сделан вывод о целесообразности применения BPM-системы отечественного

производства — RunaWFE. В настоящее время на базе Санкт-Петербургского филиала Финуниверситета ведутся работы по внедрению этой системы в пилотном режиме для управления кросс-функциональным процессом разработки и согласования плана учебно-методической работы [2].

Помимо применения BPM-системы для управления бизнес-процессами вуза, в Санкт-Петербургском и Брянском филиалах Финансового университета при Правительстве Российской Федерации для обеспечения учебного процесса используются BPM-системы RunaWFE и BonitaOS. С применением этих систем идет обучение студентов направления подготовки «Бизнес-информатика» по дисциплинам «Моделирование бизнес-процессов» и «Архитектура предприятия» [1].

Литература

1. Абрамян Г. В., Фокин Р. Р., Абиссова М. А. Инновационные подходы в области обработки данных экспериментов по автоматизации систем управления вузом и обучения информационным технологиям в высшей школе [Электронный ресурс] // Письма в Эмиссия. Оффлайн (The Emissia. Offline Letters) : научный журнал. 2012. № 11. ART. 1898. URL: <http://www.emissia.org/offline/2012/1898.htm> (дата обращения: 16.04.2014).
2. Абрамян Г. В., Фокин Р. Р., Абиссова М. А., Емельянов А. А. Синергетический подход в сервисных и информационных технологиях нелинейного развития вузовского менеджмента качества, самоуправления и инжиниринга современных образовательных ресурсов на основе ПОС/ПУС пакетов SSME сервисов [Электронный ресурс] // Письма в Эмиссия. Оффлайн (The Emissia. Offline Letters) : научный журнал. 2012. № 10. ART. 1893. URL: <http://www.emissia.org/offline/2012/1893.htm> (дата обращения: 16.04.2014).
3. Васильева Е., Гурьев Р., Пойлов О., Сергеев С., Немчинов Н. Перспективы системы менеджмента качества в России [Электронный ресурс]. URL: <http://stavropol.foodretail.ru/news/Perspektivi-sistemi-menedgmenta-kachestva-v-Rossii-150372.html> (дата обращения: 20.04.2014).
4. Деревянко Ю. Д., Принцев А. С., Соколов Н. Е. Принципы создания и развития системы менеджмента качества современного вуза // Финансы, деньги, инвестиции. М. 2013. № 1. С. 35–38.
5. Изранцев В. В., Принцев А. С., Соколов Н. Е. Опыт создания и развития единой электронной образовательной среды МБИ // Банковские услуги. М. 2013. № 4. С. 23–28.
6. Калига Т. В. Работает ли система управления качеством: двадцать тестов // Экономика качества. М. 2013. № 2 (3). С. 33–50.
7. Куликова Г. А., Кокунов В. А. Информатизация в России и регионах: возможности и перспективы // Международный технико-экономический журнал. М. 2013. № 5. С. 10–14.
8. Пичугин И., Царевская-Дякина Н. «Секрет фирмы» [Электронный ресурс]. 2008. № 30 (262). URL: http://www.finexpert-training.ru/print_version.php?ID=208&aid=335 (дата обращения: 20.04.2014).
9. Соколов Н. Е. Информационные системы класса BPMS — эффективный инструмент современного бизнеса // Актуальные проблемы экономики и новые технологии преподавания (Смирновские чтения) : матер. XI Междуна. науч.-практ. конф. СПб. : МБИ, 2012.
10. Соловьева Е. О. Управленческие аспекты реализации концепции развития муниципальной образовательной организации // Самоуправление. 2013. № 11. С. 27–29.

References

1. Abramyan G. V., Fokin R. R., Abissova M. A. *Innovative approaches in the field of data processing of experiments on automation of control systems by higher education institution and training in information technologies at the higher school* [Innovatsionnye podkhody v oblasti obrabotki dannykh eksperimentov po avtomatizatsii sistem upravleniya vuzom i obucheniya informatsionnym tekhnologiyam v vysshei shkole] [Electronic resource] // The Emissia. Offline Letters [Pis'ma v Jemissija. Offlajn] : electronic scientific magazine. 2012. N 11. ART. 1898. URL: <http://www.emissia.org/offline/2012/1898.htm> (date of the address: 16.04/2014).
2. Abramyan G. V., Fokin R. R., Abissova M. A., Yemelyanov A. A. *Sinergy approach in service and information technologies of nonlinear development of high school quality management,*

- self-government and engineering of modern educational resources on the basis of POS/PUS Packets of SSME services* [Sinergeticheskii podkhod v servisnykh i informatsionnykh tekhnologiyakh nelineinogo razvitiya vuzovskogo menedzhmenta kachestva, samoupravleniya i inzhiniringa sovremennykh obrazovatel'nykh resursov na osnove POS/PUS paketov SSME servisov] [Electronic resource] // The Emissia. Offline Letters [Pis'ma v Jemissija. Offlajn] : electronic scientific magazine. 2012. N 10. ART. 1893. URL: <http://www.emissia.org/offline/2012/1893.htm> (date of the address: 16.04/2014).
3. Vasilyeva E., Guryev R., Poylov O., Sergeev S., Nemchinov N. *Quality management system prospects in Russia* [Perspektivy sistemy menedzhmenta kachestva v Rossii] [Electronic resource]. URL: <http://stavropol.foodretail.ru/news/Perspektivi-sistemi-menedzhmenta-kachestva-v-Rossii-150372.html>.
 4. Derevyanko Yu. D., Printsev A. S., Sokolov N. E. *Principles of creation and development of quality management system of modern higher education institution* [Printsipy sozdaniya i razvitiya sistemy menedzhmenta kachestva sovremennogo vuza] [Electronic resource] // Finance, money, investments [Finansy, den'gi, investitsii]. M. 2013. N 1. Pp. 35–38.
 5. Izrantsev V. V., Printsev A. S., Sokolov N. E. *Experience of creation and development of uniform electronic educational environment of MBI* [Opyt sozdaniya i razvitiya edinoi elektronnoi obrazovatel'noi sredy MBI] // Banking services [Bankovskie uslugi]. M. 2013. N 4. Pp. 23–28.
 6. Kalita T. V. *Whether the control system of quality works: twenty tests* [Rabotaet li sistema upravleniya kachestvom: dvadtsat' testov] // Quality economy [Ekonomika kachestva]. M. 2013. N 2 (3). Pp. 33–50.
 7. Kulikova G. A., Kokunov V. A. *Informatization in Russia and regions: opportunities and prospects* [Informatizatsiya v Rossii i regionakh: vozmozhnosti i perspektivy] // International technical and economic journal [Mezhdunarodnyi tekhniko-ekonomicheskii zhurnal]. M. 2013. N 5. Pp. 10–14.
 8. Pichugin I., Tsarevskaya-Dyakina N. "Secret of Firm" [Sekret firmy] [Electronic resource]. 2008. N 30 (262). URL: http://www.finexpert-training.ru/print_version.php?ID=208&aid=335.
 9. Sokolov N. E. *Information systems of the class BPMS — the effective instrument of modern business* [Informatsionnye sistemy klassa BPMS — effektivnyi instrument sovremennogo biznesa] // Actual Problems of Economy and New Technologies of Teaching (Smirnovsky Readings) [Aktual'nye problemy jekonomiki i novye tehnologii prepodavaniya (Smirnovskie chteniya)] : materials XI International Scientific and Practical Conference. SPb. : IBI [MBI], 2012.
 10. 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] // Self-government [Samoupravlenie]. 2013. N 11. Pp. 27–29.

Аветикян Г. Г., Орлова И. А.

Проблемы интерпретации национальной идентичности тюркоязычных иранцев в современной этнологии

Аветикян Геворг Галустович

Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург)
Аспирант
gevorg.avaxetikian@gmail.com

Орлова Инна Анатольевна

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

РЕФЕРАТ

В статье проводится анализ современного дискурса о разделенной нации и об общей родине азербайджанцев, живущих по обе стороны реки Аракс. Создание нового независимого государства после распада СССР подразумевало и новую интерпретацию, и пересмотр истории тюркоязычных граждан соседнего Ирана.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политико-правовые доктрины, международные отношения, язык и этничность, Ближний Восток, тюркоязычные иранцы

Avetikjan G. G., Orlova I. A.

Problems of Interpretation of the Identity of Turkic-Speaking Iranians in Contemporary Ethnology

Avetikyan Gevorg Galustovich

Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation)
Graduate student
gevorg.avaxetikian@gmail.com

Orlova Inna Anatolyevna

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 Judicial Science, Associative Professor
innaorlova@yandex.ru

ABSTRACT

The article analyzes the contemporary discourse about a divided nation and common homeland of Azerbaijanis living on both sides of the river Arax. The creation of a new independent state after the collapse of the Soviet Union also implied a new interpretation and revision of the history of Turkic-speaking citizens of neighboring Iran.

