

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

## 2014. № 8(68)

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](mailto:antonova-ev@szipa.ru), [uk@szags.ru](mailto:uk@szags.ru)

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

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

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

**Макаров В. Л.** — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва)

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Квинт В. Л.** — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), председатель совета;

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

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

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**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 ГРИДНЕВ В. П.**  
Актуальные проблемы развития государственной гражданской службы Российской Федерации

**ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО**

- 14 ГРИЦАЙ Г. И.**  
Замечания к исследованиям административной юстиции в России
- 26 ДЕМИДОВ Д. Г.**  
К вопросу о критериях оценки законодательного регулирования в Российской Федерации

**ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

- 37 КОСОВ Ю. В., ТОРОПЫГИН А. В., МАРЫШЕВ А. А.**  
Упрощение процедур мировой торговли: проблемы и пути решения
- 44 ИЗОТОВ А. В.**  
Внешнеполитические стратегии России и Европейского Союза по отношению к региону их общего соседства как фактор отношений между Евросоюзом и Россией

**ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА**

- 59 КУКЛИНА Е. А., ФЕДОРКОВ А. И.**  
Анализ системы налогообложения недропользования в КНР в контексте реализации экономической стратегии государства
- 68 ЦАЦУЛИН А. Н.**  
Демпинговые расследования ЕС и ВТО — тоннель с двухсторонним движением
- 81 ЛЕОНТЬЕВ Е. Д., ПЛОТНИКОВ В. А.**  
Лояльность потребителей как критерий оценки эффективности менеджмента компании (на примере телекоммуникационного оператора)
- 88 МАКОВКИНА С. А., РУЧКИН А. В.**  
Стратегическое планирование развития муниципальных образований: опыт зарубежных стран и регионов России
- 100 ГРАДУСОВА В. Н., МАЗУР Л. В.**  
Методология формирования региональных инновационных антикризисных программ
- 109 КУПРИН А. А., МОИСЕЕВА Е. В.**  
Ретроспективный анализ инновационного развития хозяйствующих субъектов в посткризисной экономике
- 114 ГУСЕВ В. А., РАДИНСКАЯ А. В.**  
Публично-частное партнерство как механизм поддержки развития инновационно-инвестиционных процессов

## **ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ**

- 123 ЕЖОВ С. П., ХАЛЛИСТЕ О. В.**  
Условия адаптации прибалтийских студентов в Санкт-Петербурге:  
состояние и перспективы
- 139 ЕВДОНИН Г. А., ТАГИЛЬЦЕВА Е. И.**  
Обоснование управленческого решения для выбора организационной  
структуры подразделения (на примере телекоммуникационной компании)
- 146 ЦИНЧЕНКО Г. М.**  
Ювенальные технологии: проблемы внедрения
- 155 МОРОЗОВА Л. В., ЗАГРЯДСКАЯ О. В.**  
Проблема мотивации студентов к занятиям физической культурой  
и спортом: гендерный подход

## **ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА**

- 163 ИВАКИН Г. А.**  
Черносотенные организации и Манифест от 17 октября 1905 года:  
анализ политической позиции правоконсервативных сил  
после первой русской революции

## **A LINEA**

- 170 РОДИОНОВА О. В.**  
Русские подданные в Финляндии по данным Первой всеобщей переписи  
населения 1897 года. (Население мыса Катаянокка (Katajanokka))
- 177 ШВЕДКОВ А. Н.**  
Зарубежный опыт управления внешнеэкономической деятельностью

**CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE**

- 7 GRIDNEV V. P.**  
Actual Problems of Development Public Civil Service Russian Federation

**POLICY AND LAWFUL STATE**

- 14 GRITSAY H. I.**  
Remarks to Researches of Administrative Justice in Russia
- 26 DEMIDOV D. G.**  
On a Question of Criteria of an Assessment of Legislative Regulation in the Russian Federation

**EURASIAN STUDIES**

- 37 KOSOV YU. V., TOROPYGIN A. V., MARYSHEV A. A.**  
The World Trade Facilitation: Problems and Solutions
- 44 IZOTOV A. V.**  
Russian and European Union Policies Towards its Common Neighbourhood: Implications for the EU–Russian Relations

**POWER AND ECONOMY**

- 59 KUKLINA E. A., FEDORKOV A. I.**  
The Analysis of Tax System of Subsurface Use in the People's Republic of China in a Context of Realization of State Economic Strategy
- 68 TSATSULIN A. N.**  
Dumping Investigations of The European Commission and World Trade Organization — the Tunnel with the Double-sided Movement
- 81 LEONTIEV E. D., PLOTNIKOV V. A.**  
Loyalty of Consumers as Criterion of an Assessment of Efficiency of Management of the Company (on the example of the telecommunication operator)
- 88 MAKOVKINA S. A., RUCHKIN A. V.**  
Strategic Planning of Municipal Development: the Experience of Foreign Countries and Regions of Russia
- 100 GRADUSOVA V. N., MAZUR L. V.**  
Methodology of Formation of Regional Innovative Anticrisis Programm
- 109 KUPRIN A. A., MOISEEVA E. V.**  
The Retrospective Analysis of Innovative Development of Managing Subjects in Postcrisis Economy
- 114 GUSIEV V. A., RADINSKAYA A. V.**  
Public-Private Partnership as Mechanism of Support of Innovative and Investment Processes Development

**SOCIETY AND REFORMS**

- 123 EZHOV S. P., HALLISTE O. V.**  
Conditions of Baltic Students Adaptation in Saint Petersburg: Status and Prospects

## CONTENTS

- 139 EVDONIN G. A., TAGILTSEVA E. I.**  
The Rationale for Management Decisions to Select the Organizational Structure of the Unit (for example, a Telecommunications Company)
- 146 TSINCHENKO G. M.**  
Juvenile Technology: Problems of Implementation
- 155 MOROZOVA L. V., ZAGRYADSKAYA O. V.**  
The Problem of Motivation of Students to Training in Physical Culture and Sport: Gender Approach

## HISTORY AND CULTURE

- 163 IVAKIN G. A.**  
Black Hundred Organization and Manifesto of October 17, 1905: Analysis of the Political Right-wing Conservative Forces Positions after the First Russian Revolution

## A LINEA

- 170 RODIONOVA O. V.**  
The Russian Citizens in Finland According to the First General Population Census of 1897. (Population of the Cape of Katajanokka)
- 177 SHVEDKOV A. N.**  
Foreign Experience of Foreign Economic Activity Management

Гриднев В. П.

# Актуальные проблемы развития государственной гражданской службы Российской Федерации

**Гриднев Валерий Павлович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры государственной политики и государственного управления  
Доктор исторических наук, профессор  
valerijgridnev@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

Статья посвящена актуальным проблемам совершенствования института государственной гражданской службы Российской Федерации. В ней раскрывается основное содержание государственной политики в сфере гражданской службы, направленной на создание нормативной правовой базы, системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего результативность и эффективность государственного управления. В статье сформулированы авторские предложения по решению актуальных вопросов дальнейшего развития государственной гражданской службы Российской Федерации.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная гражданская служба, государственная политика, развитие института гражданской службы

Gridnev V. P.

## Actual Problems of Development Public Civil Service Russian Federation

**Gridnev Valery Pavlovich**

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 a State Policy and Public Administration  
Doctor of Science (History), Professor  
valerijgridnev@yandex.ru

## ABSTRACT

Article is devoted to actual problems of improvement of institute of the public civil service of the Russian Federation. In it the main maintenance of a state policy in the sphere of the civil service directed on creation of regulatory legal base, a control system of public service, formation of highly skilled personnel structure of the public service providing productivity and efficiency of public administration reveals. In article author's offers on the solution of topical issues of further development of the public civil service of the Russian Federation are formulated.

## KEYWORDS

public civil service, state policy, development of institute of civil service

Одним из приоритетных направлений в деятельности органов государственной власти является дальнейшее развитие системы государственной службы Российской Федерации, повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (по сост. на 28 декабря 2013 г.) Ч. 2 п. 8 ст. 47 ; ч. 14, 17 ст. 50; ч. 5 ст. 51 ; ч. 1 п. 1 ст. 52 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

Общий вектор инновационного развития государственной службы был задан федеральной программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденной 19 ноября 2002 г. Указом Президента Российской Федерации № 1336<sup>1</sup> и продленной на период 2006–2007 гг. Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437<sup>2</sup>. Она предусматривала целый комплекс мероприятий, связанных с созданием законодательной базы государственной службы, совершенствованием организационной деятельности органов государственной власти и государственных гражданских служащих, увеличением открытости государственной гражданской службы, улучшением работы по подготовке, отбору, продвижению кадров; внедрением современных информационных технологий на государственной службе и др.

Новый импульс развитию государственной гражданской службы придала федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261<sup>3</sup>. Цель и основные задачи программы — создание системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной гражданской службы, обеспечивающего эффективность государственного управления; развитие гражданского общества и инновационной экономики, разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе и др.

Одной из основных задач программы в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ<sup>4</sup> «О системе государственной службы Российской Федерации» являлось создание системы управления государственной службой на федеральном и региональных уровнях федерального государственного органа по управлению государственной службой и государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой<sup>5</sup>.

Данная система уполномочена координировать деятельность органов государственной власти при решении вопросов:

- поступления на государственную гражданскую службу;
- формирования кадрового резерва;
- прохождения и прекращения государственной службы;
- использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы;
- профессионального образования и дополнительного профессионального образования государственных служащих;
- проведения ротации государственных служащих;
- осуществления вневедомственного контроля над соблюдением в государственных органах федеральных и региональных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации о государственной службе.

Несомненно, созданная система управления позволит существенно повысить результативность и эффективность деятельности института государственной гражданской службы и конкурентоспособность Российской Федерации.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

<sup>4</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (по сост. на 2 июля 2013 г.) Ст. 16 // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>5</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (по сост. на 28 декабря 2013 г.) П. 5 ст. 19 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.



К сожалению, до сих пор федеральный орган управления государственной службой не учрежден.

В настоящее время уполномоченным государственным органом по управлению государственной службой является Администрация Президента Российской Федерации, которая обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль над исполнением его решений. В составе Администрации создано самостоятельное подразделение — Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров (далее — Управление), призванное:

- участвовать в обеспечении реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по решению кадровых вопросов и полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы Российской Федерации;
- осуществлять контроль над исполнением федеральных законов в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, указов, распоряжений, поручений и его указаний по вопросам государственной службы и кадров;
- готовить предложения Президенту Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы, а также по вопросам кадровой политики;
- осуществлять содействие Президенту Российской Федерации в определении основных направлений кадровой политики, реформирования и развития государственной службы, обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам и др.<sup>1</sup>

Важной составляющей системы управления государственной службой в настоящее время является Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, учрежденная Указом Президента Российской Федерации от 09 февраля 2013 г. № 126 (ред. от 24.10.2013) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров»). Комиссия образована в целях содействия развитию системы государственной службы, совершенствования порядка формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров<sup>2</sup>.

По мнению автора, было бы рациональным создание специального, отдельного, самостоятельного федерального органа управления вне президентских управленческих структур с оптимальным кадровым составом гражданских служащих и широкими полномочиями по организации и регулированию государственной гражданской службы всех государственных органов Российской Федерации. Создание такого органа позволило бы значительно повысить результативность и эффективность работы государственных органов, обеспечить необходимый контроль над деятельностью соответствующих должностных лиц.

Следующим приоритетным направлением федеральной программы являлось формирование современной антикоррупционной политики, направленной на противодействие коррупции в государственных органах<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (по сост. на 3 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров: Указ Президента Российской Федерации от 04 декабря 2009 г. № 1382 (по сост. на 03 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5922.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 500.

<sup>3</sup> О противодействии коррупции [Электронный ресурс] // Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. URL: [http://gosszluzhba.gov.ru/Page/Index/O\\_protivodeystvii\\_korrupsii](http://gosszluzhba.gov.ru/Page/Index/O_protivodeystvii_korrupsii) (дата обращения: 01.04.2014).

Коррупция представляет социальную угрозу, так как она непосредственно или опосредованно влияет на общественные ценности, нравственные и государственные устои, подрывая веру в справедливость принимаемых государственных решений. Опасность коррупции заключается в том, что за принимаемыми решениями гражданских служащих стоит практическая деятельность, которая не всегда может иметь для общества и государства позитивный характер. Коррупция снижает эффективность экономической политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое, административное и уголовное законодательство. В то же время фактором, способствующим развитию коррупции, является сложная система государственного управления, где взятки в некоторых случаях считаются действенным средством принятия управленческих решений.

С целью противодействия коррупции Президентом Российской Федерации были приняты следующие нормативные правовые акты — указы: от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»<sup>1</sup>; от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции“»<sup>2</sup>; от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»<sup>3</sup>; от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции“» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»)<sup>4</sup>; от 03 декабря 2013 г. № 878 «Об управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»)<sup>5</sup>; от 14 февраля 2014 г. № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции»<sup>6</sup>; от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»<sup>7</sup> и др.

Реализация вышеперечисленных Указов Президента Российской Федерации активизирует деятельность института государственной гражданской службы по противодействию коррупции, укрепит доверие граждан к государственным служащим Российской Федерации и будет способствовать консолидации общества.

Существенный вклад в борьбу с коррупцией, по мнению автора, могла бы внести ратификация Российской Федерацией ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции Организации Объединенных Наций Против коррупции<sup>8</sup>. Она предлагает наказывать за значительное увеличение активов публичного должностного лица<sup>9</sup>, превышающее

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4070.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

<sup>5</sup> Там же. № 49. Ч. VII. Ст. 6399.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 672.

<sup>7</sup> Там же. № 15. Ст. 1729.

<sup>8</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. № 58/4. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121140/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/) (дата обращения 28. 05. 2014 г.)

<sup>9</sup> «Публичное должностное лицо» означает: 1) любое назначаемое или избираемое лицо, замещающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или су-

его законные доходы, которое человек не может обосновать. Эта норма действует во всех цивилизованных государствах. Как показывает их успешный опыт борьбы с коррупцией, именно 20-я статья представляет собой наиболее действенный антикоррупционный механизм.

Председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин, выступая 27 февраля 2014 г. на расширенном заседании коллегии, посвященном итогам работы следственных органов за 2013 г. и задачам на 2014 г., подчеркнул, что более эффективного способа противодействия коррупции, чем конфискация имущества в качестве меры наказания, он не видит<sup>1</sup>.

С целью недопущения коррупционного поведения гражданских служащих автор статьи считает целесообразным предложить представителям нанимателя — руководителям государственных органов, лицам, замещающим государственные должности, организовать проведение занятий для гражданских служащих по вопросам противодействия коррупции с использованием обучающих интерактивных технологий, таких как:

- дискуссии;
- разбор конкретных ситуаций;
- психологические и иные тренинги;
- групповые дискуссии;
- встречи с представителями государственных и общественных организаций;
- мастер-классы экспертов и специалистов.

Эти занятия следует проводить без отрыва от служебной деятельности государственных гражданских служащих с привлечением в качестве руководителей независимых экспертов — представителей научных и образовательных организаций, приглашаемых органом управления государственной службой по запросу представителя нанимателя и специалистов в сфере гражданской службы.

Обучающие занятия будут способствовать обеспечению выполнения гражданскими служащими норм антикоррупционного поведения.

Как одну из дополнительных мер дальнейшего развития государственной гражданской службы автор предлагает установление в качестве обязательной нормы принятие присяги при поступлении на службу.

Присяга — это:

- от англ. oath; от нем. Eid — официальное торжественное обещание соблюдать верность (социологический словарь);
- официальное и торжественное обещание, клятва в верности (исторический словарь);
- официальное и торжественное обещание (клятва) в верности (юридический словарь)<sup>2</sup>.

---

дебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; 2) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника; 3) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника. Тем не менее для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных главой I настоящей Конвенции, «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника. См.: там же. Ст. 2.

<sup>1</sup> Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/391567/> (дата обращения: 20.03.2014).

<sup>2</sup> Присяга [Электронный ресурс] // Словарь.Ру. URL: <http://vslozare.ru/slovo/prisjaga> (дата обращения: 24.03.2014).

Присягу принимают лица, замещающие государственные должности: Президент Российской Федерации<sup>1</sup>, судьи<sup>2</sup>, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации<sup>3</sup>, высшие должностные лица субъектов Федерации<sup>4</sup>, а также государственные служащие военной<sup>5</sup> и правоохранительной служб<sup>6</sup> и многие другие должностные лица.

В зарубежных странах, таких как ФРГ<sup>7</sup>, республики Армения, Беларусь, Таджикистан и другие, Кыргызская Республика гражданские служащие присягают на верность народу<sup>8</sup>.

Итак, установление присяги как торжественного обещания гражданского служащего соблюдать верность своему народу, государству, поступать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством будет служить постоянным напоминанием государственному гражданскому служащему Российской Федерации об его обязательствах перед обществом и о служении народу.

Следующей мерой, направленной на развитие гражданской службы, может стать введение в качестве императивной нормы для государственных гражданских служащих ношение форменной одежды.

Исторический опыт свидетельствует, что в царской России гражданские служащие — чины гражданских ведомств — обязаны были носить форменную одежду.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (по сост. на 5 февраля 2014 г. Ст. 82) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

<sup>2</sup> О статусе судей в Российской Федерации: Закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (по сост. на 2 июля 2013 г. Ст. 8) // Российская газета. 1992. 29 июля.

<sup>3</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (по сост. на 28 декабря 2010 г. Ст. 9) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (по сост. на 12 марта 2014 г. П. 5-1 ст. 18) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>5</sup> О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (по сост. на 25 ноября 2013 г. Ст. 40) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>6</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (по сост. на 25 ноября 2013 г. Ст. 28) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1 ст. 7020; О судебных приставах: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (по сост. на 12 марта 2014 г. Ст. 3) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (по сост. на 3 февраля 2014 г. Ст. 19) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ (по сост. на 3 февраля 2014 г. Ст. 40-4) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>7</sup> Государственная гражданская служба в ФРГ [Электронный ресурс] // Основы государственной службы и кадровой политики. URL: <http://isfic.info/gossab/civserv103.htm> (дата обращения: 25.03.2014).

<sup>8</sup> О гражданской службе: закон Республики Армения от 27 декабря 2001 г. № 272-ЗР (по сост. на 5 июня 2013 г. Ст. 16) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1268&lang=rus> (дата обращения: 20.03.2014); О государственной службе в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З (по сост. на 14 декабря 2004 г. Ст. 34) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/MAIN.ASPX?GUID=3871&P2=2%2F953> (дата обращения: 20.03.2014); О государственной службе: закон Кыргызской Республики от 11 августа 2004 г. № 114 (по сост. на 1 декабря 2008 г. Ст. 26) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aks.kg/navigation/viewfull/id/232> (дата обращения: 20.03.2014); О государственной службе: закон Республики Таджикистан от 6 марта 2007 г. № 233 (по сост. на 28 декабря 2013 г. Ст. 15) [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16591](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591) (дата обращения: 20.03.2014).

Полный комплект официально установленной формы состоял из парадной, праздничной, обыкновенной, будничной, особой, дорожной и летней одежды<sup>1</sup>.

Ношение формы рассматривалось как награда. Ею гордились, в ней видели знак верности долгу перед государством, принадлежности к государственной гражданской службе, наличие высокого социально-правового статуса гражданина, имеющего государственный классный чин. Форменная одежда была нарядной и этим привлекательной, особенно для молодых людей. Она являлась стимулом к достижению более высоких результатов и повышению эффективности служебной деятельности гражданских служащих. Форменная одежда служила напоминанием о чести и налагала на государственного служащего обязанность — всегда являть собой образец поведения [1, с. 191–326; 2, с. 204–350].

Следовательно, введение форменной одежды исторически обосновано и при безвозмездном обеспечении будет служить дополнением к денежному содержанию государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Заметим здесь же, что для государственных служащих военной и правоохранительной службы Российской Федерации форма одежды установлена.

Таким образом, развитие института гражданской службы в настоящее время и в последующем создаст организационно-правовые возможности, которые приведут к формированию в Российской Федерации современной государственной гражданской службы — важного элемента результативности и эффективности всей системы государственной власти.

## Литература

1. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. СПб. : Искусство-СПб, 2001. 479 с.
2. Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры и ордена Российской империи. М. : Центрполиграф, 2005. 423 с.

## References

1. Shepelev L. E. *High-ranking world of Russia: XVII — beginning XX century* [Chinovnyi mir Rossii: XVIII — nachalo XX v.]. SPb. : Art-SPb [Iskusstvo-SPb], 2001. 479 p.
2. Shepelev L. E. *Titles, Uniforms and Awards of the Russian Empire* [Tituly, mundiry i ordena Rossiiskoi imperii]. M. : Centropoligraph [Tsentrpoligraf], 2005. 423 p.

<sup>1</sup> Свод уставов о службе гражданской (1896 г.) // Свод законов Российской Империи. В 5 кн. Т. III. Кн. 1. Ст. 531 ; Приложение к ст. 531. А. СПб. : Русское книжное товарищество «Деятель», 1912.

## Замечания к исследованиям административной юстиции в России

**Грицай Герман Иванович**

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

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена институту административной юстиции. В ней рассматриваются до-революционный и современный периоды исследования административной юстиции в России. Автор выделяет две правовые формы осуществления права граждан подавать жалобу на действия, решения государственных органов и должностных лиц. Одну форму принято называть административным порядком рассмотрения жалоб, другую — судебным порядком рассмотрения жалоб. Их разделение в законодательстве Российской Федерации сформировалось исторически. Но исследователи этих процессов обращают внимание на опыт Западной Европы, где административный порядок рассмотрения жалоб имеет собственную судебную форму. Исследование этого европейского опыта в России насчитывает примерно 100 лет. Ретроспектива этих исследований отражена в статье.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

административная юстиция, административный процесс, административное судопроизводство, административная жалоба, государственный орган

Gritsay H. I.

## Remarks to Researches of Administrative Justice in Russia

**Gritsay Herman Ivanovich**

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 Constitutional and Administrative Law  
PhD in Jurisprudence, Associate Professor  
germanig@mail.ru

### ABSTRACT

This article focuses on the institution of administrative justice. Article under consideration the pre-revolutionary period and modern studies of administrative justice in Russia. The author considers two legal forms of exercise of the right of citizens to file a complaint against the decisions of state bodies and officials. One form is called an administrative grievance procedure, another form — is a judicial grievance procedure. The separation in the legislation of the Russian Federation was formed historically. But these processes, researchers pay attention to the experience of Western Europe, where the administrative grievance procedure has its own judicial form. This study the European experience in Russia has about 100 years. Retrospective of these studies is reflected in the article.

### KEYWORDS

administrative justice, the administrative process, administrative assize, the administrative complaint, the public authority

---

Российская Федерация (далее — РФ) провозгласила себя демократическим государством, в котором соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются ведущим содержанием деятельности государственных органов власти и управления. В соответствии с этими конституционными принципами последовательно



совершенствуются политико-правовые институты по защите прав и свобод граждан, в том числе по защите прав граждан от неправомерных действий, решений органов государственной власти. Для защиты от административного произвола в различных его проявлениях в РФ были сформированы две практически независимые друг от друга правовые формы обжалования гражданами неправомерных действий, решений органов государственной власти и управления: институт обжалования в административном порядке и институт обжалования в судебном порядке.

Административный институт обжалования связан с правом отдельных граждан и коллективов граждан направлять свои жалобы для рассмотрения в вышестоящий государственный орган по отношению к тому органу, чьи решения, действия обжалуются; а также связан с правомочием государственного органа принимать решения по существу жалобы в административном (внесудебном) производстве по рассмотрению жалобы. Институт судебного производства по жалобам граждан обладает собственными особенностями процессуального регулирования и основан на установленной законом подведомственности и подсудности дел в системе судебных органов. Каждый из названных способов обжалования обладает собственными достоинствами, а также некоторыми недостатками, которые необходимо принимать во внимание и рассматривать применительно к той сфере публичных правоотношений, в которой, по мнению гражданина, были нарушены его права. Каждый из названных институтов предлагается рассматривать как комплекс организационных, финансовых, правовых, кадровых, материально-технических, информационных и прочих мер, необходимых для эффективного функционирования в интересах граждан и государства. В дальнейшем будет показано, что пренебрежение этим подходом может привести к существенным, по мнению автора, неточностям терминологии.

Как известно, несколькими месяцами ранее принятия Конституции РФ был принят закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>1</sup>. Этот закон изменил действовавший в Советском Союзе с 1987 г. «двухступенчатый» порядок рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц органов власти и управления: предварительное рассмотрение жалобы вышестоящим в порядке субординации государственным органом, а если решение, принятое в административном порядке, не удовлетворяло гражданина, то оно подлежало обжалованию в суде при условии соблюдения правил подведомственности дела и правил подачи иска в судебный орган. В этой «двухступенчатой» процедуре рассмотрения жалоб был установлен целый ряд ограничений: во-первых, право судебного обжалования принадлежало только гражданам; во-вторых, обжалованию подлежали только действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан; в-третьих, не подлежал судебному обжалованию целый ряд названных в законе действий должностных лиц, в отношении которых законодательство СССР устанавливало иной порядок обжалования.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» также устанавливает пределы действия положений закона, но гражданину предоставлен самостоятельный выбор: либо подать жалобу для рассмотрения в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, либо — в судебный орган, если закон, регулирующий соответствующую область правоотношений, не определяет конкретный способ обжалования. Например, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который содержит принцип досудебного (внесудебного) рас-

<sup>1</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1.

смотрения жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг;<sup>1</sup> также согласно этому закону установленный им порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг не распространяется на отношения, регулируемые Федеральным законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В этом проявляются пределы действия последнего из названных федеральных законов, а в границах действия закона установлено правило: жалоба должна рассматриваться судом по правилам гражданского судопроизводства, за исключением заявлений граждан, которые подведомственны конституционным (уставным) судам.

Было бы крайне сложно рассматривать одновременно все разнообразие жалоб на непропорциональные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, которые подлежат рассмотрению судебными органами. Автор статьи ограничится предметом административного права и соответствующими административными жалобами, существо которых можно определять по правилу, содержащемуся в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: жалоба — это «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц»<sup>2</sup>. Другими словами, в жалобе административного характера должна содержаться просьба о восстановлении или защите нарушенных прав в результате деятельности органов государственной администрации или должностных лиц органов управления. Если следовать этому правилу буквально, то именно нарушение прав граждан служит основанием для обращения с жалобой; однако вряд ли должен быть верным вывод, что «превентивное» обращение с жалобой на «несправедливую» норму в уполномоченный государственный орган должно быть отклонено.

Жалобы административного характера в Гражданском процессуальном кодексе РФ (далее — ГПК РФ) носят название «заявления», поскольку порядок их рассмотрения в гражданском процессе отличен от производства по гражданскому иску и имеет особенности, установленные главами 23–26.2 ГПК РФ (производства по делам, возникающим из публичных правоотношений); тем не менее эти особенности должны применяться в рамках общих правил гражданского искового производства<sup>3</sup>. Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее — АПК РФ) также регулирует особенности производства по делам (заявлениям), возникающим из административных и иных публичных правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, с особенностями, установленными в главах 22–26 АПК РФ, но по общим правилам искового арбитражного производства<sup>4</sup>.

Здесь автор считает необходимым заметить, что применение норм гражданского процессуального права в судебном рассмотрении дел об «административной неправде» (Тарасов И. Т.), а также подведомственность жалоб (заявлений) административного характера общим (и арбитражным) судам являлись для юристов-правоведов в конце XIX — начале XX вв. важнейшим аргументом невозможности построения на такой юридической основе административной юстиции в России. Проведенный российскими учеными-правоведами той эпохи глубокий анализ во-

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. П. 4 ст. 5.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Ст. 4.

<sup>3</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ. Ст. 246.

<sup>4</sup> Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. Ст. 189.



просов развития административной юстиции в странах Европы и построения ее основ в законодательстве России практически не потерял своей актуальности до настоящего времени. Несмотря на то обстоятельство, что прошло 100 лет, в современной России обсуждаются практически те же вопросы. Если принять во внимание, что в эпоху советского государства эта область исследований почти пропала из юридической литературы, представляется уместным сравнить позиции российских ученых спустя столетие.