KEYWORDS

political and legal doctrines, international relations, language and ethnicity, Middle East, turkic-speaking iranians

Сразу после терактов 11 сентября 2001 г. в США освещение в средствах массовой информации вопросов, связанных с Исламской Республикой Иран, было почти полностью сведено к проблемам ядерной энергетики и предполагаемых планов

создания оружия массового поражения. Актуализация тем, связанных с Ираном, стала поводом и для освещения ряда других вопросов, касающихся национализма и положения этнических меньшинств в Иране. В СМИ появились сообщения о существовании серьезных проблем в иранском обществе: таких, как несправедливое обращение властей с (этническими) меньшинствами и неспособность государства справиться с конфликтами, проистекающими из культурного и языкового разнообразия населения страны¹.

За пределами Ирана сформировалась не зависящая от государственного контроля сеть из ряда современных информационных ресурсов (интернет-сайты, новые телеканалы, отдельные передачи, журналы; также стоит отметить некоторые публикации в западной и постсоветской академической науке), освещающих различные аспекты жизни арабов, курдов, белуджей и тюркоязычных жителей нескольких иранских останков². Последних часто называют азери³, или азербайджанцами, в западных источниках, вольно или невольно отождествляя с населением Азербайджанской Республики — независимого государства к северу от Ирана, до 1991 г. входившего в состав Советского Союза.

Официальный курс Исламской Республики Иран исключает представление о различных этничностях и национальностях (в том числе персах-мусульманах, которые составляют большинство населения) и не признает разделения людей в зависимости от их этнического происхождения. Ст. 19 Конституции Исламской Республики Иран, принятой в 1979 г., гласит, что «иранцы, относящиеся к любому этносу или племени, обладают равными правами; цвет кожи, раса, язык и т. п. не ставит никого в привилегированное положение»⁴. Конституция не содержит понятие «этнические меньшинства», заявляя, что «все мусульмане представляют собой единую умму»⁵, и утверждая, что руководство Исламской Республики обязано создавать условия, чтобы «его общая политическая линия основывалась на союзе исламских народов: оно должно прилагать максимум усилий к тому, чтобы осуществить политическое, экономическое и культурное единство исламского мира»⁶. Принцип равенства этносов позволяет сделать вывод о признании приоритета конфессиональной идентичности над этнической. Данный подход стал основанием для признания государством некоторых этноконфессиональных меньшинств (зороастрийцев, христиан и иудеев). При этом различия между представителями мусульманского населения не акцентируются. Последние отличаются друг от друга родным языком или являются носителями определенных региональных и прочих идентичностей *помимо* или *наряду* с общеиранской.

Касается это и тюркоязычных иранцев, составляющих наиболее многочисленную иноязычную группу страны⁷. Эта часть населения Исламской Республики в послед-

¹ В Иране набирает обороты конфликт между курдами и азербайджанцами [Электронный ресурс] // URL: http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=103467 (дата обращения: 23.08.2013).; Iran: End human rights violations against Iran's Ahwazi Arab minority [Электронный ресурс] // URL: http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE13/005/2014/en/41f45df2-0d84-463e-a99e-e093175868f8/mde_130052014en.html (дата обращения: 23.08.2013).

² Единица административно-территориального деления в Иране.

³ В иранских источниках часто встречаются и формы азари с целью подчеркнуть различие между Азербайджаном (в Иране) и Азербайджаном (соседней с Ираном республикой). Путаница в названиях осложняется еще и тем, что термином «азари» принято обозначать один из иранских языков, распространенных когда-то в северных провинциях современного Ирана.

⁴ Ст. 19. Гл. 3. Права народа [Электронный ресурс] // Конституция Исламской Республики Иран. URL: <http://www.worldislamlaw.ru/archives/292> (дата обращения: 23.08.2013).

⁵ Умма — араб. أمة; здесь — совокупность всех мусульман.

⁶ Ст. 11. Гл. 1. Основные принципы [Электронный ресурс] // Конституция Исламской Республики Иран. URL: <http://www.worldislamlaw.ru/archives/292> (дата обращения: 23.08.2013).

⁷ The CIA World Factbook [Электронный ресурс] // Iran. URL: <https://www.cia.gov/library/>

ние годы регулярно становится объектом политических манипуляций, в ходе которых делаются публичные заявления о «разделенных народах», что вызывает обвинения в сепаратизме со стороны правительства в Тегеране.

Вопрос об иранской идентичности является центральным предметом изучения в работе Фирузе Кашани-Сабет «Пограничные фикции: формирование иранской нации, 1804–1946» [5], которая исследует то, как иранские концепции национальной географии воздействовали на культурные и политические изменения. По ее мнению, «пограничные фикции» или то, каким образом иранцы рассматривали свои часто колеблющиеся границы и конфликты, которые их окружали, сыграли доминирующую роль в определении нации. На этих окраинах зарождались новые идеи гражданства и национальности, перерабатывая устаревшие понятия об этнической принадлежности. Сосредоточившись на географии, Кашани-Сабет пытается описать и объяснить иранский национализм, который охватывает всех людей, живущих в Иране, в том числе и тюркоязычное население Иранского Азербайджана.

Сторонники азербайджанского национализма в Иране строят свою аргументацию на отстаивании тезиса об отчетливой самобытности азербайджанской идентичности, подавляемой персами, и образе двух братьев, оказавшихся на противоположных берегах реки Аракс. В частности, недавно опубликованная книга американской исследовательницы Б. Шеффер «Границы и братья: Иран и вызовы азербайджанской идентичности» [8] является примером конструирования образа разделенной нации. Она описывает свои идеи и взгляд на вопрос, приводя аргументы против выводов и тезисов, предложенных, в частности ирано-голландским историком и политологом Тураджем Атабаки [3], который пытается подчеркнуть, что вопросы, связанные с азербайджанцами — иранскими гражданами, не должны быть интерпретированы в рамках представлений об угнетенной группе, которая сталкивается с проблемами, насаждаемыми «иранскими» (и потому якобы чужеродными) властями. Можно также предположить, что произвольное переименование северных провинций Ирана в *Гюней Азербайджан* (Южный Азербайджан) несет в себе прямую и недвусмысленную политическую нагрузку, попытку теоретически оформить территориальные претензии как символическое «воссоединение Севера и Юга».

В свою очередь, Д. Гасанлы, бывший член Милли Меджлиса (парламента) Азербайджанской Республики, профессор Бакинского государственного университета, несколько лет назад опубликовал книгу «На заре холодной войны: советско-американский кризис вокруг иранского Азербайджана, 1941–1946» [4], которая служит примером того, как одновременно официальные и академические деятели Азербайджанской Республики воспринимают вопрос о «Южном Азербайджане» и трактуют аспекты истории азербайджанского народа. Например, ссылаясь на события в Иранском Азербайджане через несколько месяцев после окончания Второй мировой войны (ввод советских войск в северный Иран и провозглашение там Азербайджанской республики), автор утверждает, что это «движение 21 Азербайджанского народа» характеризовало национальное движение, оно сформировало чувство Родины и систему национальных ценностей в сознании иранского азербайджанского населения» [Там же, с. XI]. Однако внимательный подход к изучению вопроса о сепаратистских настроениях в Иранском Азербайджане показывает, что не вполне справедливо ставить вопрос о «движении», как это часто делают, и что это не всегда вопрос идентичности или «чувства родства» с теми, кто живет в Азербайджанской Республике.

Фактически вся советская наука, начиная с 1930-х гг., исходила из принципа «единства» азербайджанского народа (относя его «этногенез» к позднему средне-

publications/the-world-factbook/geos/ir.html (дата обращения: 23.08.2013).

вековую), часть которого, в силу исторических обстоятельств, проживает в Иране. Показательно, в частности, что в изданном в СССР рекомендательном указателе литературы по Ирану [7] можно встретить множество работ, в заглавии которых стоит (южный) Азербайджан¹.

Заявления о национальном пробуждении, призывы к объединению, а также в целом разработка концепции единой родины всех тюркоязычных народов Южного Кавказа и Северного Ирана в рамках географической и политической единицы под названием Азербайджан, разделенной на северную (Республика Азербайджан) и южную (иранские провинции Западный и Восточный Азербайджан) части, в значительной степени поддерживаются в Азербайджанской Республике, которая еще совсем недавно обрела независимость в результате распада Советского Союза.

Хотя официальные представители власти не заявляют о позиции по северо-западным провинциям Ирана, периодически еще возникают случаи раздора между Ираном и Азербайджаном вокруг указанного вопроса.

В качестве примера подобного инцидента можно привести эпизод, когда, несмотря на заявления Азербайджана о том, что он не поддерживает националистическую деятельность NLMSA² или UAM³, Тегеран был сильно возмущен тем, что в Азербайджане были опубликованы карты на обложках учебников для пятого класса с развевающимся азербайджанским флагом над Республикой Азербайджан и иранским Азербайджаном. Учебники были изданы политической партией Алиева несколько лет назад [6].

В апреле 2006 г. президент Азербайджана Ильхам Алиев заявил, что существует около 30 млн азербайджанцев в Иране, и что, по его мнению, «каждая нация, каждая страна заботится о своем народе по всему миру, и Азербайджан не является исключением. Соответственно, улучшение жизни азербайджанцев, проживающих за пределами Азербайджана, для нас является одним из главных приоритетов»⁴. Примечательно и то, что количество предполагаемых азербайджанцев в Иране было весьма сильно преувеличено. В многочисленных националистических источниках часто употребляются и другие цифры: утверждается, что азербайджанцы в Иране сегодня составляют не менее четверти всего населения страны. По другим, более скромным данным, количество тюркоязычных жителей северо-западного Ирана не превышает 5–6 млн [2, с. 60].

Таким образом, азербайджанский национализм и процесс национально-государственного строительства легитимирует относительно недавнее явление, когда территории, находящиеся к северу от реки Аракс, называются тем же именем, что и область на севере Ирана. Зачастую делались попытки обосновать и оправдать действия и

¹ Кашкай С. М. Из истории Маннейского царства. Баку, 1977; Али-Заде А. А. Социально-экономическая и политическая история Азербайджана XIII–XIV вв. Баку, 1956; Ибрагимов Дж. М. Феодалные государства на территории Азербайджана XV века. Баку, 1962; Эфендиев О. А. Образование азербайджанского государства Сефевидов (!) в начале XVI века. Баку, 1961; Петрушевский И. П. Очерки по истории феодальных отношений в Азербайджане и Армении в XVI – начале XIX вв. Л., 1949; Рахмани А. А. «Тарих-и алам арай-и Аббаси» как источник по истории Азербайджана. Баку, 1960; Алиев Ф. М. Антииранские выступления и борьба против турецкой оккупации в Азербайджане в первой половине XVIII в. Баку, 1975; Исмаилов Ш. Ю. Философия Махмуда Шабустари. Баку, 1976 (Махмуд Шабустари фигурирует в этой книге в качестве «азербайджанского философа-пантеиста»); Ибрагимбеги Х. М. Россия и Азербайджан в первой трети XIX века. М., 1969 и т. п.

² National Liberation Movement of Southern Azerbaijan — Национальное движение освобождения Южного Азербайджана.

³ United Azerbaijan Movement — Движение за объединенный Азербайджан.

⁴ Aliyev I. H. A Conversation with Ilham Aliyev Presided by Brent Scowcroft [Электронный ресурс] // Rush Transcript. Federal News Service, Inc. Council on Foreign Relations. URL: http://www.cfr.org/publication/10547/conversation_with_ilham_aliev_rush_transcript_federal_news_service_inc.html (дата обращения: 23.08.2013).

чаяния националистических кругов в иранском Азербайджане, вторгаясь в области гуманитарных наук, особенно истории, искусствоведения, филологии и антропологии [8]. В некоторых случаях, главным образом в военные периоды (Вторая мировая война и советская оккупация северных провинций Ирана [4], Арцахский (Нагорно-Карабахский) конфликт между постсоветской Арменией и Азербайджаном), употребляемые в политических и академических дебатах аргументы доходили до отрицания того, что представители соответствующих групп готовы были признать в мирное время. Иными словами, возникновение и эскалация конфликтов способствовали становлению и укреплению новых теорий и пересмотру предыдущих. Создавались и конструировались доказательства, существование которых не всегда может быть подтверждено. Существенным источником путаницы в научных подходах или ненадлежащего упрощения вопросов этнологии является достаточно часто встречающаяся и иногда скрытая тенденция игнорирования свидетельств о прошлых исторических реалиях или их эффективной манипуляции в соответствии с современной политической ситуацией. Очевидно, что азербайджанская школа востоковедения и образовательные центры, которые проводили исследования в области гуманитарных наук, как и все другие учреждения, были потомками и, в каком-то смысле, — последователями ранее разработанного и установленного советского дискурса.

Создание или преобразование новой национальной идентичности, которая будет соответствовать интересам нового независимого государства и относительно недавно сформированному образу «разделенной нации», подразумевало и переписывание (или реинтерпретацию) истории, и придумывание новых традиций, и попытку максимально углубиться, когда речь идет о корнях нации.

Примордиальные взгляды на национальные и исторические вопросы были распространены как в советское время, так и после него. В случае постсоветского Азербайджана они также сыграли существенную роль в создании национальной идентичности, предоставляя вариант «разумной» истории, основанной на последовательных фактах и логике, которые должны были привести к предположению, что члены нации являются потомками автохтонных групп, бывших жертв соседних народов, управляемых русскими и/или персами. Следует отметить, что во главе многих правящих династий в Иране — таких, как династия Каджаров (1796–1925), были на самом деле тюркоязычные деятели, которые, наряду с фарси, употребляли и собственные наречия. Наличие тюркоязычных иранцев, составляющих определенную часть населения Ирана, зачастую интерпретируется как «азербайджанская нация», страдающая от «персидского ига».

Описание прошлого с помощью современных терминов и установок национализма, в значительной степени полагаясь на лингвистику (например, утверждение, что каджарские монархи, говорящие на собственном турецком диалекте со своими соплеменниками и на персидском — с придворными служащими, рассмотрели бы языковое разнообразие (если бы они когда-либо размышляли об этом) как постоянный и неизменный факт жизни, налагаемый на человека Богом [1, с. 273], не всегда удовлетворяет критериям объективности.

Таким образом, определение и представление об отдельной от более широкого понимания иранского народа национальной идентичности тюркоязычных иранцев, а также их идентификация с азербайджанцами бывшей советской республики на основе языковых особенностей и сходства обусловлены появлением новых политико-правовых доктрин, представленных чаще за пределами самого Ирана.

Литература

1. Абрамян Е. Кясрери — объединяющий националист Ирана // Ближневосточные исследования. 1973. Т. 9. № 3. С. 271–295.

2. Асатрян Г. Этническая композиция Ирана. Ереван : Кавказский центр иранистики, 2012. 130 с.
3. Атабаки Т. Азербайджан: этничность и автономия в Иране в XX веке. Лондон : Бритиш академи пресс, 1993. 238 с.
4. Гасанлы Дж. На заре холодной войны: советско-американский кризис вокруг иранского Азербайджана, 1941–1946. Лэнхем : Издательство Роумэн и Литтлфилд, 2006. 424 с.
5. Кашани-Сабет Ф. Пограничные фикции: формирование иранской нации, 1804–1946. Принстон : Нью-Джерси : Пресса Принстонского университета, 1999. 304 с.
6. Олсон Р. Азербайджанский вопрос и турецко-иранские отношения, 2000–2002 // Национализм и этническая политика. 2002. Т. 8. № 4. С. 61–85.
7. Сахаров И. В. Рекомендательный указатель литературы. Иран. М. : Книга, 1978. 111 с.
8. Шеффер Б. Границы и братья: Иран и вызовы азербайджанской идентичности. Пресса МИТ, 2002. 300 с.

References

1. Abrahamian E. *Kasravi: The Integrative Nationalist of Iran* [Kyasrevi — ob'edinyayushchii nationalist Irana] // Middle Eastern Studies [Blizhnevostochnye issledovaniya]. 1973. Vol. 9. N 3. Pp. 271–295.
2. Asatryan G. *Ethnic Composition of Iran* [Etnicheskaya kompozitsiya Irana]. Yerevan : Caucasian Center for Iranian Studies [Kavkazskii tsentr iranistiki], 2012. 130 p.
3. Atabaki T. *Azerbaijan: Ethnicity and Autonomy in Twentieth-Century Iran* [Azerbaijdzhan: etnichnost' i avtonomiya v Irane v XX veke]. London : British Academy Press, 1993. 238 p.
4. Hasanli J. *At the Dawn of the Cold War: the Soviet-American Crisis over Iranian Azerbaijan, 1941–1946* [Na zare Kholodnoi voiny: sovetsko-amerikanskii krizis vokrug iranskogo Azerbaijdhana, 1941–1946]. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers [Izdatel'stvo Roumen i Littlfild], 2006. 424 p.
5. Kashani-Sabet F. *Frontier Fictions: Shaping the Iranian Nation, 1804–1946* [Pogranichnye fiksii: formirovanie iranskoi natsii, 1804–1946]. Princeton : NJ : Princeton University Press [Pressa Prinstonskogo universiteta], 1999. 304 p.
6. Olson R. *The Azeri Question and Turkey-Iran Relations, 2000–2002* [Azerbaijdhanskii vopros i turetsko-iranskoe otnosheniya, 2000–2002] // Nationalism and Ethnic Politics [Natsionalizm i etnicheskaya politika]. 2002. Vol. 8. N 4. Pp. 61–85.
7. Sakharov I. V. *Recommended literature index. Iran* [Rekomendatel'nyi ukazatel' literatury. Iran]. M. : Book [Kniga], 1978. 111 p.
8. Shaffer B. *Borders and Brethren: Iran and the Challenge of Azerbaijani Identity* [Granitsy i brat'ya: Iran i vyzovy azerbaijdhanskoi identichnosti]. MIT Press, 2002. 300 p.