На рубеже XIX–XX вв. в российской юридической литературе освещали институт административной юстиции, как правило, на основе законодательства Франции, Германии, Австрии, Англии, приспособлявая этот зарубежный опыт к потребностям российской судебной системы, т. е. практически в тех же проблемных аспектах, что и отечественные правоведы на рубеже XX–XXI вв. Например, в публикации Н. И. Палиенко в 1898 г. предложен обзор европейской административной юстиции и сделаны выводы о причинах непригодности судов гражданских и уголовных к задачам административной юстиции [7, с. 5–6]:

- 1) эти суды рассматривают частные случаи нарушения права с целью восстановить нарушенное право конкретного лица, но отменить незаконное распоряжение административной власти и тем устранить новые нарушения права эти суды не могут;
- 2) у большинства профессиональных судей общих судов нет надлежащих знаний в области публичного административного права и в технических вопросах управления;
- 3) для разрешения дел административной юстиции не подходят формы гражданского и уголовного процессов, например, возможность соглашения (примирения) сторон процесса;
- 4) отличается «сила решения административного суда», которая распространяется и на третьих лиц, что не достигается в гражданском процессе;
- 5) отмена незаконного административного распоряжения имеет более самостоятельное значение, чем признание гражданским судом ничтожным какого-либо гражданского акта.

Публикация Н. И. Палиенко является материалом лекционным, т. е. предназначенным для лиц, которые только знакомятся с основами административной юстиции; для них были приведены известные среди юристов аргументы о необходимости разделения правил судопроизводства по делам (спорам) индивидуального (частного) характера и правил судопроизводства другого рода — по делам (спорам) в сфере публичных правоотношений, связанных с полномочиями государственной администрации.

Надо сказать, что само понятие административной юстиции в публикациях начала XX в. раскрывалось всесторонне, авторы всегда основывались на обзоре зарубежного опыта. Например, И. Т. Тарасов в 1910 г. предлагает выводы из подобного анализа: «...с середины XVIII столетия появляются различные учения об организации административных судов, представляя три типичных воззрения на этот предмет. Одни юристы, преимущественно французские, опираясь на так называемое учение о разделении властей, требовали и требуют сосредоточить административную юстицию в руках администрации же, неправильно ссылаясь в данном случае на опыт Англии. Другие, также неправильно ссылаясь на опыт Англии, желали и желают всецело вручить дела административной юстиции общим судам. Наконец, третьи, — преимущественно немецкие юристы, опираясь на различие между частным и публичным правом, или между гражданской и административной неправдой, находили и находят необходимым учреждение особых, специальных административных судов, как органов административной юстиции» [12, с. 227].

Среди публикаций того периода практически не встречаются определения понятия «административная юстиция», это связано со значительным расхождением

содержания института административной юстиции (порядок образования, формирование состава, подведомственность дел и пр.) в странах Европы, что непременно указывалось авторами. Так, по замечаниям А. И. Елистратова, «административная юстиция есть судебная проверка действий администрации...» [3, с. 301]; и далее: «Под именем административной юстиции мы понимаем судебное обжалование актов управления. Сущность административной юстиции состоит в судебном характере этого обжалования» [Там же]. И еще: «Административная юстиция не есть, таким образом, юрисдикция административных учреждений, но суд по административным делам, подобно тому, как гражданская юстиция есть суд по гражданским делам» [Там же, с. 302].

В издании 1916 г., посвященном административной юстиции, В. А. Гаген уделяет внимание развитию публичного и частного права в России, а также праву судебного обжалования актов государственной власти, при этом не без горечи замечает о состоянии развития прав в России: «...можно встретить административную юстицию лишь по виду, по форме, но не по существу, потому что не было налицо субъективных публичных прав, которые должны охраняться административными судами. Государство не интересовалось правами, а было озабочено лишь охранением государственного порядка» [2, с. 73].

Одним из наиболее содержательных исследований по вопросам административной юстиции было трехтомное издание С. А. Корфа, вышедшее в Санкт-Петербурге в 1910 г., где приведен обширный фактический материал по странам Европы и в отношении развития института административной жалобы в России. В том числе, раскрывая теоретические вопросы формирования административной юстиции, С. А. Корф делает существенное замечание: «...до сего дня не существует единого, общего, скажем, даже обобщающего взгляда на существо института административной юстиции; можно говорить лишь про прусскую, французскую, австрийскую и т. д. теории, а не про теорию административной юстиции вообще; мы имеем в этом случае один из самых крупных пробелов нашей науки» [4, с. 446]. Вслед за С. А. Корфом, подводя итог краткому обзору, стоит выделить в публикациях начала XX в. основные моменты, раскрывающие сущность института административной юстиции в понимании отечественных правоведов той эпохи:

- 1) этот институт принадлежит публичному праву, его предназначение — судебное обжалование актов, принятых публичной (государственной) администрацией, и принятие решения по вопросу о законности такого акта;
- 2) функциональным элементом этого института является судебный орган, чья независимость должна гарантироваться самостоятельным от общих судов составом судей, процессуальной независимостью административного судопроизводства и правомочием принимать решение по административному делу в полном объеме, включая решения о дисквалификации незаконного административного акта;
- 3) в царской России до 1917 г. действовали административные департаменты Сената и губернские присутствия как прообраз для создания реальной административной юстиции; основной недостаток этих квазисудебных органов — они были «судьями в собственном деле» (Палиенко Н. И.).

В России дважды в течение XX столетия предпринимались попытки создать административную юстицию с системой независимых административных судов. Первый раз в 1917 г. Временное правительство издало закон о назначении уездных административных судей (первичный элемент административной юстиции), но эта реформа была остановлена революционными событиями 1917 г. Вторая попытка была предпринята в 2000 г.: Верховный суд РФ внес на рассмотрение в Государственную думу проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Законопроект был принят к рассмотрению, прошел первое слушание в Государственной думе, но дальнейших

рассмотрений не последовало, несмотря на высокий интерес к законопроекту авторитетных ученых, юристов-практиков и общественности.

В последующие годы Правительство РФ приняло последовательно две федеральные целевые программы (2002–2006 гг. и 2007–2012 гг.), которые предусматривали меры по развитию судебной системы в России.<sup>1</sup> Эти программы решали задачи повышения эффективности и обеспеченности действующей судебной системы и не предусматривали мер по развитию в РФ административной юстиции. Наоборот, в программе на период 2007–2012 гг. было предложено внедрение примирительных процедур (восстановительная юстиция), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, что, по мнению Правительства РФ, будет способствовать снижению нагрузки на судей. Точно так же в утвержденной Правительством РФ в 2012 г. очередной Концепции развития судебной системы России на 2013–2020 гг. не обозначено задач по созданию нормативно-правовой основы и организации в РФ административных судов или по разработке проекта закона, регулирующего административные процессуальные отношения.<sup>2</sup>

Таким образом, в течение XX в. в России не было создано идеологических, организационных и правовых основ для формирования административной юстиции в тех формах, в которых она была известна в России в виде деятельности административных судов, прежде всего, в странах Западной Европы. Тем не менее интерес к отечественной идее административной юстиции в научных кругах не ослабевает; можно сказать, что современные правоведа продолжают исследования, начатые более 100 лет назад, невольно возвращаясь к прежним проблемам создания в России политико-правового института административной юстиции. Кстати, на политический характер административной юстиции впервые указал в своем исследовании С. А. Корф в 1910 г. И в настоящее время многие нормативные акты федеральных и региональных органов исполнительной власти выражают административную политику государства в определенных сферах государственного управления; соответственно, апелляция к судебной проверке на соответствие нормам закона должна рассматриваться как возможность проведения независимой судебной оценки правомерности выбранных средств и мер государственного управления на основании соответствующего административного иска (заявления).

Было бы ошибкой утверждать тождественность существующих в настоящее время и 100 лет назад в странах Западной Европы институтов административной юстиции. Прошедшее столетие внесло существенные коррективы в развитие их законодательства, системы и компетенции, но одновременно было сохранено характерное отличие между континентальными моделями и англо-саксонской моделью административной юстиции. При этом к началу XXI в. объединенная Европа не смогла предложить какую-либо обобщенную (рамочную) модель административно-процессуального законодательства. Но именно различие европейских «моделей» судопроизводства по административным делам породило понятие об административной юстиции и интерес к ней со стороны теоретиков и практиков как обособленному от общих судов судопроизводству по делам, возникающим из административных отношений.

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы»: Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805; О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583.

<sup>2</sup> Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р.

Этот контекст европейских моделей административной юстиции рассматривают и современные российские ученые-правоведы, одновременно происходит своеобразная метаморфоза понятийного аппарата. Так, значительная часть современных публикаций по данной теме содержит ссылку на едва ли не единственное исследование в период «идеологической оттепели» представителя советской юридической науки Д. М. Чечота, который в 70-е гг. XX в. характеризовал административную юстицию как порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров в сфере, возникающих между гражданами или юридическими лицами с одной стороны и административными органами — с другой [16, с. 26–65]. Это своеобразное определение практически повторяло известные дефиниции предшествующего поколения российских правоведов. Одновременно в исследовании советского ученого-правоведа отражено двойственное содержание административной юстиции: с одной стороны — это административная юстиция «в буржуазных странах», с другой — административная юстиция в СССР. Как известно, в Советском Союзе не существовало специализации судов по делам, возникающим из административных отношений; не регулировалось также право судебного обжалования решений советских органов государственной власти. То есть Д. М. Чечот использовал понятие «административная юстиция» применительно к теоретическим задачам производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений в советском гражданском процессе. Такое использование понятия «административная юстиция» вряд ли было уместно; по крайней мере, в начале XX в. административисты всегда указывали, что наряду с теми странами, где существуют административные суды или соответствующие квазисудебные органы, есть ряд европейских стран, в которых отсутствует административная юстиция, а жалобы административного характера относятся к юрисдикции общих судов. Тем не менее в отечественном административном праве сохраняется мнение о «другом» (отечественном) содержании административной юстиции, эту точку зрения продолжают рассматривать в современных юридических изданиях по отношению к гражданскому процессу по административным делам [6].

Более корректное мнение о перспективах компетенции административных судов в РФ высказывает в настоящее время Ю. А. Тихомиров: основываясь на тезисе о необходимости создания законодательства об административных судах и административного процессуального законодательства, по его мнению, к юрисдикции административных судов в РФ могли бы быть отнесены пять крупных категорий административных дел [13, с. 632]:

- 1) рассмотрение заявлений и жалоб граждан на действия (бездействие) и акты государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц и служащих в связи с нарушением ими прав граждан, созданием препятствий и ограничением этих прав или незаконным возложением на граждан каких-либо обязанностей;
- 2) оспаривание нормативных и ненормативных актов федеральных и иных государственных органов, общественных объединений и публичных корпораций;
- 3) разрешение разногласий и споров между органами исполнительной власти, включая споры о компетенции (кроме отнесенных к юрисдикции КС РФ);
- 4) споры о защите прав местного самоуправления;
- 5) иные административные дела (возможно, об ответственности за административные правонарушения).

Точно так же веком ранее российские правоведы видели компетенцию административных судов в судебной проверке законности актов публичной администрации, принятых к судопроизводству на основе административного иска граждан, чьи права были ущемлены оспариваемым административным актом. Эта обязательная функция прямого (непосредственного) нормоконтроля в деятельности администра-

тивных судов остается также предметом исследований современных российских правоведов. Но с годами предмет обсуждения усложнился: несмотря на то, что в Конституции РФ административное судопроизводство провозглашено наравне с уголовным, гражданским и арбитражным, в течение двух десятков лет после принятия Конституции и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> в стране отсутствует административное процессуальное законодательство. В этой ситуации мнения правоведов в отношении подведомственности административного судопроизводства расходятся: одни считают необходимым оставить его судам общей юрисдикции (арбитражным судам), другие настаивают на принятии федерального закона об административных судах, которые рассматривают в составе судебной системы РФ.

Соответственно существуют разногласия среди правоведов и в отношении сущности административного процесса. В этом, пожалуй, центральном вопросе, тесно связанном с институтом административной юстиции, присутствуют разные комбинации мнений: во-первых, остаются приверженцы исходной «юрисдикционной» позиции, согласно которой административный процесс суть административное судопроизводство по рассмотрению уполномоченными органами индивидуальных дел (споров) с применением в отношении лиц, нарушающих закон, мер административного принуждения [1, с. 300–314]. Во-вторых, есть сторонники противоположной точки зрения: административный процесс есть форма деятельности исполнительной ветви государственной власти, этот процесс выделяется из числа юридических процессов разнообразием административных производств, регулируемых административными процессуальными нормами [10, с. 192–207].

Остальные мнения можно условно расположить между двумя названными точками зрения, в т. ч. плохо аргументированную идею о разграничении административного (судебного) процесса и административных (управленческих) процедур неясной правовой формы; например, И. В. Панова включает в понятие «административный процесс», рассматриваемый в отношении законодательства РФ, административную юстицию (судопроизводство) и иные материальные и процессуальные процедуры [8].

Существуют и крайне «радикальные» взгляды на существование административного процесса, например, Ю. Н. Стариков отстаивает утверждение, которое вряд ли будет понято судьями общих судов: «На институт административного процесса нужно посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию)» [11, с. 5–14]. В качестве возражения здесь можно указать на так называемую ювенальную юстицию, которую рассматривают в уголовном процессуальном праве и криминологии также на основе деятельности европейских ювенальных судов, однако в публикациях этой тематики юристы никогда не ставили знак равенства между ювенальной юстицией, ювенальным судом и уголовным процессом [9].

О каком-либо сближении научных позиций в отношении предмета административного процесса пока говорить нельзя, этот «административный плюрализм» входит даже в учебные издания. При этом административная реформа в РФ со всей очевидностью уже продемонстрировала выбранное направление совершенствования административных процессуальных отношений — это самое широкое внедрение административных регламентов, подробно регулирующих последовательность исполнения административных функций органов исполнительной власти и муниципальных органов. В том числе административные регламенты стали регулировать в настоящее время административный (внесудебный) порядок рассмотрения жалоб

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ.

в системе федеральных и региональных органов управления. Это заполнение пробелов процессуального регулирования административной деятельности в системе органов исполнительной власти началось с 2006 г. [17]. Но если по-прежнему настаивать на материальных отношениях в процедурах управления, регулируемых нормами административных регламентов, то следует тогда признать одновременно и отсутствие процессуальных правил законодательного процесса, регулируемых также нормативным актом-регламентом.<sup>1</sup>

В определенном смысле из-за существования пробелов в регулировании административной процессуальной деятельностью рассуждения современных российских правоведов привели к поиску элементов института административной юстиции в действующем законодательстве РФ. И для этой точки зрения существуют научные доказательства, например, В. Е. Усанов в 1999 г. обосновал в своем научном исследовании вывод, что «принятие Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. „Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан“ № 4866-1 и Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ „О судебной системе Российской Федерации“ означают полное признание института административной юстиции в Российской Федерации и подводят вплотную к черте, позволяющей трактовать административное судопроизводство как исковое производство, а жалобщика и должностное лицо (орган государства) как истца и ответчика» [14, с. 12–13]. Правда, для этого автор также предлагал принять административно-процессуальный кодекс РФ.