Идея социальной иерархии в русской религиозной философии

Александров Владимир Борисович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры философии и культурологии
Доктор философских наук, профессор
vladboralex@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье определяются основные культурные универсалии, формирующие видение общества в отечественной культурной традиции. Показывается, что центральное место среди них принадлежит категории «иерархия», значение которой связано не только с применением системного подхода к исследованию общества, но и с ее ценностно-смысловой природой, через соотнесение с которой человек, укорененный в соответствующей культурной традиции, осознает и реализует себя в общественной жизни.

Особый акцент делается на выдвинутой русскими мыслителями идее, согласно которой, духовное значение иерархии раскрывается в начале служения, понимаемого не как служба, предполагающая слепое и нерелективное выполнение некоторой функции, а как деятельность, с одной стороны, захватывающая всю полноту личности, а с другой, — выступающая условием ее развития. Отмечается, что принцип иерархии лежит в основе свойственного русской культурной традиции отношения к теме прав человека, согласно которому, права человека подчинены его обязанностям.

В статье указывается, что философия служения, развиваемая русскими мыслителями, противостоит философии интереса, доминирующей в современной социальной мысли.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

культурная универсалия, единство, целостность, иерархия, служение, обязанности и права человека, «качественная годность» человека

Alexandrov V. B.

Idea of Social Hierarchy in the Russian Religious Philosophy

Alexandrov Vladimir Borisovich

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

ABSTRACT

In article the main cultural universalities forming vision of society in domestic cultural tradition are defined. It is shown that the central place among them belongs to the category "hierarchy" which value is connected not only with application of system approach to society research, but also with its valuable and semantic nature, through correlation with which, the person implanted in the corresponding cultural tradition, realizes and realizes itself in public life.

The special emphasis is placed on the idea put forward by the Russian thinkers according to which spiritual value of hierarchy reveals at the beginning of service, understood not as the service assuming blind and not reflective performance of some function, and as activity, on the one hand, taking all completeness of the personality, and with another, acting as a condition of her development. It is noted that the principle of hierarchy is cornerstone of the relation peculiar to the Russian cultural tradition to a subject of human rights according to which human rights are subordinated to its duties.

In article it is specified that the philosophy of service developed by the Russian thinkers, resists to the philosophy of interest defining the majority of the directions to modern social thought, dominating in modern social thought.

KEYWORDS

cultural universal, unity, integrity, hierarchy, service, duties and human rights, "the qualitative validity" of person

Известно, что образ социума, формирующийся в общественном сознании нации, в значительной степени определяется культурной традицией, закрепляющей ее исторический опыт. Культурная традиция «навязывает» специфические ментальные схемы, которые мало зависят от исторически сложившихся условий. Конкретизация этого общего положения предполагает экспликацию культурных универсалий, вокруг которых происходит «кристаллизация» соответствующего данной традиции способа мышления. При этом следует иметь в виду, что культурные универсалии или категории культуры отличаются от категорий мышления тем, что их содержание не сводится к отражению некоторых общих сторон социальной реальности. Наряду с ними, они включают в свое содержание их ценностно-смысловое истолкование, так или иначе определяющее самосознание человека, принадлежащего к соответствующей культуре.

Установление культурных универсалий происходит в работах философов, чья интуиция, обусловленная личным опытом пребывания в определенной культуре, получает свое обоснование в более или менее развитых концептуальных построениях. Конечно, видение социальной реальности различными мыслителями может существенно разниться. Однако подобие личного опыта обуславливает наличие общих тенденций, прослеживаемых в трудах наиболее глубоко мыслящих представителей национальной философской мысли.

В данной статье мы попытаемся представить «блок» культурных универсалий, определяющих понимание природы общественной жизни и соответствующего ему смысла человеческого существования так, как он видится представителям русской религиозной философии.

Анализ произведений представителей отечественной философской мысли позволяет заключить, что фундаментальным принципом русского мировоззрения, определяющим понимание общества, является категория «единство», что отражает сложный и противоречивый опыт «собирания земель», совместного, общинного противостояния разрушительным силам природы и социальной среды, проходящий красной нитью через всю историю России. Выдвижение принципа единства на первый план в той или иной форме можно встретить в трудах многих русских мыслителей. К их числу относятся такие корифеи отечественной философской мысли, как К. Н. Леонтьев, Н. А. Бердяев, С. Л. Франк и др. В частности, согласно Леонтьеву, законом существования развитых форм общественной жизни является единство, делающее возможным ее сложность. С. Л. Франк полагает, что «общество как совместная богочеловеческая жизнь, есть свободное всеединство» [5, с. 124] и т. д.

Конкретизация принципа единства русскими мыслителями осуществляется с помощью категории целостности. Соответственно, общество трактуется ими как *органическое целое*. При этом функциональная эффективность органического целого связывается ими с его сложностью, которая (в терминологии К. Н. Леонтьева — «цветущая сложность») является важнейшим показателем уровня развития общества. В свою очередь, сложность для своего сохранения предполагает внутреннюю организацию, важнейшим условием которой выступает иерархия соподчиненных уровней.

Иерархия — это центральная категория, организующая систему универсалий, определяющих видение общества в русской общественной мысли. С одной стороны, за выводением на первый план этой категории стоит логика, в полной мере соотносимая с логикой системного мышления, получившей в настоящее время широкое распространение. Так, в частности, приводимое ниже рассуждение С. Л. Франка,

изложенное в 20-х гг. прошлого века, вполне укладывается в парадигму системного подхода, устанавливаемую в трудах современных авторов. «Общество, как все живое, — пишет русский философ, — не есть однородная груда или куча отдельных частей: оно есть сложное целое, части которого суть его члены или органы, исполняющие определенную функцию в целом <...> чем богаче и полнее общество, тем оно сложнее, т. е. тем длиннее цепь звеньев, связующих высшую инстанцию с низшими. Упрощение этой иерархии равносильно упадку общества, ее уничтожение равносильно разложению общества, превращению его в неорганическую массу» [Там же, с. 118–119]. В этом же плане рассуждает и Леонтьев, для которого органичность, связанная с иерархичностью общественного устройства, является условием «цветения» общества, его «цветущей сложности». Органичность в применении к обществу предполагает централизацию власти или даже, по выражению Леонтьева, «деспотизм». *«Высшая точка развития не только в органических телах, но и вообще в органических явлениях, есть высшая степень сложности, объединенная таким внутренним деспотическим единством»* [4, с. 69].

Сложность, необходимая для органичности общества, предполагает неравноценность и неравенство по самым разным критериям элементов, составляющих те или иные срезы общественной жизни. Эта неравноценность, связанная с отношениями соподчинения элементов и сторон общества и означающая, по существу, иерархичность общественной жизни, предполагает централизованную власть. «Пока есть сословия, пока провинции несходны, пока воспитание различно в различных обществах, пока претензии неодинаковы, пока племена и религии не уравнены в общем индифферентизме, до тех пор власть больше или меньше централизованная есть необходимость» [Там же, с. 96]. Разрушение иерархически организованной сложности в рамках разного рода уравнилельных тенденций, за которыми стоит, согласно К. Н. Леонтьеву, либеральная идеология, представляет собой деградацию. *«Эгалитарно-либеральный процесс есть антитеза процессу развития»* [Там же, с. 76].

Однако принцип иерархии не является следствием сугубо социологического или, по выражению Франка, механического подхода. Логическое обоснование принципа иерархии должно сопрягаться с установлением его *ценностно-смысловой* природы, через соотнесение с которой человек, укорененный в соответствующей культурной традиции, осознает и реализует себя в общественной жизни. Ценностно-смысловая природа иерархически организованного общественного целого связана с тем, что органическая природа общества (в отличие от органической природы живых систем) укоренена в определенным образом понимаемом духовном начале. Именно этим «органицизм» русских философов отличается и от целостного видения общества как следствия естественного процесса организации человеческой деятельности, направленной на производство общественной жизни, в духе марксизма, и от биологизаторского органицизма Спенсера.

Согласно русским философам, дело заключается в том, что «общественная жизнь по самому своему существу не простое удовлетворение субъективных нужд людей, а строительство и воплощение абсолютной божественной правды» [5, с. 121]. Сохранение единства является божественным заданием, которое люди как существа, наделенные Богом свободной волей, должны стремиться выполнить. Иерархия как важнейшее условие такого единства «онтологически необходимо присуща обществу», и в силу этого иерархичность «есть незыблемый божественный закон, определяющий само существо человека и общества» [Там же].

Другой оттенок в понимании основания иерархичности, углубляющий ее понимание как божественного закона, устанавливает Бердяев, который исходит из того, что иерархичность земной жизни укоренена в иерархической природе космоса. «Космическая жизнь, — пишет философ, — иерархична. Иерархична и жизнь общественная, поскольку есть в ней космический лад и не разорвана органическая

связь с космосом <...> всякое разрушение космической иерархии атомизирует бытие, разрушает реальность общего и реальность индивидуального (государства, нации и другие реальные общности в такой же мере, как и личности) и сцепляет, сковывает атомы в механические коллективы» [2, с. 39]. Иерархия противостоит космическому хаосу и, соответственно, хаосу в общественной жизни, в чем и состоит ее огромное значение.