Стоит напомнить, что только в действующем Арбитражном процессуальном кодексе РФ установлена подведомственность административного судопроизводства применительно к экономическим спорам и иным делам, связанным с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 1 ст. 29 АПК РФ), но и в этом случае административное судопроизводство подчинено общим правилам искового арбитражного производства дел. То есть законодатель в определенном смысле «приспособил» гражданский процесс к потребностям административного процессуального права. Можно выражать несогласие или, наоборот, находить положительные стороны такого курса судебной реформы, в котором общие суды становятся универсальным институтом судебной власти, осуществляя судопроизводство по делам и частного, и публичного права, в том числе когда для рассмотрения дел (споров) административного характера применяются правила гражданского (арбитражного) процессуального права. Но вряд ли подобная государственная политика в сфере юстиции хоть сколько-нибудь приблизила Россию к той черте, за которой становится видна хотя бы модель будущей административной юстиции. Здесь уместно вспомнить мнение И. Т. Тарасова, который писал в 1910 г., что для защиты прав и интересов граждан в их отношениях с администрацией и для обеспечений «закономерности» управления недостаточно судебной (гражданско-правовой) и дисциплинарной (административной) ответственности органов государственной администрации; «...а рождается еще вопрос о создании таких условий и учреждений, которые имели бы целью предупреждение и пресечение административной неправды. Вопрос этот разрешен современной теорией и практикой организацией так называемой административной юстиции, органами которой являются административные суды» [12, с. 206].

Юристы той эпохи видели и понимали объем вопросов организации административной юстиции и вопросов деятельности административных судов, разграничивая соответствующие публичные правоотношения и частноправовые отношения, характерные для гражданского процесса. Поэтому в настоящее время представляется

<sup>1</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.



странным сохранившийся от советского периода порядок рассмотрения споров административного (публичного) характера в гражданском процессе. И проблемным представляется не только видоизмененный для этих целей гражданский процесс, внимание также должно быть обращено к качеству производства административных дел судьями общих и арбитражных судов, поскольку их профессиональные знания должны быть много шире проблемных вопросов по разрешению дел, предметом которых является спор о субъективных правах и обязанностях субъектов, связанных конкретным гражданским или аналогичным ему материальным правоотношением. Здесь следует прислушаться к мнению С. В. Никитина, исследовавшего различные проблемные аспекты рассмотрения дел административного характера: «Исследование содержания и субъектного состава юридических конфликтов, возникающих по поводу законности нормативных правовых актов, показывает, что эти конфликты обладают существенной спецификой, отличающей их не только от тех, которые рассматриваются в порядке общеискового производства, но и от тех споров, которые разрешаются в рамках иных видов гражданского и арбитражного судопроизводства, в том числе производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (гл. 25, 26 ГПК РФ; гл. 24, 25 АПК РФ). В этой связи достаточно трудно согласиться с теми исследователями, которые полагают, что исковое производство является наиболее приемлемой процессуальной формой разрешения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» [5, с. 32].

Аналогичную точку зрения обосновывает и Е. В. Хахалева в ходе исследования проблематики контроля судов общей юрисдикции над деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц: «Необходимо законодательно оформить обособленный порядок судопроизводства по административным делам, отграничив его от гражданского судопроизводства, выделив и оформив в самостоятельное судопроизводство» [15, с. 10].

Более 100 лет обсуждения вопросов создания в России административной юстиции породили немало интересных, глубоких, значимых суждений. К сожалению, эти веские аргументы в пользу административной специализации судов пока не привели к какому-либо результату. В качестве такого результата хотелось бы видеть правительственную концепцию с задачами по созданию условий, необходимых для формирования в РФ специализации судебных органов, т. е. тех задач, для которых Западная Европа давно выработала варианты (модели) решений. Вряд ли для России этот многолетний опыт может оставаться праздным, пригодным только в плане теоретическом. Одновременно в результате знакомства с ретроспективой обсуждения проблематики административной юстиции возникает понимание сложной судьбы законопроекта о создании административных судов в условиях своеобразной конкуренции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по отношению к подведомственности административного судопроизводства. Поэтому перспективу такого законопроекта можно ожидать после положительного решения по другому законопроекту — о внесении поправок в Конституцию РФ в связи с формированием единого высшего судебного органа РФ по гражданским, уголовным, административным делам; по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом, который был внесен президентом РФ в Государственную Думу РФ 7 октября 2013 г. Но образование административных судов будет обоснованным только при наличии самостоятельного закона (кодекса), регулирующего административную процессуальную деятельность этих судебных органов.

## Литература

1. *Алехин А. П., Кормалицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996.

2. Гагень В. А. Административная юстиция : конспект лекций. 2-е изд., испр. и доп. Ростов н. Д. : Тип. т-ва С.С. Сивожелъзовъ и Ко, 1916.
3. Елистратовъ А. И. Основныя начала административнаго права. М. : Г.А. Леманъ, 1914.
4. Корфъ С. А. Административная юстиция въ Россіи. В 3 кн. Кн. 3. Очеркъ теории административной юстиціи. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910.
5. Никитин С. В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
6. Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб., 2004.
7. Палиенко Н. И. Сущность административной юстиціи и основныя черты ея организациі въ европейскихъ государствахъ. Кіевъ : Тип. Имп. Ун-та св. Владиміра Н.Т. Корчакъ-Новицкаго, 1898.
8. Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2.
9. Пишикина Н. И. Быть ли ювенальной юстиции в России? // Проблемы права и экономической безопасности : сб. науч. тр. СПб., 2006.
10. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. 2-е изд. СПб., 2008.
11. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6.
12. Тарасовъ И. Т. Лекціи по полицейскому (административному) праву. В 3 т. Т. 2. Общая часть. М. : Печ. А. И Снегиревой, 1910.
13. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2005.
14. Усанов В. Е. Институт административной юстиции в системе административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
15. Хахалева Е. В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2011.
16. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973.
17. Чибишев В. М., Грицай Г. И. Административные регламенты в системе законодательства Российской Федерации. СПб., 2009.

## References

1. Alekhin A. P., Kormalitsky A. A., Kozlov Yu. M. *Administrative law of the Russian Federation* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii]. M., 1996.
2. Gagen V. A. *Administrative justice* [Administrativnaya yustitsiya] : *abstract of lectures*. 2nd ed., corr. and ext. Rostov-on-Don : Typography partnership S. S Sivozhelezov & Co [Tip. t-va S. S. Sivozhelezov i Ko], 1916.
3. Elistratov A. I. *Main beginnings of administrative law* [Osnovnye nachala administrativnogo prava]. M : G. A Lehman, 1914.
4. Korf S. A. *Administrative justice in Russia* [Administrativnaya yustitsiya v Rossii]. In 3 vol. Vol. 3. Sketch of the theory of administrative justice [Ocherk teorii administrativnoi yustitsii]. SPb. : Typography Trinquier and Fyusno [Tipografija Trenke i Fjusno], 1910.
5. Nikitin S. V. *Judicial compliance assessment in civil process and arbitration process: theory and practice questions* [Sudebnyi normokontrol' v grazhdanskom protsesse i arbitrazhnom protsesse: voprosy teorii i praktiki] : thesis abstract. M., 2010.
6. Nikolaev L. A., Solovyova A. K. *Administrative justice and administrative legal proceedings: foreign experience and Russian traditions* [Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyi opyt i rossiiskie traditsii]. SPb., 2004.
7. Palienko N. I. *Essence of administrative justice and the main lines of its organization in the European states* [Sushchnost' administrativnoi yustitsii i osnovnye cherty ee organizatsii v evropeiskikh gosudarstvakh]. Kiev : Typography of the Imperial University of St. Vladimir N. T. Korczak-Nowicki [Tipografija Imperatorskogo Universiteta sv. Vladimira N. T. Korchak-Novickogo], 1898.
8. Panova I. V. *Administrative process in the Russian Federation: concept, principles and types* [Administrativnyi protsess v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, printsipy i vidy] // Jurisprudence [Pravovedenie]. 2000. N 2.
9. Pishikina N. I. *Whether the juvenile justice in be Russia? [Byt' li yuvenal'noi yustitsii v Rossii?]* // Problems of the law and economic security [Problemy prava i ekonomicheskoi bezopasnosti] : collection of scientific papers. SPb., 2006.



10. Sorokin V. D. *Administrative procedural law* [Administrativno-protsessual'noe pravo]. 2nd ed. SPb., 2008.
11. Starilov Yu. N. *Administrative process in system of modern scientific ideas of administrative justice* [Administrativnyi protsess v sisteme sovremennykh nauchnykh predstavlenii ob administrativnoi yustitsii] // State and Law [Gosudarstvo i pravo]. 2004. N 6.
12. Tarasov I. T. *Lectures on the police (administrative) law* [Lektsii po politseiskomu (administrativnomu) pravu]. In 3 vol. V. 2. General part [Obshhaja chast']. M. : The printing house of A. I. Snegireva [Pечатnja A. I Snegirevoj], 1910.
13. Tikhomirov Yu. A. *Administrative law and process: full course* [Administrativnoe pravo i protsess: polnyi kurs]. M., 2005.
14. Usanov V. E. *Institute of administrative justice in system of administrative law* [Institut administrativnoi yustitsii v sisteme administrativnogo prava] : thesis abstract. M., 1999.
15. Hakhaleva E. V. *Control of courts of law of activity of executive authorities and their officials* [Kontrol' sudov obshchei yurisdiksii za deyatel'nost'yu organov ispolnitel'noi vlasti i ikh dolzhnostnykh lits] : thesis abstract. Rostov-on-Don, 2011.
16. Chechot D. M. *Administrative justice (theoretical problems)* [Administrativnaya yustitsiya (teoreticheskie problemy)]. L., 1973.
17. Chibinev V. M., Gritsay G. I. *Administrative regulations in system of the legislation of the Russian Federation* [Administrativnye reglamenti v sisteme zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii]. SPb., 2009.

## К вопросу о критериях оценки законодательного регулирования в Российской Федерации

**Демидов Дмитрий Геннадьевич**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры международного и гуманитарного права  
 Кандидат юридических наук  
 dimitrydemidow@gmail.com

### *РЕФЕРАТ*

В представленной статье автором выделяется общая проблематика реформирования российского законодательства. Анализируются общие критерии оценки актуального законодательного регулирования в Российской Федерации.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

право, конъюнктурное законодательство, народовластие

Demidov D. G.

## On a Question of Criteria of an Assessment of Legislative Regulation in the Russian Federation

**Demidov 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 Chair of the International and Humanitarian Law  
 PhD in jurisprudence  
 dimitrydemidow@gmail.com

### *ABSTRACT*

In this article the author critically assesses the general issues of reforming the Russian legislation. The author analyzes the general criteria of evaluating current legislative regulation in the Russian Federation.

### *KEYWORDS*

law, opportunistic legislation, democracy

Современное законодательное регулирование представляет собой достаточно сложный многоуровневый процесс. Практически каждый законодательный акт находится под пристальным вниманием общества (тех или иных его представителей). В отлаженной институциональной системе демократического государства нормативно-правовой акт принимается с учетом мнения граждан, права и обязанности которых данный акт затрагивает — это аксиома.

Конституционные установления по данному поводу достаточно детально очерчены. Российская Конституция исходит из принципа правового государства, и в частности, ст. 18 гласит, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваются правосудием.

Процедура принятия законопроекта достаточно детально регламентируется действующими правовыми нормами. Важно отметить, что на сегодняшний день в России принцип гласности в деятельности законодателя реализован достаточно успешно. На официальном сайте Государственной Думы функционирует раздел, содержащий паспорта законопроектов со всеми необходимыми сопроводительными документами и датами их принятия. На сайте также есть стенограммы заседаний Государ-

ственной Думы, в которых можно просмотреть аргументацию сторон при голосовании за тот или иной законопроект. Объектом анализа в настоящей статье станет процесс принятия и обсуждения некоторых наиболее резонансных законопроектов, рассмотренных и принятых 6-м составом Государственной Думы.

Принятие большого массива законодательных актов на сегодняшний день является объективной реальностью. К сожалению, законодательные инициативы представителей различных ветвей власти вызывают все большую критику со стороны разноплановых групп общества, в отношении которых такие инициативы реализуются. Одним из самых ярких примеров является Федеральный закон о реформировании Российской академии наук<sup>1</sup> или конституционные изменения в судебной ветви власти<sup>2</sup>.

Если обратиться к статистике рассмотренных и принятых Государственной Думой законов только за осеннюю сессию 2013 г., то можно убедиться в немаленьком объеме законодательных решений — общее количество рассмотренных законопроектов (независимо от стадии чтения) составило 482, поступивших на рассмотрение — 577, принятых — 194 (при этом за весеннюю сессию 2013 г. было принято 255 законопроектов)<sup>3</sup>. Безусловно, приведенные цифры дают только некоторое представление о количественном показателе принимаемых правовых актов, не больше<sup>4</sup>.

Законотворчество всегда обусловлено правовыми принципами, заложенными Основным законом: федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты — в общем, весь нормативный массив обязан опираться на конституционно-правовые начала. При этом не должен искажаться правовой смысл этих начал, на что неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации. Представляется очевидным, что при разработке и предложении того или иного законопроекта непосредственно концепция законопроекта должна подвергаться конституционно-правовому осмыслению, так как регулирование общественных отношений в любой сфере не может выходить за рамки конституционно-правовых принципов. При этом отчасти такое осмысление заложено непосредственно Регламентом Государственной Думы<sup>5</sup> — это обязательная процедура правовой экспертизы законопроекта (п. 2 ст. 112).

<sup>1</sup> О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

<sup>2</sup> На момент написания статьи процедуры по конституционным изменениям не были завершены. См.: О Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»: Уведомление СФ ФС РФ от 27 ноября 2013 г. № СФ-6 // Российская газета. 2013. № 273.

<sup>3</sup> См.: Осенняя сессия Госдумы 2013: итоги [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/infografika/516874/> (дата обращения: 19.02.2014).

<sup>4</sup> Для более полной картины следует указать некоторые цифры по законотворчеству в другие годы деятельности Государственной Думы, в частности: в 1996 г. внесены 1079 инициатив, из них законами стали 150; в 1997 г. — 1456 и 154; в 1998 г. — 1600 и 172 соответственно. Если рассмотреть процентное отношение внесенных законопроектов и ставших законами, то по странам можно увидеть следующее: в Германии — 66% из внесенных законопроектов стали законами, в России — 14,4%, в США — 5,8% (данные на 2000 г.). См.: [2]. Для сравнения: Конгресс США в 2013 г. принял 73 закона (Public Law), в 2012 — 193. См. подр.: U. S. Senate. Statistics & Lists [Electronic resource]. URL: [https://www.senate.gov/pagelayout/reference/two-column\\_table/Legislation\\_and\\_Procedure.htm](https://www.senate.gov/pagelayout/reference/two-column_table/Legislation_and_Procedure.htm)

<sup>5</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (с акт. изм.) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=580604> (дата обращения: 27. 05. 2014).

При оценке того или иного феномена исследователи всегда обращаются к его качественным характеристикам<sup>1</sup>. Под «качеством закона» следует понимать некую формальную совокупность имеющихся у закона необходимых свойств (признаков), характеризующих закон как регулятор общественных отношений [см. подр.: 5, с. 35]. Рассматривая закон (законодательство) с указанных позиций, следует выделить некоторые общие качественные критерии его оценки: действенность, эффективность, целесообразность. Под действенностью подразумевается степень соответствия наблюдаемых взглядов и поведения целевой группы общества (индивидуумы, предприятия, должностные лица, отвечающие за применение законодательства) нормативной модели, т. е. отношениям и нормам поведения, предписанным законодателем; под эффективностью — степень достижения законом поставленной цели; под целесообразностью имеется в виду соотношение между «затратами» и «выгодами» от законодательных действий (в широком смысле указанных терминов).

Указанные критерии являются универсальными и должны лечь в основу первичной (общей) оценки качества принимаемых законов. Нормы обладают и юридически определенными свойствами (следует отграничивать от критериев), такими как: нормативность, полнота регулирования, конкретность, ясность, точность формулировок, краткость; логические свойства: последовательность, непротиворечивость, обоснованность и т. д. [5, с. 38–40]. Представляется, что данные критерии оценки законодательства в принципе достаточно изучены, современная теория права в подобных вопросах конфликтов не имеет. Тем не менее, на практике законодательство не всегда отвечает устоявшимся правовым нормам, что, как правило, обуславливается краткосрочными законодательными решениями, которые носят конъюнктурный характер. Конъюнктурные изменения законодательства не являются редкостью в современных государствах, особенно развивающихся.

Система разделения властей, система сдержек и противовесов, политическая конкуренция, гарантии оппозиции — вот те институциональные инструменты, которые должны сдерживать принятие конъюнктурных законопроектов. Подобные законопроекты не носят того смыслового содержания, которое закладывается в право конституционным нарративом. Конъюнктурное законодательство решает определенные задачи некоторых групп лоббистов, лишь частично оно может отражаться позитивно на отдельных гражданах и общественных группах и только в силу обезличенности правовых норм. В целом же, об эффективности для общества речи быть не может, так как такие законы сами по себе носят временный характер и с высокой долей вероятности будут изменены в короткий срок (иногда и на прямо противоположные по смыслу).

В. С. Нерсесянц при оценке юридических факторов эффективности действия права указывал на их правовое качество, степень социальной обусловленности и легитимированности, на уровень правосознания и юридической культуры граждан и должностных лиц, и, что особенно важно, на общее состояние законности и правопорядка в обществе, в сфере правоприменительной деятельности [4]. Действительно, такие факторы эффективности имеют место, однако на практике общество не всегда поддерживает принимаемое законодательство, здесь важно учитывать не просто общественное мнение, а совокупность общественных мнений (мнений различных слоев общества). Современная профессиональная среда имеет огромное количество специализаций, профильных ориентаций, и каждый принимаемый закон может затрагивать отдельную категорию граждан, а это предполагает, что граждане, которые не имеют отношения к той или иной группе обще-

<sup>1</sup> Данные критерии в качестве основных при оценке законодательства были предложены Люциусом Мадером, вице-председателем Федерального Суда Швейцарии. См. подр.: [3; 7].

ства, с большой долей вероятности не смогут дать квалифицированную характеристику закону.

Характерным признаком современного российского законодательства является его подвижность. Данный признак, безусловно, является и его качественным маркером. Чтобы максимально объективно проанализировать общие проблемы качества актуального законодательного регулирования, необходимо обратиться, помимо критериев, которые упоминались выше, к следующим факторам:

- 1) мотивация принятия законопроекта. То есть объективные предпосылки необходимости законодательного регулирования определенных общественных отношений. Здесь важным элементом должен являться и принцип отказа от излишнего законодательного регулирования;
- 2) длительность общественного обсуждения. Данный фактор особенно важен для ключевых законопроектов, затрагивающих максимально широкий круг конституционных прав граждан, например: законодательство о пенсионной реформе, здравоохранении, образовании и др.;
- 3) экспертная оценка. Точка зрения экспертного сообщества чрезвычайно важна при проработке норм законодательства; на практике многие общественные организации, профессиональные сообщества приглашаются разработчиками законодательства на обсуждения, однако степень учета их мнения различна;
- 4) системность принятия поправок в законодательство. Любая серьезная коррекция законодательства объективно влечет за собой изменение сложных структурных механизмов взаимодействия субъектов правоотношений. Поэтому объемные и кардинальные изменения должны прорабатываться системно и приниматься в комплексе законодательных поправок. Принципиальным является некий консенсус субъектов законодательной инициативы, позволяющий отказаться от фрагментарных изменений законов, которые нарушают такой принцип системности;
- 5) механизм реализации. Когда законопроект становится законом, весь массив претензий к качеству закона будет сдвинут к вопросам реализации его норм: сроки вступления в силу норм закона, сроки принятия подзаконных нормативно-правовых актов и их готовности, точность формулировок непосредственных норм закона (насколько правоприменитель будет избавлен от необходимости ждать соответствующих уточнений от других органов для реализации возложенных на него полномочий) и др.

С учетом указанных факторов автором предлагается рассмотреть несколько наиболее резонансных законопроектов, принятых за 2013 г.

Одним из таких законов стал Федеральный закон от 27 сентября 2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон «О Российской академии наук...»). Прежде чем перейти к анализу данного законопроекта, стоит обратиться к хронологии его принятия.

28 июня 2013 г. Законопроект о РАН вносится в Государственную Думу, субъект права законодательной инициативы Правительство Российской Федерации.

1 июля 2013 г. Законопроект о РАН уже рассмотрен профильным комитетом Государственной Думы, и принято решение о его представлении в Совет Государственной Думы с рекомендацией принять в первом чтении, при этом срок пред-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883. До принятия: Законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения правового положения, полномочий и функций Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук)».

ставления отзывов, предложений и замечаний в комитет — 01.07.2013, предлагаемая дата рассмотрения Государственной Думой — 03.07.2013 (!).

3 июля 2013 г. Государственная Дума рассматривает анализируемый законопроект в первом чтении, принимает его и выносит Постановление «О проекте федерального закона № 305828-6 „О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“», в котором указывается, что поправки к указанному законопроекту направляются в Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям до 15 ч. 4 июля 2013 г. (а. 2 п. 2 Постановления), а он в свою очередь должен доработать законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении 5 июля 2013 г. (п. 3 Постановления)<sup>1</sup>. 5 июля законопроект принимается во втором чтении. 17 сентября Государственная Дума возвращает законопроект во второе чтение, а 18 сентября принимает опять во втором и третьем чтениях. 20 сентября законопроект поступает в комитеты Совета Федерации и 25 сентября одобряется на его заседании. 27 сентября закон подписывается Президентом Российской Федерации и 30 сентября публикуется в «Российской газете».

Подробная хронология законопроекта демонстрирует необоснованную поспешность в принятии закона, который напрямую затрагивает научное сообщество (к фактору длительности общественного обсуждения). Следует отметить, что общественный резонанс после принятия Законопроекта о РАН был чрезвычайно высоким. Многочисленные акции протеста ученых прошли по всей стране<sup>2</sup>. Научное сообщество в лице ведущих ученых страны и мира высказывало недоумение опрометчивостью в принятии такого важного закона. По сути, весь законопроект приняли в ключевом (втором) чтении через два дня.

Рассмотрим принятие законопроекта с учетом иных перечисленных ранее факторов.

В отношении мотивации принятия законопроекта в пояснительной записке<sup>3</sup> указывается, что проект федерального закона разработан в целях оптимизации организационно-правовых механизмов управления российской фундаментальной наукой, повышения эффективности фундаментальных и поисковых научных исследований, обеспечивающих получение научных результатов мирового уровня. При этом законопроект также затрагивает вопросы реорганизации всей системы Академии наук, вплоть до ликвидации некоторых ее подразделений, изменения системы членства, создания нового государственного органа по управлению имуществом РАН (было создано Федеральное агентство научных организаций — ФАНО). Полноценных аргументов пояснительная записка не содержит и имеет лишь общие формулировки мотивации, а также повторяет положения самого законопроекта.

<sup>1</sup> Вся хронология и содержание сопроводительных документов к Законопроекту о РАН взяты из паспорта анализируемого законопроекта АСОЗД [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=305828-6> (дата обращения: 27.02.2014).

<sup>2</sup> Акции протеста проходили в июле и продолжались в сентябре. «Настоящее РАН замечательное, будущее — еще хуже» [Электронный ресурс] // Газета.ру. URL: [http://www.gazeta.ru/science/2013/08/29\\_a\\_5613389.shtml](http://www.gazeta.ru/science/2013/08/29_a_5613389.shtml) (дата обращения: 27.02.2014); См. также: Противники реформы РАН возложили гвоздики к зданию Госдумы [Электронный ресурс] // Там же. URL: [http://www.gazeta.ru/science/news/2013/07/03/n\\_3014329.shtml](http://www.gazeta.ru/science/news/2013/07/03/n_3014329.shtml) (дата обращения: 27.02.2014); Академикам рассчитали поправку на скорость [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2226428> (дата обращения: 27.02.2014).

<sup>3</sup> Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=305828-6> (дата обращения: 27.02.2014).



Безусловно, объективные предпосылки для необходимости реформирования Российской академии наук были, на это указывают и программы кандидатов в президенты РАН, и мнения самих ученых, т. е. сама мотивация реформирования РАН как общественного института обусловлена желанием не только государственных органов, но и, в первую очередь, ученых. В программах кандидатов содержались различные поступательные подходы к реформированию Академии наук; при выборе президента РАН ученые отдали предпочтение именно определенной программе кандидата, и 29 мая 2013 г. избрали нового президента РАН — академика Владимира Фортова.

Экспертная оценка Законопроекта о РАН стала проводиться только после принятия его во втором чтении<sup>1</sup>. Правительство Российской Федерации, внесшее законопроект, не направляло его в РАН, не привлекало ведущих ученых и академиков к разработке законопроекта<sup>2</sup>. Общественной дискуссии как таковой не было, Общественная палата не анализировала закон [1].

В отношении фактора системности следует отметить, что в целом закон включал в себя все существенные механизмы реформирования и вносил непосредственно изменения в три федеральных закона (ст. 19–21 Федерального закона<sup>3</sup>). В перечне федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона, значился только один — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Механизм реализации формально закреплен в ст. 22 Федерального закона «О Российской академии наук...», заключительные положения определяют сроки переходного периода по реструктуризации РАН, мораторий на избрание новых членов академий наук. Непосредственно закон вступил в силу со дня официального опубликования — 30 сентября 2014 г. Подзаконные нормативные правовые акты были приняты до конца 2013 г.<sup>4</sup> Другая сторона данного фактора — реализация положений нового закона субъектами самих правоотношений.

Таким образом, анализ продвижения, принятия и содержания Федерального закона «О Российской академии наук...» показывает непоследовательную законодательную политику, неаргументированную поспешность в принятии закона в отношении такой сложной общественной страты, как ученые. Возмущение академиков и других представителей научного сообщества вполне объяснимо и обоснованно

<sup>1</sup> Так, например, общественная организация «Санкт-Петербургский союз ученых» смогла принять Концепцию реформирования РАН только 29 июля 2013 г., фактически после того, как стало известно о принятии закона о реформировании РАН. См.: Официальный сайт Санкт-Петербургского союза ученых [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spass-sci.ru/documents/detail.php?ID=376> (дата обращения: 27.02.2014). Самые существенные особенности концепции реформы РАН обсуждались 29 августа 2013 г. на конференции научных сотрудников РАН «Настоящее и будущее науки в России. Место и роль Российской академии наук». См.: Официальный сайт Российской академии наук [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=ae39438a-ae78-4b5e-b788-6870732f96f6> content (дата обращения: 27.02.2014).

<sup>2</sup> Об этом непосредственно говорил министр образования и науки Дмитрий Ливанов «Ливанов: Концепцию реформы РАН подготовили осенью 2012 года» [Электронный ресурс] // Аргументы и Факты. URL: <http://www.aif.ru/society/education/310007> (дата обращения: 27.02.2014).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

<sup>4</sup> О Федеральном агентстве научных организаций: Указ Президента РФ от 27 сентября 2013 г. № 735 // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4969; О Федеральном агентстве научных организаций: Постановление Правительства РФ от 25 октября 2013 г. № 959 // Там же. № 44. Ст. 5758; О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных осуществлять функции и полномочия учредителя и собственника имущества организаций, находившихся в ведении Российской академии образования: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1290 // Там же. 2014. № 2. Ч. I. Ст. 114.

но.<sup>1</sup> Причины принятия столь важного законопроекта обществу не объяснили, а высокие темпы принятия законопроекта фактически за несколько дней скомпрометировали и всю идею реформирования РАН. Причем сам период внесения законопроекта был выбран крайне неудачно — середина лета и закрытие весенней сессии Государственной Думы.

Еще одним ярким примером внезапности реформирования является конституционная реформа судебной системы Российской Федерации — объединение Высшего арбитражного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации.

6 февраля 2014 г. вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, а 26 февраля 2014 г. был опубликован измененный текст Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>.

Летом 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин на Петербургском экономическом форуме объявил о планируемом объединении Верховного и Высшего арбитражного судов. Следует отметить, что никакой широкой дискуссии по озвученной судебной реформе до заявления Президента не проводилось. Да, данный вопрос периодически исследовался и дискутировался в научных кругах, но сложившаяся судебная структура, конституционно закреплённая, проработавшая более 20 лет, в целом нареканий не вызывала и поэтапно модернизировалась. Стоит напомнить, что с 2001 г. были утверждены Правительством Российской Федерации три федеральных целевых программы «Развитие судебной системы России»<sup>4</sup>, в последней подобной программе, утверждённой в 2012 г., ни о каких изменениях структуры судебной ветви власти упомянуто не было.