Конечно, «иерархическое начало, как и все в этом мире, может вырождаться <...> иерархическое начало может сделаться косным и инертным и ставить препятствие всякому творческому движению» [Там же]. Когда это происходило в истории, то «подымались темные хаотические волны и грозили смести общественный космос, уничтожить всякий космический лад в общественной жизни» [Там же, с. 40]. Причины такого вырождения, как отмечает Франк, заключаются в том, что «власть и привилегированное положение <...> суть соблазны, легко используемые не в интересах общества и объективной правды, а в личных интересах отдельного человека» [5, с. 122]. Основным источником такого вырождения является замкнутость групп и классов, осуществляющих управленческие функции.

Духовное значение иерархизма раскрывается в начале *служения*, т. е. ответственной деятельности во имя сохранения целостности общественной жизни, а значит, воплощения в жизни божественной правды. *Служение* — это еще одна культурная универсалия, определяющая видение общественной жизни и понимание смысла деятельности самых разных категорий населения, в том числе и тех, которые считаются привилегированным сословием. «Основание всякой привилегии, всяких особых прав, всякого высшего положения человека или общественной группы и класса лежит в одном: в их надобности для выполнения объективно-необходимой общественной функции в деле общего служения правде» [Там же, с. 121].

Универсальная значимость принципа служения проявляется, в частности, в том, что он позволяет определить истинный смысл демократии. «Демократия есть не власть всех, а служение всех. Не хищническое, корыстное или властолюбивое желание всех людей или „народа“ быть хозяином и распорядителем своей судьбы, державным властителем жизни, есть ее основание, а чувство обязанности активного соучастия всех в общем служении правде» [Там же, с. 124].

Этот подход Франк отличает от того, который свойственен «индивидуалистически-демократическому» мышлению. Для последнего иерархизм, который для русских мыслителей является источником начала служения, наполняющим его духовным смыслом, выступает лишь как дань, «платимая верховными началами „воли большинства“ и индивидуальной свободы — естественной необходимости, нечто вроде неизбежного трения в ходе общественной машины. Идеалом при этом остается возможный минимум иерархичности» [Там же, с. 120–121].

Между тем, иерархия не только не исключает возможность индивидуальной свободы и развития личности, но и, по словам Бердяева, является условием, определяющим содержание личностного бытия, поскольку она, так или иначе, устанавливает те специфические для каждого человека связи и отношения, в которых он осознает свою особенность, неповторимость и ответственность перед обществом. Провозглашая эту позицию, Бердяев практически развивает ход мысли Франка, связавшего иерархизм с началом служения. «Личностное начало связано с иерархическим началом <...> и гибнет в хаосе <...> личность не терпит хаотического смешения, плебейского стирания всех границ и различий [2, с. 41]. Иными словами, служение представляет собой не «службу» как слепое и нерелексивное выполнение некоторой функции, обусловленной способом включения в социальную иерархию, а действие, с одной стороны, захватывающее всю полноту личности, а с другой, — выступающее фактором ее развития.

С этой установкой соотносится и наиболее проблемный аспект понимания иерархии как смыслообразующего начала общественной жизни — представление об иерархии как основании культуры. Это представление связано с известной и весьма спорной концепцией Бердяева, согласно которой, культура укоренена в культе, закрепляющем иерархические отношения в обществе. Именно поэтому «культуре передан иерархический характер культа» [Там же, с. 218]. Эта точка зрения приводит философа к заключению, что «культура — благородного происхождения», ее развитие является привилегией духовной аристократии. «Культура всегда идет сверху вниз, путь ее аристократический» [Там же]. Данная позиция представляет собой результат весьма тенденциозной трактовки идеи иерархизма применительно к культуре.

Конечно, многое зависит от того, как понимать культуру. Если культура — это высшие достижения духовной жизни нации, то Бердяев, несомненно, прав. Однако подобный подход к трактовке феномена культуры приводит к утрате ее сущности как важнейшей формы кодирования исторического опыта, в которой зашифрованы основные смыслы бытия людей, составляющих некоторую общность — этническую, социальную, поселенческую или какую-то иную. Сохранение такого понимания культуры означает невозможность ее сведения к высшим достижениям в искусстве, литературе или философской мысли. Культура — это творение всего народа, и представитель высокой культуры является, выражаясь словами Маяковского, сказанными о Есенине, «подмастерьем народа-языкотворца». Значение иерархии в культуре проявляется в том, что духовная элита осуществляет специфическую функцию, наполняя культурную традицию рефлексией, глубоким личностным переживанием, художественной образностью, религиозными смыслами, находящими свое выражение в произведениях искусства, философских трактатах, богословских текстах и пр., но не в создании культуры, ее основных ценностей и смыслов.

За взглядами Бердяева на природу культуры стоит свойственное многим русским мыслителям рассмотрение в качестве одной из основ общественной жизни *принципа аристократии*. В соответствии с ним, и власть в обществе, и все, что связано с созданием духовных скреп общественной жизни, должно принадлежать лучшему меньшинству. По словам Бердяева, «возникновение аристократического начала было в мире борьбой света с тьмой, рождением личности, освобождением духа» [Там же, с. 42]. Оно, будучи, по своей сути, аполлоническим началом, противостоит разгулу революционного дионисийского начала. Вообще, по Бердяеву, «всякий жизненный строй иерархичен и имеет свою аристократию, неиерархична лишь куча мусора, и лишь в ней не выделяются никакие аристократические качества» [Там же, с. 107].

В этом же направлении развивается и мысль Франка, утверждавшего, что «всякое общество есть *аристократия*» [5, с. 119]. Согласно его рассуждениям, это касается и обществ, считающих себя демократическими, и обществ, в которых утверждается тоталитарная власть. «Верхушки парламентских партий в демократии или одной партии при партийной диктатуре (как в советской России „политбюро“ коммунистической партии) суть такая же олигархия, как власть высшей аристократии в сословном государстве» [Там же].

Но каким образом формируется аристократия, имеющая право навязывать свою волю обществу? Согласно Франку, основанием авторитета представителя аристократии является «*харисма*», т. е. «*сознание не произвольной человеческой избранности, а объективно-божественной избранности человека, его предназначенности для общественного водительства*» [Там же, с. 121]. Аналогично рассуждает и Бердяев, согласно которому, «возможна и оправдана лишь аристократия Божьей милостью, аристократия по духовному происхождению и призванию и аристократия по благородству происхождения и по связи с прошлым» [2, с. 109].

Эта позиция связана с общей установкой, свойственной русской философии, о необходимости признания принципа *качественной годности* людей. «Строение

общества должно отражать на себе различие в авторитетности, качественной годности, онтологической значительности отдельных его членов и участников» [5, с. 121]. Для пояснения этой позиции Франк приводит фрагмент Нового завета из послания апостола Павла коринфянам: «...иная слава солнца, иная луны, иная звезд, и звезда от звезды разнится в славе» (1Кор. 15:41). Подобные размышления можно встретить и у И. А. Ильина в его рассуждениях о человеческом ранге и о том, что власть в обществе должна принадлежать лучшим (подробнее о взглядах Ильина по данному вопросу см.: 1). В этом же духе высказывается и Бердяев: «Пока жив дух человеческий и качественный образ человека не задавлен окончательно количеством, будет стремиться человек к царству лучших, к истинной аристократии» [2, с. 105]. Еще раньше аналогичную мысль высказал К. Н. Леонтьев: «...те исторические миры были и плодотворнее и могущественнее других, в которых при монархических склонностях, сверх того еще и аристократия родовая держалась упорнее» [4, с. 113].

Оценивая эти рассуждения, следует, по-видимому, признать, что они во многом навеяны отрицательным отношением, с одной стороны, к известному им опыту демократического правления в западных странах, а с другой, — к опыту тоталитарной организации власти в СССР. Русские философы ведомы имеющим давнюю историю стремлением установить социальные основания преодоления и исключения из общественной жизни практики злоупотребления властью, ее использования или в корыстных целях, или как репрессивного аппарата, применяемого для осуществления некоторой сверхценной идеи. Кроме того, нельзя отрицать, что исторический опыт России убеждает в том, что в качестве образцов подлинного служения обычно выступали представители русской аристократии, дворянство и офицерство.

Вместе с тем, рассуждения о роли лучших людей, о человеческом ранге, о «качественной годности людей» и т. п. отражают общую для русской общественной мысли тенденцию к умозрительности, стремление смотреть поверх практических задач, решение которых необходимо обществу в некоторой исторической перспективе. И никуда не деться от того, что для решения многих из таких задач, на сегодняшний день, не найдено лучших механизмов, чем те, которые заложены в идее демократии. Тем не менее, несмотря на то, что рассуждения русских философов кажутся малоприменимыми в конкретной практике, нельзя отрицать их значение как определенного опыта постижения природы власти, могущего сыграть определенную роль в дальнейшем теоретическом поиске, направленном на установление оптимальных форм ее организации.

Принцип иерархизма лежит в основе особого, свойственного русской культурной традиции отношения к теме прав человека, принципиально отличающегося от развиваемого западной идеологией учения о правах человека. Главной посылкой русской философии является подчинение прав человека его обязанностям. «Обязанности человека глубже прав человека, — пишет Н. А. Бердяев, — они и обособывают права человека. Право вытекает из обязанности. Если все будут очень сильно сознавать свои права и очень слабо свои обязанности, то права никем не будут уважаться, и не будут реализованы» [2, с. 126]. При этом и права, и обязанности человека обретают свой смысл только лишь при понимании человека как существа богоподобного, являющегося носителем божественного начала.

Противоположная точка зрения, укореняющая права человека в его интересах и притязаниях, рассматривающая человека как «рефлекс внешних условий» (Бердяев), утрачивает ту абсолютную основу, делающую возможным исполнение своих обязанностей и осуществление прав. «Права человека должны иметь онтологическую основу, они предполагают бытие человеческой души в вечности, и бытие, бесконечно превышающее эту душу, бытие Божье» [Там же]. Эту точку зрения разделяет и С. Л. Франк. Ее обоснование он находит в том, что не существует «„прирож-

денных“, первичных прав и притязаний человека; права человека вытекают из его обязанностей, суть производные следствия из его единственного права — права на служение» [5, с. 122].

Кроме того, в самой области прав, согласно русским мыслителям, не может быть равенства. Неравенство является оборотной стороной иерархизма. «Общественная жизнь, поскольку она по своему существу есть единство, основанное на верховном начале служения, предполагает, прежде всего, обратное начало неравенства, начало иерархизма» [Там же, с. 118].

Это неравенство касается не просто очевидного различия в природных способностях и в условиях рождения. Оно имеет в виду неравенство прав субъектов, находящихся на различных ступенях иерархической лестницы. Критикуя либеральное учение о правах человека, Франк представляет его следующим образом. Идея равенства прав вытекает «из идеи абсолютной ценности самодовлеющей личности, из обоготворения каждого отдельного человека как такового. Равенство есть здесь абстрактное равенство, одинаковость всех людей, взятых каждый поодиночке, одинаковость ряда величин, каждая из которых имеет значение величины бесконечной» [Там же].

Франк утверждает, что равенство, в абсолютном смысле слова, «есть начало, в общественной жизни совершенно неосуществимое». Как люди всегда не равны по своим физическим и душевным свойствам, так они не равны по своему социальному положению, по своим правам и обязанностям. «Неравенство между каким-нибудь якобинским или большевистским диктатором и рядовым обывателем или низшим служащим не меньше, чем неравенство между монархом и последним бедным крестьянином» [Там же]. Это неравенство является следствием установленного выше факта иерархической организации общественной жизни. Возможность существования особых прав «лежит только в одном: в их надобности для выполнения объективно необходимой общественной функции в деле общего служения правде. Ибо не только подчинение, но и власть, и главенствование есть служение и потому оправдано в качестве такового» [Там же, с. 121].

Отрицание единых прав, утверждение неравенства людей не означает полного исключения темы равенства. В русской религиозной философии предлагается такое понимание равенства, которое только и может быть совместимо с началом иерархизма. Согласно Франку, «есть только одно отношение, в котором все люди действительно, т. е. онтологически, равны и в котором поэтому они должны блюсти равенство: это есть их отношение к Богу» [Там же, с. 123]. Отсюда следует, что поскольку Бог — существо абсолютно совершенное, постольку люди перед лицом Бога в равной степени исполнены бессилия и греховности. «Из этого отношения следует не равенство прав и притязаний, а равенство нищеты, достоинства и смирения; никто не вправе считать себя выше других в этом онтологическом отношении, не видеть в другом человеке равного себе соучастника общей нужды и общей задачи совершенствования. Принцип равенства выражается здесь не в эгоистической обиде за себя и желании, оглядываясь на другого, получить столь же, сколько и он <...> принцип равенства есть здесь, иначе говоря, иной аспект начала солидарности, любви к ближнему» [Там же]. Примеры такого типа отношений Франк находит в аристократических корпорациях, в частности дворянстве, в котором объединяются самые захудалые и бедные дворяне со знатнейшими вельможами, в офицерском сообществе и т. п. Поэтому «равенство в истинном, онтологически обоснованном своем смысле есть не что иное, как всеобщность служения» [Там же, с. 124].

По поводу приведенных идей русских мыслителей можно отметить следующее. Несомненно, в настоящее время, когда права человека становятся общепринятой ценностью, зафиксированной в Конституции и определяющей риторику самых

разных политических сил, и их обеспечение является одним из важнейших условий для установления взаимопонимания в межгосударственных диалогах, идея подчинения прав человека его обязанностям обретает, на первый взгляд, своеобразный музейный оттенок. Тем не менее, нельзя отрицать, что высказанные русскими мыслителями аргументы заключают в себе важные возможности для углубления рефлексии на тему социального смысла идеологии прав человека.

Эти аргументы ориентируют на более глубокий анализ тех следствий, которые могут проистекать из некритического принятия идеологии, базирующейся на догматическом понимании положения о правах человека, безоговорочного подчинения этому положению других ценностей и оснований общественной жизни. Актуальность подобного рода размышлений становится тем более очевидной сегодня на фоне сложных процессов в общественной жизни, связанных с утверждением прав разного рода меньшинств, требованиями развития ювенальной юстиции, периодически поднимаемой темой прав осужденных, в том числе и за самые тяжкие преступления и т. п.

Кроме того, нельзя не видеть, что идеология прав человека, претендуя на общечеловеческую значимость, хотя бы ее адепты или нет, приобретает особый смысл в различных культурах, в контексте различных культурных традиций. Поэтому одной из важнейших задач общественной мысли является, на наш взгляд, внимательное соотнесение тех ценностей, которые предлагаются обществу как фундаментальные принципы общественного устройства, имеющие общечеловеческое значение, с культурной традицией, которая может более или менее успешно ассимилировать эти ценности или отвергать их.

Эти «далекие от реальной жизни» идеи русских философов выражают благородную попытку духовного поиска путей к исключению перерождения общественной активности и, в частности, политической деятельности, в борьбу за сиюминутные интересы, закрывающую видение основного смысла человеческой истории, в качестве которого они видели духовное возвышение личности. Именно на это ориентирует философия служения, развиваемая русскими мыслителями.

Кроме того, философия служения углубляет понимание общественной жизни по сравнению со свойственным марксизму сугубо «технологическим» подходом. Согласно этому подходу, «организованность общественных систем объясняется самим характером деятельности людей в процессе общественного производства своей жизни, элементами которого выступают производство материальных средств жизни, производство людей как общественных индивидов и производство „самой формы общения“, т. е. наличного типа отношений между людьми» [3, с. 121]. Нельзя отрицать, что на основе этого подхода марксистская социология создала логически стройную модель человеческого общества. Однако нельзя не видеть и того, что эта модель существенно упрощает тему смысловых основ бытия человеческой личности, сводя ее к удовлетворению жизненно значимых интересов. Этой философии, которую можно определить как *философию интереса*, русские мыслители противопоставляют *философию служения*, наполняющую деятельность человека глубоким духовным содержанием.

Конечно, философия служения не может исключить интереса как некоторого способа понимания смысла человеческого существования и принципа общественной жизни. Более того, философия служения должна включить в себя интерес, поскольку служение, в подлинном смысле этого слова, если мы не хотим превратить общество в собрание бездумных исполнителей, должно предполагать личностную вовлеченность субъекта, осуществляющего свое служение. Это будет возможным только в том случае, когда служение станет предметом интереса субъекта. Интерес как ориентирующий фактор проявляется на этапе и определения сферы

деятельности, и формулирования ее конкретных целей, и конкретизации ее ценностного обоснования.

Однако сказанное не означает, что философия служения не имеет самостоятельного значения. Выдвижение на первый план идеи служения включает в себе важное требование соотнесения человеком своей деятельности с высшим смыслом общественной жизни — сохранением целостности и внутренней гармонии общества, в рамках которого только и может быть достигнуто духовно наполненное бытие человеческой личности.

В заключение отметим, что сформулированное в русской философии понимание общества как иерархически организованного целого, имеющего духовную основу, смысл которой заключен в общем устремлении к Богу, во многом отражает отечественную культурную традицию. Это понимание задает особое видение многих, казалось бы, очевидных ценностей, в том числе и тех, которые приобрели статус общечеловеческих. Думается, что учет этого видения необходим не только для углубления философской рефлексии на тему смысла общественного бытия, но и для определения практических путей гармонизации общественных отношений и процессов, протекающих в общественном сознании.

Литература

1. Александров В. Б., Кольцова А. А. Идея человеческого ранга в философии И. А. Ильина // Управленческое консультирование. 2013. № 12.
2. Бердяев Н. А. Философия неравенства // Русское зарубежье. Из истории социальной и правовой мысли. Л., 1991.
3. Левада Ю. А. Общество // Философская энциклопедия. В 5 тт. Т. 4. М.: Советская энциклопедия, 1967.
4. Леонтьев К. Н. Византизм и славянство // Избранное. М., 1993.
5. Франк С. Л. Духовные основы общества. Введение в социальную философию // Духовные основы общества. М., 1992.