Сущность реформы была определена как устранение противоречий в судебной практике и сведение основных решений высших судебных инстанций к единообразию. Данная цель реформы сформулирована Президентом в указанном выступлении и нашла свое отражение в обосновании внесенного законопроекта, в частности, в нем указывалось: «Представляется, что реорганизация судебной системы позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной

<sup>1</sup> Следует привести и достаточно резкую фразу, содержащуюся в пояснительной записке к закону: «Данная структура (система РАН) характеризуется недостаточной скоординированностью, особенно в части планирования и управления финансовыми потоками и имущественным комплексом, что негативно влияет на состояние фундаментальных и поисковых научных исследований в академическом секторе науки». Представляется, что данная оценка объясняет позицию разработчиков законопроекта, которую можно сформулировать, по мнению автора, так: ученые не способны реформировать сложившуюся структуру Академии наук, а от этого снижается качество фундаментальной науки. Что подразумевается под «негативно влияет», кто осуществлял подобную оценку — об этом ни в пояснительной записке, ни в иных сопроводительных документах к законопроекту не говорится.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>3</sup>Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 5 февраля 2014 г. опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.02.2014.

<sup>4</sup>О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы: Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2001 г. № 805 (ред. от 06.02.2004); О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583; О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2013–2020 годы: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (ред. от 15.02.2014).



практике»<sup>1</sup>. Таким образом, иные цели не были обозначены, дополнительные обоснования в пояснительных записках к законопроектам по реформе также приведены не были.

В сфере юридического сообщества реакция на предложенную судебную реформу оказалась неоднозначной. В частности, судья Конституционного суда Российской Федерации в отставке Т. Г. Морщакова в выступлениях и комментариях обосновывала свою позицию в отношении объединения высших судебных инстанций, указывала, что такое объединение противоречит «наднациональной тенденции к специализации юрисдикции»<sup>2</sup>. Также различные мнения высказывались в адвокатском сообществе.<sup>3</sup> Критично к представленной структуре судебной реформы отнеслись и судьи Высшего арбитражного суда.<sup>4</sup> Следует отметить, что разработка пакета законопроектов о судебной реформе в значительной степени была сфокусирована на сотрудничестве с представителями Верховного суда, что подтверждается главой государственно-правового управления Президента Российской Федерации Л. И. Брычевой.<sup>5</sup> Представители же судов арбитражной юрисдикции, например, заместитель председателя ВАС Т. Андреева, утверждали о несогласованности в этапах реформирования, отсутствии надлежащих правовых механизмов сохранения достижений арбитражных судов в электронном документообороте и т. д.<sup>6</sup> Перечисленные мнения отражают сущность фактора экспертной оценки.

При детальном анализе законов, принятых в отношении судебной ветви власти, можно убедиться в том, что до июня 2013 г. (момента объявления о начале судебной реформы) законодатель вполне осознанно развивал существовавшую конституционную концепцию судебной власти. Последовательно решались вопросы в отношении правового регулирования электронного документооборота в арбитражных судах, совершенствовались арбитражные процессуальные механизмы. Параллельно корректировалась гражданская процессуальная нормативно-правовая база.

В отношении дисциплинарного судебного контроля было создано Дисциплинарное судебное присутствие, которое являлось судебным органом, рассматривающим дела по жалобам на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Здесь важно отметить, что правовой статус данного органа был закреплен Федеральным конституционным законом<sup>7</sup>, который вступил в силу только в 2010 г., а в соответствии с новеллами Федерального конституционного закона от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации“» и признанием утратившим силу Федерального конституционного закона «О Дисциплинарном судебном присутствии» данный

<sup>1</sup> См. подр.: Паспорт Законопроекта № 352924-6 [Электронный ресурс] // Автоматическая система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=352924-6>

<sup>2</sup> Росбалт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/06/25/1145068.html>.

<sup>3</sup> См. напр.: Юристы обсудили объединение высших судов [Электронный ресурс] // Официальный сайт интернет-издания Право.ру. URL: [http://pravo.ru/court\\_report/view/95591/](http://pravo.ru/court_report/view/95591/)

<sup>4</sup> ВАС раскритиковал законопроект об объединении судов [Электронный ресурс] // РИА «Новости». URL: <http://ria.ru/incidents/20131112/976170730.html>

<sup>5</sup> Лариса Брычева рассказала о консультациях с судьями КС по проекту о ликвидации ВАС [Электронный ресурс] // Право.ру. URL: <http://pravo.ru/story/view/102215>

<sup>6</sup> Нарушаются все принципы реорганизации судебной системы, которые закреплены Конституцией [Электронный ресурс] // Там же. URL: <http://pravo.ru/story/view/89883/>

<sup>7</sup> О Дисциплинарном судебном присутствии: Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 5261.

орган прекращает свое существование с 6 августа 2014 г. Представляется, что при введении такого института одной из ветвей власти, на уровне конституционного законодательства требуется обдуманное решение, которое позволит проработать подобному институту, по крайней мере, определенный временной интервал в несколько президентских сроков, а не чуть более четырех лет.

Любая институциональная реформа должна сопровождаться существенным научным обоснованием, анализом и прогнозом последствий, которые возникнут после ее реализации. Такие критерии принятия решений, как последовательность и прогнозируемость в отношении реформирования институтов различных ветвей власти, позволяют не нарушать конституционные принципы организации государственной власти, учитывать баланс интересов индивида, общества и государства. Эти аспекты затрагивают факторы мотивации и принятия законопроекта, длительности его обсуждения.

Вопросы единообразия судебных решений регулировались ранее судами гражданской и арбитражной юрисдикций самостоятельно, так, в 1999 г. был принят Регламент совместных заседаний Пленума Верховного суда Российской Федерации и Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации<sup>1</sup>. Представляется, что только из-за преодоления проблем единообразия судебной практики конституционно реформировать сложившуюся и работающую судебную систему не вполне целесообразно. Длительное время после объявления о судебной реформе юридическое сообщество не могло даже обсуждать его концепцию, так как законопроектов не было, состав комиссии по разработке законопроектов не разглашался, первый пакет законопроектов был внесен в Государственную Думу только в октябре 2013 г.

Не устранены пробелы в механизме реализации проведения анализируемой реформы. До сегодняшнего дня остаются неурегулированными вопросы применения постановлений Пленумов ВАС после его ликвидации, не вполне понятно, будет ли функционировать система электронного документооборота, применявшаяся в ВАС; нет ясности и в том, останется ли несколько процессуальных кодексов или они будут объединены в один. Отсутствие самой концепции реформы, закрытость и сжатые сроки ее реализации не позволяют дать корректную научную оценку и ее последствиям.

Жесткий порядок конституционных изменений был предусмотрен Конституцией Российской Федерации 1993 г. в связи с опасностью дестабилизации государственного устройства, требовалась возможность осуществления стабильного конституционного строительства. Однако преодоление всех процедур по принятию поправок к Конституции в самые короткие сроки, монолитность согласия депутатского корпуса при принятии решения по конституционным вопросам без какого-либо критического осмысления принимаемых поправок вызывает некоторое недоумение.

Рассмотренные законопроекты и процедуры их принятия достаточно наглядно демонстрируют общий порок современного российского законодательного процесса. Динамика законодательной работы на федеральном уровне сегодня является предметом научного правового анализа. Весьма критичное мнение по такой динамике высказала Л. И. Брычева, употребив термин «ускоренное законодательство», указав на постоянное исправление принятых совсем недавно законов, а также на «отсутствие системности и большое количество противоречий».<sup>2</sup> Фрагмен-

<sup>1</sup> Утвержден Постановлением Пленума Верховного суда РФ № 36, Пленума ВАС РФ от 7 июня 1999. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_100682/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100682/) (дата обращения: 20.02.2014)

<sup>2</sup> Л. И. Брычева в одной из своих лекций привела некоторую предметную статистику по законодательной работе Государственной Думы: Госдума четвертого созыва меняла Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) 65 раз, пятого — 107, а в текущем созыве депутаты корректировали кодекс уже 164 раза. См.: Лариса Брычева рассказала о консультациях

тарный подход в законотворческой деятельности все в большей степени негативно влияет на качество правоприменения.

Еще одним аргументом к указанной негативной динамике является все возрастающее количество признаний положений законов неконституционными. В частности, в информационно-аналитическом отчете об исполнении решений Конституционного суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 г., указывается, что «существенным фактором, влияющим на состояние исполнения решений Конституционного суда, остается характер законотворческих подходов к содержанию разрабатываемых во исполнение конституционно-судебных актов законопроектов. Зачастую законодатель, исполняя решение Конституционного суда, ограничивается буквальным воспроизведением правовых позиций, выраженных в резолютивной части решения. Однако цель исполнения решений Конституционного суда — создание непротиворечивого правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений — вряд ли может быть достигнута посредством буквального воспроизведения положений резолютивной части соответствующего постановления»<sup>1</sup>.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что актуальный законотворческий процесс имеет ряд негативных тенденций, связанных с перечисленными выше факторами. Фрагментарный и квазиконцептуальный (принимаются федеральные программы, а реформирование законодательства идет в другом направлении, либо концепция, в лучшем случае, только декларируется) подходы в законодательной политике приводят к порокам правоприменения, парализации применения прав и свобод человека и гражданина. Складывается впечатление, что законодатель крайне формально подходит к методологии законотворчества (например, к использованию методов перспективной (ex-ante) и ретроспективной (ex-post) оценок законопроектов).

Представляется, что все эти негативные тенденции формируют феномен конъюнктурного законодательства, т. е. совокупность нормативно-правовых актов, которая регулирует контекстуальные общественные отношения, выражает интересы определенных лоббирующих групп и не обладает свойством долгосрочности правоприменения. Данный феномен вызывает отрицательное отношение общества к законодательству в целом, усугубляет правовой нигилизм, создает предпосылки пренебрежения к праву. С возрастающей долей конъюнктурного законодательства повышается угроза основам конституционного строя: граждане как в частном порядке, так и через социальные и профессиональные сообщества ставят под сомнение возможности реализации собственных конституционных прав, что при накоплении критической массы может привести к социальным протестам.

Необходимо констатировать, что российскому законодателю в ближайшей перспективе требуется сменить тактику форсирования принятия законопроектов на сбалансированный подход к законотворчеству не только с привлечением экспертного сообщества или общественных групп, но и с внимательным, взвешенным учетом их мнения.

## Литература

1. Еременко В. И. Реорганизация государственных академий наук России [Электронный ресурс] // Законодательство и экономика. 2013. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант».

с судьями КС по проекту ликвидации ВАС [Электронный ресурс] // Право.ру. URL: <http://pravo.ru/story/view/102215/>. Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте РФ Б. Титов неоднократно отмечал нестабильность Налогового кодекса РФ; по его утверждению в Налоговый кодекс ежегодно вносится около 30 поправок. См. подр.: [6].

<sup>1</sup>Официальный сайт Конституционного суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report2013.pdf>

тантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=73810> (дата обращения: 27.02.2014).

2. Исаков В. Б. Федеральное законодательство: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3.
3. Мадер Л. Оценка законодательства — вклад в повышение качества законов / [Электронный ресурс] // Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г. Рязань. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#5> (дата обращения: 23.02.2014).
4. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М. : Норма, 2004. 552 с.
5. Технология законодательства (опыт Санкт-Петербурга) / под ред. И. П. Михайлова. СПб., 2006. С. 35.
6. Титов Б. Кодексом по бизнесу [Электронный ресурс] // Газета.ру. URL: [http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/21\\_x\\_5920553.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/21_x_5920553.shtml).
7. Luzius Mader. *La legislation experimental en Suisse* // Charles Albert Morand / Jean-Louis Bergel [eds.]. Fn. 7. P. 221ss.

## References

1. Eremenko V. I. *Reorganization of the state academies of Sciences of Russia* [ReorganizatsiyagosudarstvennykhakademiinaukRossii] // Legislation and economy [Zakonodatel'stvo i ekonomika]. 2013. N 11. Access of reference and legal system "Consultant Plus".
2. Isakov V. B. *Federal law making: some tendencies of development* [Federal'noe zakonotvorchestvo: nekotorye tendentsii razvitiya] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2000. N 3.
3. Mader L. *Legislation assessment — a contribution to improvement of quality of laws* [Otsenka zakonodatel'stva — vklad v povyshenie kachestva zakonov] // Materials of the International seminar on December 16–17, 2002. Ryazan [Materialy Mezhdunarodnogo seminar 16–17 dekabrnya, 2002 g. Ryazan']. Access of reference and legal system "Consultant Plus".
4. Nersesyants V. S. *General theory of the law and state* [Obshchaya teoriya prava i gosudarstva]. M. : Norma, 2004. 552 p.
5. *Technology of lawmaking (experience of St. Petersburg)* [Tekhnologiya zakonotvorchestva : (opyt Sankt-Peterburga)] / under the editorship of I. P. Mikhaylov. SPb, 2006. P. 35.
6. Titov B. *With code on the business* [Kodeksom po biznesu] [Electronic resource] // Gazeta.ru. URL.: [http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/21\\_x\\_5920553.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/21_x_5920553.shtml)
7. Luzius Mader. *La legislation experimental en Suisse* // Charles Albert Morand / Jean-Louis Bergel [eds.]. Fn. 7. P. 221ss.

Косов Ю. В., Торопыгин А. В., Марышев А. А.

## Упрощение процедур мировой торговли: проблема и пути решения

### Косов Юрий Васильевич

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

### Торопыгин Андрей Владимирович

Секретариат Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества (Санкт-Петербург)  
Начальник управления межпарламентского взаимодействия  
Доктор политических наук  
ToropyginAV@mail.ru

### Марышев Александр Анатольевич

Секретариат Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества (Санкт-Петербург)  
Советник  
Кандидат политических наук  
MaryshevAA@yandex.ru

#### РЕФЕРАТ

Статья посвящена проблемам возникновения и развития мировой торговли. Авторы рассматривают проблему упрощения процедур мировой торговли на глобальном и региональном уровнях и показывают, как глобальный уровень становится основным.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

упрощение процедур торговли, Всемирная торговая организация, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз

Kosov Yu. V., Toropygin A. V., Maryshev A. A.