References

1. Alexandrov V. B., Koltsova A. A. *Idea of a human rank in the philosophy of I. A. Ilyin* [Ideya chelovecheskogo ranga v filosofii I. A. Il'ina] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 12.
2. Berdyayev N. A. *Philosophy of an inequality* [Filosofiya neravenstva] // Russian abroad. From history of social and legal thought [Russkoe zarubezh'e. Iz istorii sotsial'noi i pravovoi mysli]. L., 1991.
3. Levada Yu. A. *Society* [Obshchestvo] // Philosophical encyclopedia [Filosofskaya entsiklopediya]. In 5 vol. Vol. 4. M.: Soviet Encyclopedia [Sovetskaya jenciklopedija], 1967.
4. Leontyev K. N. *Byzantism and Slavdom* [Vizantizm i slavyanstvo] // Selected works [Izbrannoe]. M., 1993.
5. Frank S. L. *Spiritual bases of society. Introduction in social philosophy* [Dukhovnye osnovy obshchestva. Vvedenie v sotsial'nuyu filosofiyu] // *Spiritual bases of society* [Dukhovnye osnovy obshchestva]. M., 1992.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как основа формирования гражданского общества

Возный Сергей Александрович

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (Киев, Украина)
Аспирант

РЕФЕРАТ

В статье анализируются роль и значение эффективного взаимодействия институтов местного самоуправления и органов государственной власти для становления в Украине гражданского общества. Автор обращает внимание на такие противоречия, как отсутствие разветвленного нормативно-правового поля, неготовность субъектов — как простых граждан, так и государственных служащих — к восприятию соответствующих «правил игры», нежелание властных структур «поделиться властными полномочиями» и т. п. Рассматриваются такие процессы, как «кризис легитимности» и «кризис участия», которые сдерживают развитие самоуправления страны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политика, культура, власть, самоуправление

Vozniy S. A.

Interaction between State Government and Local Self-governments as a Basis for the Formation of Civil Society

Vozniy Sergey Alexandrovich

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (Kiev, Ukraine)
Graduate Student

ABSTRACT

In the article is analyzed the role and importance of effective cooperation of local government institutions and public authorities for the establishment of civil society in Ukraine. The author draws attention to such controversies as the lack of extended regulatory framework and unreadiness of subjects — both ordinary citizens and civil servants — to accept relevant “rules of game”, the reluctance of authorities to cede “public authority” etc. The article considers such processes as “crisis of legitimacy” and “crisis of participation” that hinder the development of self-government of the country.

KEYWORDS

human, politics, culture, power, self-government, freedom, responsibility

Формирование гражданского общества — процесс длительный. В Украине он развивается противоречиво и болезненно. В его основе лежит поиск эффективных форм самоуправления, влияния граждан на институты государственной власти, апробация механизмов ответственности субъектов взаимодействия самоуправления и государственной власти. Сегодня мы наблюдаем (и чувствуем) противоречивость развития общественного и местного самоуправления. Ее преодоление, или, по крайней мере, минимизация является необходимым условием развития гражданского общества.

Общество может действительно стать гражданским, если обретет самостоятельность, будет иметь свой собственный фундамент и проникнется духом творчества и свободы, активности и ответственности. В Украине процесс формирования граж-

данского общества только начинается. В этом контексте можно выделить следующие ключевые позиции: во-первых, невозможность, и даже опасность, формирования гражданского общества «сверху», т. е. по желанию или по плану представителей власти; во-вторых, настоятельную необходимость реформирования государства в максимально благоприятный институт для развития внутренне-мотивированной инициативы и политической активности граждан, их общественных организаций. Своеобразным стержнем общественной организации и управления должно стать местное самоуправление.

Конституция и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусматривают, что право территориальной общины на местное самоуправление осуществляется обществом как непосредственно с использованием различных форм прямой демократии (местный референдум, местные выборы, общее собрание и т. п.), так и через деятельность выборных и других органов местного самоуправления. Определяя субъект местного самоуправления, Конституция Украины исходит из концептуальных положений общинной теории местного самоуправления, согласно которой, различаются «естественные» и «искусственные», образованные актами государственной власти, административно-территориальные единицы. Право на местное самоуправление имеют только территориальные общины административно-территориальных единиц, которые возникают естественным путем. К «естественным» административно-территориальным единицам относятся поселения — села, поселки и города.

В качестве важной формы участия граждан в местном самоуправлении могут выступить органы самоорганизации населения, под которыми целесообразно понимать выборные органы, создаваемые местной территориальной «громадой» (общиной микрорайона, улицы, квартала и др.) в порядке, определенном законом и уставом местного сообщества, для решения вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления, и наделенные местным советом частью собственной компетенции, финансов, имущества. В частности, возможно определить четкий статус, управленческие, правовые и организационные формы такого важного элемента системы местного самоуправления, как органы самоорганизации населения.

Под органом самоорганизации населения нужно понимать избирательный орган, который создает местная территориальная община (микрорайона, квартала, улицы и т. д.) для решения вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления, имеющих значение, соответственно, для городской или поселковой территории, и который местный совет наделил частью собственной компетенции, финансов, имущества.

В действующем законодательстве, нормативных актах органов местного самоуправления порядок реализации права граждан и участия в местном самоуправлении, к сожалению, как правило, подробно не регламентируются (за исключением местных выборов). Такая ситуация существенно затрудняет внедрение новых форм в практику территориальных общин и не способствует дальнейшему развитию местной демократии, привлечению граждан к участию в решении вопросов местного значения. Закон «О местном самоуправлении в Украине» фактически ограничивается только установлением перечня некоторых форм, к которым относится местный референдум (ст. 7), общее собрание граждан (ст. 8), местные инициативы (ст. 9) и общественные слушания (ст. 13). Этот перечень, как нам кажется, является далеко не полным и не включает ряда форм участия граждан в местном самоуправлении, которые достаточно широко практикуются в развитых зарубежных странах и отдельными местными общинами в Украине.

Правовая регламентация таких вопросов может быть осуществлена на двух уровнях — законодательном (в рамках Законов «О местном самоуправлении в Украине», «О референдумах в Украине» и других) и локальном (в уставах территориальных общин). Можно расширить перечень элементов системы местного самоуправления,

внеся в него общественные формирования, местные ячейки политических партий, общественные организации, предприятия, учреждения и организации, находящиеся в коммунальной собственности. В частности, предметом устава территориальной общины могут быть вопросы организации местных инициатив, общественных слушаний, общих собраний граждан, индивидуальных и коллективных обращений к органам и должностным лицам органов местного самоуправления, общественных работ, самообложения, участия в работе органов местного самоуправления и образования ими органов, общественного обсуждения проектов актов органов местного самоуправления. К ним, например, можно отнести индивидуальные и коллективные обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления (петиции), общественные работы по благоустройству территории населенного пункта, предоставление услуг социально незащищенным жителям, самообложение, участие в работе органов местного самоуправления и органов, которые ими образуются и т. п.

Реалистично мыслящие ученые и политики сейчас все более активно говорят о «кризисе легитимности» и «кризисе участия», которые сдерживают развитие самоуправления страны. Кризис легитимности свидетельствует о том, что политическая власть пока не способна убедить общество в необходимости и оптимальном функционировании существующих государственных институтов. Это обусловлено кризисом самого государственного строя, его номенклатурно-теневым характером, несбалансированностью противовесов всех ветвей власти, разочарованием граждан, их неуверенностью в том, что государство функционирует именно для них. Подавляющее большинство украинских граждан не убеждены в том, что именно это государство предоставит им наилучшие возможности для автономного проявления в различных сферах общественной жизни.

Поэтому преодоление всеобщего разочарования предусматривает проведение экономических и политических реформ, которые привели бы к автономному функционированию экономической и политической сфер, доступу к собственности различных общественных групп, налаживанию эффективности действий всех ветвей власти, цивилизованному диалогу между государством и группами интересов. Кризис участия связан с ростом в процессе трансформации общества специфицированных групп интересов, которые пытаются получить доступ к принятию политических решений, конкурируя с государственной бюрократией. Сегодня перспектива функционирования устойчивого гражданского общества зависит как от формирования «рациональной бюрократии», способной содействовать этому процессу, так и от возможностей роста уровня политической культуры населения. Ю. Габермас, в этой связи, справедливо подчеркивает, что «институализированная правом роль граждан должна быть вписана в контекст свободной политической культуры» [3, с. 231].

Без партнерских отношений между государством и обществом не может сформироваться ни мощное государство, ни успешное, богатое стабильное общество — здесь нужен диалог равных. Но это партнерство предусматривает жесткое «оппонирование власти» и контроль над ней со стороны населения, гражданских институтов [1, с. 119]. Для формирования институтов гражданского общества необходимым является основательное исследование путей содействия повышению эффективности и функциональности систем местного самоуправления, развитию многоуровневых территориальных общин и структур самоорганизации населения, разработка возможных вариантов формирования прозрачности и публичности в деятельности местных органов государственной власти.