## The World Trade Facilitation: Problems and Solutions

### Kosov Yury Vasilyevich

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

### Toropygin Andrey Vladimirovich

The EurAsEC Interparliamentary Assembly Secretariat (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Head of the Interparliamentary Relations Department — Secretary of the IPA  
EurAsEC Standing Commission on Trade Policy and International Cooperation  
Doctor of Political Sciences  
ToropyginAV@mail.ru

**Maryshev Aleksandr Anatolievich**

Secretariat of Interparliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Adviser

PhD in Political Sciences

TopyginAV@mail.ru

**ABSTRACT**

The article investigates the emergence and development of world trade. The authors consider the problem of facilitation of world trade at the global and regional levels, and show how the global level becomes the primary.

**KEYWORDS**

trade facilitation, World trade organization, Eurasian economic community, Customs Union, single economic space, Eurasian economic Union

Проблема упрощения мировой торговли возникает в результате развития мировой торговой системы. Развитием правил торговли в рамках сначала Генерального соглашения по тарифам и торговле, а затем и Всемирной торговой организации был реализован основной принцип ее развития: либерализация торговли через снижение торговых барьеров и признание режима наибольшего благоприятствования. Результатом переговоров (торговых раундов) стало беспрецедентное снижение тарифных барьеров. Так, например, в среднем сокращение тарифов по итогам Уругвайского раунда (1986–1993 гг.) составило около 2% общего стоимостного объема торговли. Однако, в то же самое время, расходы, которые понес бизнес за счет издержек в результате задержек на таможенных границах стран из-за малопонятных и нередко избыточных требований по документации, отсутствия утвержденных государством систем автоматизированной обработки необходимых для внешнеторговой деятельности данных, составили 2–3% стоимости торговли [4, с. 207]. Отсюда возникло первоначальное, в большой мере утилитарное, формулирование проблемы; а ее решение воспринималось как гармонизация, стандартизация, автоматизация процедур международной торговли и обмена торговой информации через границы.

Однако очевидно, что такое понимание проблемы было оторвано от развития мировой системы торговли. Дело в том, что после Второй мировой войны международное сообщество четко осознало необходимость деколонизации и помощи наименее экономически развитым странам — постколониальным, обретавшим независимость. Им мировая торговая система (состоявшая из промышленно развитых стран) давала определенные преференции в рамках ГАТТ, а потом ВТО. Этим были введены, можно сказать, определенные рамки развития системы мировой торговли, она должна приносить не только максимальную прибыль, но и общественное благо. Таким образом, мировая торговая система должна способствовать экономическому развитию стран.

В настоящее время это положение конкретизировано через необходимость достижения Целей тысячелетия<sup>1</sup>. Развитие событий наложило также ограничения и на формирование системы упрощения мировой торговли — она не должна снижать безопасность стран, включенных в систему международной торговли. Это очень серьезные ограничения в ее формировании. Достаточно сказать, что формирование подсистемы международных торговых отношений, системы упрощения мировой торговли именно по этим причинам оказалось практически невыполнимым. Развивающиеся страны не могли принять условия и механизмы упрощения процедур

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия [Электронный ресурс] // Департамент общественной информации ООН. 2014. URL: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/>



мировой торговли в рамках ВТО, то есть тех, которые обязательно необходимо выполнять, будучи членом ВТО. Это было просто очень дорого для них.

Так, например, стоимость рассчитанной на 6 лет программы компьютеризации таможенной службы Туниса и упрощения таможенных процедур должна была (в различных вариантах) составить от 1,6 до 16,2 млн долл. [5, с. 160]. Масштабная реформа таможенной службы Боливии обошлась казне в 38,5 млн долл. Филиппинская система содействия торговле привела к росту доходов на 2% лишь на начальном этапе, тогда как затем затраты на ее содержание, увы, вызвали бюджетный кризис.

Справедливости ради следует сказать и о примерах другого рода. Так, в Сингапуре была введена система электронного декларирования товаров, которая давала возможность сэкономить до 1% ВВП или 0,4% от оборота внешней торговли. Затраты на установку этой системы окупились всего за 3 года. Модернизация таможни в Боливии хоть и обошлась дороже расчетной, полностью себя оправдала: доходы этой страны выросли на 25%.

Внедрение в 1995–1997 гг. системы предотгрузочной инспекции, при отсутствии должным образом разработанной информационной системы и полной документации по экономике Пакистана, привело к тому, что торговцы здесь в массовом порядке стали занижать или, напротив, завышать стоимость ввозимых товаров. Доходы в бюджет страны при этом стремительно упали, и эксперимент был прекращен.

В абсолютном большинстве случаев реформы стоили непомерно дорого. Так, исследования показали, что каждый 1% повышения стоимости мер безопасности в международной торговле и на транспорте приведет к снижению благосостояния человечества на 75 млрд долл. США [6, с. 9]. Следовательно, стали формироваться альтернативные торговые режимы, в отличие от глобального, ВТО — региональные, интеграционные торговые режимы. Проще говоря, региональные интеграционные структуры. В этом смысле упрощение процедур мировой торговли — одна из важнейших проблем развития и совершенствования мировых интеграционных процессов. И, таким образом, возможный путь решения указанной в заглавии проблемы — совершенствование интеграционных региональных структур.

Решению этого вопроса в пределах интеграционного процесса в рамках ЕврАзЭС Межпарламентской ассамблеей (МПА) Сообщества уделяется большое значение. Одной из задач МПА ЕврАзЭС является гармонизация и унификация законодательства стран-участников в различных сферах правоотношений. В этой связи в сфере упрощения международной торговли на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств были разработаны рекомендации по гармонизации законодательства, в первую очередь в сфере информационных безопасности. Применительно к сфере информационных технологий МПА приняла модельные законы (типовые проекты законодательного акта): «Об информатизации», «Об информационной безопасности», «Основные принципы электронной торговли». Для того чтобы добиться совместимости с другими международными системами и прикладными механизмами, эти документы разрабатывались на основе международных стандартов и рекомендаций. Страны Сообщества использовали их при совершенствовании национального законодательства.

Дальнейшая гармонизация законодательства в государствах-членах ЕврАзЭС в сфере торговой политики и упрощения процедур мировой торговли была связана с использованием результатов сравнительно-правового анализа положений проекта Соглашения о единых подходах в применении информационных технологий при таможенном контроле над перемещением товаров и транспортных средств через границы государств-членов ЕврАзЭС и проекта Соглашения о единых принципах информационного взаимодействия таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС. Эта работа была проведена в соответствии с Программой деятельности

МПА ЕврАзЭС в рамках мероприятий по реализации приоритетных направлений развития Евразийского экономического сообщества.

Разработка Концепции развития и гармонизации правового обеспечения системы «единого окна» в сфере внешней торговли в Евразийском экономическом сообществе явилась логическим завершением этой работы и отправной точкой дальнейшей деятельности. В рамках практической реализации упрощения процедур торговли необходимо отметить работу Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС по таможенному регулированию и пограничной политике. Так, 8–9 ноября 2012 г. и 22–25 апреля 2013 г. были в два этапа проведены выездные заседания «круглого стола» на тему «Таможенный союз: практическое измерение» по маршрутам: Москва–Смоленск–Минск–Брест–Москва и Москва–Оренбург–Алматы–Чимкент–Москва.

По итогам выездных заседаний участниками «круглого стола» были определены конкретные предложения и пожелания. Например, об активизации на Смоленской таможене мероприятий «дорожной карты» «Совершенствование таможенного администрирования», направленных на усовершенствование и упрощение таможенных операций и таможенных процедур с одновременным повышением эффективности таможенного контроля за счет применения современных информационных технологий.

С большой долей уверенности можно сказать, что парламентарии ЕврАзЭС проделали большую работу в сфере торговой политики и упрощения процедур мировой торговли, однако еще большую работу предстоит проделать, поскольку с 1 января 2015 г. произойдет качественное углубление интеграционных процессов на евразийском пространстве за счет создания нового интеграционного объединения — Евразийского экономического союза, которое будет направлено на поддержание стабильности и предсказуемости экономического развития, расширение возможностей для ведения бизнеса, взаимодействия и взаимных инвестиций [1, с. 170].

В этом году планируется завершить масштабную работу по созданию системообразующего международного документа будущего Евразийского экономического союза — Договора о Евразийском экономическом союзе. Основа Договора — это кодификация договорно-правовой базы Таможенного союза и единого экономического пространства, в котором наряду с включением действующих норм предусматривается их совершенствование за счет устранения внутренних противоречий и максимального сокращения действующих изъятий. Договор должен наполниться новыми темами интеграционного строительства, расширяющими и углубляющими степень интеграции государств-членов Союза.

В Договоре предусматривается административное упрощение разрешительных процедур на основе наилучшей международной практики регулирования конкретных секторов услуг. Данную работу предлагается проводить с учетом международных принципов и стандартов путем гармонизации национального законодательства, достигая в максимальном количестве секторов наибольшей свободы торговли услугами, создавая в конечном счете эффективно функционирующий Единый рынок услуг.

Следует отметить, что Россия, Казахстан и Белоруссия проводят работу по ускорению и упрощению информационных потоков путем предоставления различных услуг в электронном виде, организации информационного взаимодействия между государственными органами и участниками внешнеэкономической деятельности. Следует отметить, что такая работа ведется в рамках собственных программ отдельных государств в виде реализации национальных интеграционных подсистем, например, «единого окна». Мировой опыт показывает, что когда каждое национальное «единое окно» развивается самостоятельно, без учета партнеров, возникают проблемы при унификации процедур и требований документооборота и информации. Поэтому возникает вопрос достижения высокого уровня взаимодействия между созданными национальными системами.



Таким образом, для того чтобы обеспечить административное упрощение разрешительных процедур, достичь наибольшей свободы торговли товарами и услугами, было гармонизовано национальное законодательство государств-членов ЕвразЭС в сфере торговой политики и упрощения процедур мировой торговли.

Авторы обратили внимание только на парламентский вектор регионального интеграционного сотрудничества лишь потому, что эта тема наиболее близка нам. Это, безусловно, лишь один пример, поскольку все интеграционные системы заняты решением этой проблемы. Так, в КОМЕСА (общем рынке для стран Восточной и Южной Африки) разработаны упрощенные таможенные документы. Упрощение процедур торговли введены Субрегиональным транспортным форумом субрегиона Большого Меконга. Этот список можно продолжать очень долго [6, с. 131].

Таким образом, появились существенные противоречия между глобальным (ВТО) и региональным уровнями международной торговой системы. «Мы исходим из того, что развивающиеся страны находятся сейчас в довольно неблагоприятном положении в гонке за упрощением процедур торговли, главным образом, из-за недостатка ресурсов и состояния физической, социальной и торговой инфраструктуры при их уровне развития. Их собственные усилия, направленные на автоматизацию и модернизацию процедур торговли, прежде всего таможенных процедур, а также поддержка международного сообщества во многом определяют размеры их выгод, а также темпы и условия интеграции в этой сфере», — справедливо отметил посол Индии при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Хардип Пури [2, с. 5]. При этом г-н посол заметил, что развивающиеся страны признают, что упрощение процедур торговли и ее эффективность — это не только будущее, но и насущная потребность сегодняшнего дня. Поэтому, добавил Хардип Пури, некоторые из них участвуют в добровольных схемах согласования процедур упрощения в контексте региональной интеграции.

Для дальнейшего развития международной системы торговли было принято решение о передаче урегулирования этой проблемы на глобальный уровень. Иными словами, процедуры и механизмы упрощения процедур мировой торговли в настоящее время разрабатывает ВТО. Позиция ВТО, по сути дела, была артикулирована Паскалем Лами. По мнению Лами, выход на сцену ВТО завершает построение международной торговой архитектуры и добавляет последний из недостающих штрихов к почти готовой картине. Истина заключается в том, что хотя различные попытки на международном уровне в рамках ООН, ЮНКТАД, ЕЭК ООН, ВТамО и других организаций продвинуться вперед в вопросах упрощения торговли заслуживают всяческих похвал и уже дали определенные результаты, они пока еще не оправдали всех надежд на обеспечение высокого и более единообразного уровня упрощения процедур торговли во всем мире.

ВТО может обеспечить объединяющие рамки, дать политический «мандат» и утвердить правовую основу для общих действий. Она в состоянии создать ту базу, на основе которой другие организации могут действовать, как партнеры: путем либо установления стандартов, либо выработки передовых методов. Именно в этом заключается сравнительное преимущество обязательств ВТО, и именно ее предсказуемость и транспарентность высоко ценятся как местными, так и международными деловыми кругами. Обязательства в рамках ВТО обеспечивают устойчивость курса на реформы и делают необратимыми внутренние реформы таможенных систем, которые в противном случае могут быть обращены вспять, пойти под откос или быть заблокированными сиюминутными политическими соображениями, отечественными или зарубежными кругами, преследующими некие собственные интересы.

Практическая реализация этой идеи началась в декабре 2013 г. в рамках Министерской конференции ВТО на Бали, где было заключено Соглашение по упрощению процедур торговли [3, с. 10]. В текст Соглашения вошли положения о более

быстром и качественном выполнении таможенных процедур и формальностей за счет организации взаимодействия между таможенными и другими органами, на которые возлагается задача по содействию и облегчению формальностей при осуществлении международной торговли. В нем также содержатся условия развития технического сотрудничества в данной области.

Соглашение может придать дополнительный импульс росту мировой экономики. Обеспечение прозрачности и облегчения бремени таможенных формальностей и процедур неизбежно будет способствовать снижению издержек при осуществлении торговых операций и преодолению проблемы задержек в поставках грузов. Решение всех этих проблем представляет особый интерес для малого бизнеса, поскольку перед ним откроются новые возможности участия в международной торговле. Принятие членами ВТО обязательств по реформированию таможенных процедур и формальностей, повышение эффективности международных перевозок, а также предоставление оперативного доступа к информации и каналам экспресс-доставки позволит малому бизнесу расширить свой логистический потенциал и активнее участвовать в глобальных цепях поставок, сокращать издержки по экспорту своих товаров.

Для реализации этих положений и эффективного применения Соглашения, под руководством Генерального совета создан Подготовительный комитет по упрощению процедур торговли, в полномочия которого вошло получение нотификаций от членов и составление Протокола о придании договоренности статуса составной части Приложения 1 к Соглашению об учреждении ВТО. Первое заседание Генерального совета по данному вопросу состоялось 24–25 июля текущего года, для того чтобы принять разработанный Подготовительным комитетом Протокол о вступлении Соглашения в силу и обеспечить его открытие для ратификации членами организации до 31 июля 2015 г.