Исполкомы местных советов формально созданы для обеспечения качественной реализации решений совета и контроля над их исполнением органами местной исполнительной власти, для работы постоянных, временных и контрольных комиссий и депутатов местного совета. Это (формально) — рабочий орган (исполнительный

аппарат) совета. Однако обеспечивают ли исполкомы эти требования и функции на уровне депутатского корпуса? Нет. В нынешней ситуации депутат фактически рассматривается работниками исполнительных органов советов как нежелательный и надоедливый проситель, от которого можно отмахнуться, сосредоточив всю свою энергию на выполнении повелений и интересов только одного человека — местного председателя (и, может, нескольких «избранных», приближенных к нему), который фактически единолично формирует всю управленческую вертикаль. Одновременно у избирателей создается иллюзия, что именно депутаты обладают возможностью осуществлять и контролировать процесс местного управления.

Итак, несмотря на то, что местному самоуправлению посвящен специальный раздел Конституции, а также Закон «О местном самоуправлении в Украине», органы местного самоуправления не имеют реальных рычагов влияния на управленческую ситуацию. Нужно расширить полномочия органов местного самоуправления (прежде всего, городских, районных, областных, поселковых и сельских советов), особенно в исполнительно-управленческой, финансовой и в имущественной сферах.

Бюджеты населенных пунктов (городов, поселков и сел), а также регионов (областей и районов) в части полномочий органов местного самоуправления должны составляться не местными органами исполнительной власти и не в виде формального утверждения проектов исполкома, а реально непосредственно органами местного самоуправления (советами), т. е. представительными органами населенных пунктов и регионов. Расширение налоговой базы органов местного самоуправления и введение эффективной системы местных налогов и сборов породили бы настоящую финансовую независимость населенных пунктов и регионов. Существует потребность в создании института коммунальной (муниципальной) собственности.

Основными правовыми актами, регулирующими проблемы местного самоуправления на международном уровне, являются «Европейская Хартия местного самоуправления» и «Всемирная декларация местного самоуправления». В этих документах отмечается, что принцип местного самоуправления должен быть определен в конституции или в основном законе о правительственных структурах страны. Местное самоуправление — это право и обязанность местных органов власти регулировать и вести общественные дела под личную ответственность и в интересах населения. Это право должно осуществляться отдельными лицами и представительными органами, которых свободно выбирают и периодически переизбирают путем равноправных всеобщих выборов, а их главных исполнителей избирают таким же образом или назначают с участием избранных органов.

Местное самоуправление — ключевое звено гражданского общества, без которого Украина никогда не сможет стать по-настоящему демократическим государством¹. Сейчас система местного самоуправления в нашей стране реально все еще находится в стадии формирования. Система государственного управления в Советском Союзе не оставила места для самоорганизации и самодеятельности граждан на административно-территориальном уровне. Независимой Украине досталась в наследство и советская модель местных советов. Сейчас всевластие парткомов перешло к исполкомам и подчиненным им структурам. Реальная власть как на уровне областей, так и на уровне районов принадлежит местным государственным администрациям — органам исполнительной власти на местном уровне. Фактический контроль над местными государственными администрациями осуществляется секретариатом президента Украины.

¹ Зінченко В. В. Деліберативні моделі процесів управління в умовах суспільних та економічних трансформацій / В. В. Зінченко // Актуальні проблеми економіки : науковий економічний журнал. 2011. № 5 (119). С. 4–12.

Именно местные государственные администрации составляют бюджеты областей и районов, а также бюджеты тех населенных пунктов, которые находятся на территории соответствующих областей и районов и подчинены им; в городах с элементом формального «самоуправления» (т. н. «города областного подчинения») эта функция также полностью контролируется соответствующими структурами исполнительного комитета, который, в свою очередь, реально полностью формируется, регулируется и подчиняется не органу местного самоуправления, а соответствующему местному председателю. В обоих случаях мы наблюдаем функциональную систему так называемого «вертикального управления», иерархического, централизованного по принципу «сверху вниз» по своему содержанию. Эта система может быть эффективной или стагнационной, авторитарной или демократической — вопрос не в этом. Проблема в том, что при ее доминировании любая система самоуправления, модели субсидиарности — абсолютно ненужные, и если даже существуют (как в Украине), то выполняют лишь роль «декора», имитации многоуровневого народовластия.

В контексте форм и перспектив регионального развития Украины преимуществами существующей централизованной системы управления, основанной на единоначалии, являются возможность концентрации ресурсов и усилий общества для достижения поставленных целей, структурная простота и ясность, возможность оперативного управления людьми и подразделениями, эффективное использование и распространение знаний и опыта, эффективное использование ресурсов, уменьшение возможности паразитирования исполнителей, которые находятся под эффективным контролем. Централизованное руководство было необходимым условием всех ступеней развития человечества. Однако централизованное руководство имеет и негативные проявления: ограничение инициативы низовых элементов системы, тенденция к увеличению числа промежуточных ступеней в управлении (рост бюрократии), возникновение антагонистических групп, стремящихся получить доступ к руководству и привилегиям; сложность организации контроля большого числа исполнителей, риск разрушения системы в результате некомпетентности или предательства руководства, его неспособности адаптироваться.

Местным советам и их депутатам фактически отведена формальная эпизодическая функция рассмотрения предоставленных исполкомом или госадминистрацией вопросов в комиссиях, быстрого обсуждения и голосования за десятки-сотни исполкомовских решений на сессиях советов. Реальный их анализ фактически невозможен в ситуации, когда на сессию совета выносятся десятки и сотни вопросов. Учитывая это, можно сделать вывод: необходимо увеличить число не эпизодических, а постоянных форм деятельности местных советов и депутатов.

Общественные дела должны решаться такими основными подразделениями местной власти, которые ближе к гражданам, а также ее территориальными звеньями среднего (или регионального) уровня в соответствии с действующим в каждой стране порядком. Местные органы власти должны иметь право действовать по собственной инициативе в отдельно оговоренных пределах и не касаться полномочий, изъятых из компетенции местных органов самоуправления.

Круг основных обязанностей местных органов самоуправления, как и процедура изменения этих обязанностей, должны быть отражены в конституции или законе. Предоставленная местным органам самоуправления власть, как правило, должна быть полной и исключительной. И даже тогда, когда центральным (или региональным) органам государственной власти предоставлено конституцией или уставом право вмешиваться в дела, ответственность за которые они разделяют с местными органами самоуправления, последние могут оставлять за собой право на проявление инициативы и принятия решений. В тех случаях, когда центральные или региональные государственные структуры делегируют определенные полномочия местным

органам самоуправления, они должны по своему усмотрению приспосабливать исполнение законов к местным условиям. Местные органы власти должны разумно и эффективно разделять право на принятие решений с другими уровнями управления, действующими на местах [2].

Изменения границ полномочий местных органов власти должны происходить по закону и после консультаций с заинтересованной местной общиной или несколькими общинами, а при необходимости — с помощью референдума, если это предусмотрено уставом. Местные органы власти должны иметь право на собственные финансовые ресурсы и свободно распоряжаться денежными поступлениями в пределах своих полномочий. Распределение средств между местными органами власти должно в разумных пропорциях согласовываться с решаемыми задачами. Эти средства должны поступать регулярно и периодически, с тем, чтобы обеспечивать непрерывную работу служб и соответствующее финансовое планирование.

В случае делегирования каких-либо новых полномочий осуществляется перераспределение финансовых средств, необходимых для выполнения этих полномочий. Определенная часть финансовых ресурсов местных органов власти должна формироваться за счет местных налогов, платежей и взносов, размеры которых устанавливают эти органы. Налоги, которые местные органы власти должны иметь право увеличивать или от которых они получают гарантированную часть, должны носить достаточно общий и гибкий характер, чтобы обеспечивать местной власти возможность идти вровень с ее обязательствами. Автономия слабых в финансовом отношении местных органов управления нуждается в финансовом выравнивании. Право местных органов власти принимать участие в разработке правил, регулирующих общее пропорциональное разделение перераспределенных средств, должно быть четко определено.

Также должно быть определено предоставление одноразовых субсидий, предназначенных для финансирования специальных проектов или служб. Предоставление субсидий не обуславливает неоправданное вмешательство в политику, проводимую местными органами самоуправления в пределах их компетенции. Местным органам власти должно быть предоставлено право применять юридические средства защиты своей автономии в рамках законов, которые определяют и защищают их интересы.

Литература/References

1. Brugger W. Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus. Studien zur Legitimation des Grundgesetzes / W. Brugger. Berlin : Duncker & Humblot, 2009. 393 s.
2. Filosofie. Politické vědy. Historie. Administrativa. Praha : Publishing House "Education and Science", 2011. Ss. 52–61.
3. Habermas J. Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaat / J. Habermas. Frankfurt : Suhrkamp, 2003. 704 s.
4. Rode K. Geschichte der europäischen Rechtsphilosophie / K. Rode. Dusseldorf : Köln : Bachem, 2004. 320 s.

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 взятничестве 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. № 7(67)

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 14.07.2014 г.

Подписано к печати 29.07.2014.

Формат 70×100/16. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 15,48. Тираж 650 экз.

Заказ № 7/14.

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