И хотя решение рассматриваемой авторами проблемы перешло под эгиду ВТО, совершенно очевидно, что никто не собирается отказываться от устоявшейся схемы взаимодействия в работе над этой проблемой других международных организаций.

## Литература

1. Грибанова Г. И., Марышев А. А. Политические детерминанты региональной интеграции в современном мире // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2013. № 14. С. 169–175.
2. Дюмулен И. И. Упрощение процедур в международной торговле — перспективное направление торговых переговоров в рамках ВТО в 2012 году: интересы России // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 4. С. 3–7.
3. Исаченко Т. М. Соглашение по упрощению процедур торговли открывает новые возможности // Мосты. 2014. № 1. С. 8–12.
4. Торопыгин А. В. Чтобы не быть «слабым звеном» упрощения процедур мировой торговли // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2013. № 14. С. 205–220.
5. Турбан Г. В. Упрощение международных торговых процедур // Мир перемен. 2005. № 2. С. 158–170.
6. Упрощение процедур торговли: распределение выгод от процесса глобализации в новых условиях безопасности. Европейская экономическая комиссия ООН. Нью-Йорк и Женева. 2004.

## References

1. Gribanova G. I., Maryshev A. A. *Political determinants of regional integration in the modern world* [Politicheskie determinanty regional'noi integratsii v sovremennom mire] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2013. N 14. P. 169–175.

2. Dyumulen I. I. *Simplification of procedures in international trade — the perspective direction of trade negotiations within the WTO in 2012: interests of Russia* [Uproshchenie protsedur v mezhdunarodnoi torgovle — perspektivnoe napravlenie torgovykh peregovorov v ramkakh VTO v 2012 godu: interesy Rossii] // Russian external economic messenger [Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik]. 2012. N 4. P. 3–7.
3. Isachenko T. M. *The agreement on simplification of procedures of trade opens new opportunities* [Soglashenie po uproshcheniyu protsedur torgovli otkryvaet novye vozmozhnosti] // Bridges [Mosty]. 2014. N 1. P. 8–12.
4. Toropygin A. V. *Not to be “a weak link” simplifications of procedures of world trade* [Chtoby ne byt' «slabym zvenom» uproshcheniya protsedur mirovoi torgovli] // Eurasian integration: economy, right, policy [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2013. N 14. P. 205–220.
5. Tyrban G. V. *Simplification of the international trade procedures* [Uproshchenie mezhdunarodnykh torgovykh protsedur] // World of changes [Mir peremen]. 2005. N 2. P. 158–170.
6. *Simplification of the trade procedures: distribution of benefits from globalization process in new safety conditions* [Uproshchenie protsedur torgovli: raspredelenie vygod ot protsessa globalizatsii v novykh usloviyakh bezopasnosti]. European economic commission of the UN [Evropeiskaya ekonomicheskaya komissiya OON]. New York and Geneva. 2004.

## Внешиполитические стратегии России и Европейского союза по отношению к региону их общего соседства как фактор отношений между Евросоюзом и Россией

**Изотов Александр Викторович**

Санкт-Петербургский государственный университет  
Доцент кафедры европейских исследований  
Кандидат политических наук  
Alexizotov@hotmail.com

### РЕФЕРАТ

В статье анализируется эволюция отношений Европейского союза и России в западной части постсоветского пространства (регион «общего соседства» России и ЕС), также рассматривается вопрос, какое место данный регион занимает в отношениях России и ЕС в целом.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

постсоветское пространство, регион общего соседства России и ЕС, Россия, Европейский союз, Украина, евразийская интеграция, европейская интеграция, Европейская политика соседства, Восточное партнерство

Izotov A. V.

## Russian and European Union Policies Towards its Common Neighbourhood: Implications for the EU–Russian Relations

**Izotov Aleksander Viktorovich**

Saint-Petersburg State University (Saint-Peterburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Eurasian Researches  
PhD in Political Science  
Alexizotov@hotmail.com

### ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the EU–Russian relations within the area of its common neighbourhood (western part of the post-Soviet space) and its implications for the evolution of the EU–Russian relations in general.

### KEYWORDS

post-Soviet space, EU–Russian common neighbourhood, Russia, European union, Ukraine, Eurasian integration, European integration, European neighbourhood policy, Eastern partnership

В России и Европейском союзе важность двусторонних отношений практически никем не ставится под сомнение. В то же самое время эта связь складывается весьма непросто, существует явная нехватка доверия между сторонами, взаимоотношения представляют собой сочетание областей сотрудничества, противоречий и соперничества.

Главной проблемой для развития отношений России и Европейского союза на долгосрочную перспективу является отсутствие совместного видения стратегического направления развития этих отношений. В области стратегических проектов наблюдается тенденция к стагнации, так, перспектива каких-либо форм серьезной экономической и регулятивной интеграции, а также ценностного сближения кажется

на сегодняшний день маловероятной. Отдаленной перспективой, скорее всего, является и создание безвизового режима. В то же самое время отношения развиваются на среднем и транснациональном уровнях (торговля, инвестиции, инфраструктурные проекты, контакты между людьми), до последнего времени велся регулярный политико-бюрократический диалог, что обеспечивало определенный уровень устойчивости двусторонних отношений.

Среди факторов, которые объективно способствуют повышению устойчивости отношений ЕС и России, прежде всего следует отметить значительный и постоянно увеличивающийся товарооборот<sup>1</sup>. Однако его влияние ограничивают серьезная количественная и структурная асимметрия двусторонней торговли, политизация энергодиалога и усилия ЕС по снижению энергетической зависимости от России, различные позиции сторон по проблеме дальнейшей либерализации торговли, протекционизма и трактовке норм ВТО. Также к сокращению удельной доли ЕС в общем товарообороте России привели последствия мирового экономического кризиса.

Другим важным и транснациональным по своей природе фактором, который в перспективе может серьезно способствовать повышению устойчивости отношений и укреплению взаимного доверия, является рост объема и качества контактов между гражданами России и стран — членов Европейского союза в деловой, общественной и академической сферах, в области туризма, а также личных связей. За последнее время количество таких контактов и связей неуклонно росло, несмотря на все политические проблемы на межгосударственном уровне. Так, например, количество шенгенских виз, выдаваемых гражданам России ежегодно, увеличилось с 3,2 млн в 2009 г. до 6 млн в 2012 г. [14, с. 3]. Тем не менее, несмотря на значительный рост числа россиян, которые обладают шенгенскими визами, их количество все еще достаточно скромное по сравнению со всем населением России.

Таким образом, факторы, которые могли бы способствовать укреплению отношений между Евросоюзом и Россией, подвержены неустойчивости или являются еще достаточно слабыми, что в сочетании с концептуальной стагнацией и «усталостью» на политическом уровне отношений подвергает риску все измерения взаимоотношений России и ЕС, выводя на первый план области противоречий по отраслевым, региональным и политическим аспектам. В последние два года многие эксперты стали говорить не только о застое в отношениях России и ЕС, но и об изменении их парадигмы, существующей с начала 1990-х гг. [8]. Особенно активно это стало обсуждаться вследствие усиления противоречий между Россией и ЕС в западной части постсоветского пространства и на фоне текущего украинского кризиса.

В региональных аспектах взаимоотношений России и ЕС можно выделить по крайней мере три международных региона, в которых они являются географическими соседями. Это Балтийский регион, Арктика и так называемое пространство общего соседства. В Балтийском регионе отношения между ЕС и Россией наиболее стабильны в силу совокупности политических, торгово-экономических и

---

<sup>1</sup> По данным Евростата, экспорт товаров ЕС-28 в Россию увеличился с 34,5 млрд евро в 2002 г. до 123,4 млрд евро в 2012 г., а импорт — с 65,2 млрд евро в 2002 г. до 215 млрд евро в 2012 г. Экспорт услуг ЕС-28 в Россию в 2012 г. составил 29,3 млрд евро, а импорт услуг ЕС-28 из России в 2012 г. составил 15,2 млрд евро. В 2012 г. прямые иностранные инвестиции из ЕС-28 в Россию составили 17,9 млрд евро, а прямые иностранные инвестиции из России в ЕС-28 — 8,4 млрд евро. См.: Саммит ЕС–Россия: статистка по торговле товарами между ЕС-28 и Россией [Электронный ресурс]. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press\\_corner/all\\_news/news/2014/20140124\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2014/20140124_ru.htm)

Россия по объему торговли является третьим по значимости партнером ЕС, уступая только США и Китаю. Для России ЕС как торговый партнер еще более значим, на ЕС приходится 45% российского экспорта (в 2008 г. до начала экономического кризиса этот показатель был еще выше и составлял 57%).

исторических причин. В Арктическом регионе ситуация немного сложнее, однако разработка энергоресурсов в Арктике, являясь дорогостоящей и технологически непростой процедурой, объективно будет требовать финансового и технического сотрудничества всех заинтересованных в Арктическом регионе государств, несмотря на их политические противоречия.<sup>1</sup>

В наиболее острой форме региональная конкуренция России и Европейского союза проявляется в настоящее время в «регионе общего соседства ЕС и России», или западной части постсоветского пространства; также этот регион в пространственном отношении существенно совпадает с Черноморским регионом. Концептуальные подходы России и Европейского союза к этому региональному пространству существенно разнятся, и оба глобальных актора реализуют собственные и серьезно отличающиеся друг от друга стратегии по отношению к данному региону. Однако острая конкуренция России и ЕС по отношению к региону их общего соседства появилась не сразу и нарастала постепенно.

### **Эволюция стратегии ЕС по отношению к «восточным партнерам»**

На протяжении 1990-х гг. Европейский союз фактически реализовывал единый подход по развитию отношений со всеми странами постсоветского пространства, за исключением стран Балтии, которые рассматривались как кандидаты на вступление в ЕС. В основе этого подхода лежало подписание со всеми странами СНГ соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Эти соглашения с большинством стран СНГ были заключены на протяжении 1990-х гг. и имели схожую структуру.<sup>2</sup> Их главными целями были установление партнерских отношений с постсоветскими странами, содействие проведению рыночных и демократических преобразований в них; также в эти соглашения был заложен принцип постепенного сближения законодательств, иногда с указанием приоритетных областей, однако без какого-либо временного графика. Соглашения с некоторыми странами предполагали в будущем начало переговоров о создании зоны свободной торговли. Также на протяжении 1990-х гг. ряд европейских политиков, очевидно, рассчитывали, что успех российских реформ подтолкнет и другие постсоветские страны в этом же направлении. Поэтому приоритет отдавался отношениям с Россией. В целом, на протяжении 1990-х гг. подход ЕС к постсоветскому пространству был достаточно осторожным.

Изменения в политике ЕС произошли в начале 2000-х гг. Это было вызвано прежде всего расширением ЕС на восток и выходом его новых восточных границ к постсоветскому пространству. Также можно отметить, что восточное расширение ЕС повлияло и на его отношения с Россией [15].

В 2003–2004 гг. Европейский союз инициирует Европейскую политику соседства (ЕПС), направленную на регионы «восточных» и «южных» соседей ЕС, т. е. на постсоветские государства Европы и Южного Кавказа, а также страны региона Южного и Восточного Средиземноморья.<sup>3</sup> Россия отказалась становиться партнером ЕС по

<sup>1</sup> Например, в 2010 г. Россия и Норвегия после споров, продолжавшихся не одно десятилетие, пришли к договоренности о разграничении морских акваторий в Баренцевом море. См.: Подписан закон о ратификации Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/10869>

<sup>2</sup> ЕС заключил СПС со всеми странами региона общего соседства в 1990-е гг. за исключением Беларуси.

<sup>3</sup> См. основополагающие документы по ЕПС: Commission to the Council and European Parliament “Wider Europe — Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors” [Electronic resource]. Brussels. 11 March 2003. COM (2003) 104 final. URL: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf); Communication from the Commission “European



данной политике, будучи заинтересованной в отдельном двустороннем формате отношений с Евросоюзом, и, в итоге, в 2003 г. на саммите в Санкт-Петербурге стороны договорились развивать собственные отношения в рамках концепции четырех «общих пространств», дорожные карты по которым были приняты в 2005 г.<sup>1</sup> Таким образом, в начале 2000-х гг. ЕС концептуально разделяет свою политику по отношению к России и западной части постсоветского пространства. Также ЕС регионализирует постсоветское пространство, включая страны западного фланга СНГ и Южного Кавказа (Беларусь, Украина, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан) в рамки ЕПС, тем самым делая первый шаг к конструированию нового региона в западной части постсоветского пространства, ориентированного на Евросоюз. В основу ЕПС был положен принцип углубления экономических и политических реформ в странах-партнерах и гармонизация их законодательств с нормами Европейского союза. Во многом на технократическом уровне ЕПС создавалась «по лекалам» политики расширения Европейского союза, однако у ЕПС отсутствовал ключевой элемент этой политики: странам-партнерам по ЕПС не была обещана перспектива членства в ЕС. Соответственно, принцип политической кондициональности, который являлся ключевым во взаимоотношениях между Евросоюзом и странами восточного расширения в процессе их подготовки к членству в ЕС, был в значительной мере ослаблен в рамках ЕПС. С другой стороны, в постсоветских странах — партнерах по ЕПС понимание того, что представляет собой на практике членство в Европейском союзе, было более поверхностным по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы, а также Балтии. Основным механизмом сотрудничества между ЕС и странами-соседами в рамках ЕПС находился на двустороннем уровне, его ключевыми элементами стали так называемые совместные планы действий, принимаемые сторонами на двусторонней основе и содержащие конкретный перечень преобразований, которые должна была осуществить страна-партнер по ЕПС, а также ряд мер по сближению законодательств и реализации совместных инициатив, которые должны были быть осуществлены за определенный временной период.

Также параллельно с развитием ЕПС ЕС стал формировать собственную стратегию по урегулированию так называемых замороженных конфликтов на пространстве общего соседства, используя свой балканский опыт. В целом, в основе стратегического подхода ЕС в этой области лежит так называемая концепция европеизация конфликтов, т. е. привязка комплексного политического урегулирования к перспективами евроинтеграции [3]. Однако основными ограничителями политики ЕС на этом направлении являются отсутствие формальной перспективы членства в Евросоюзе у стран региона общего соседства, а также сильные позиции России в процессах регулирования большинства из этих конфликтов.

В 2008–2009 гг. ЕС активизирует свою деятельность на постсоветском направлении, иницируя Восточное партнерство, — новую политику, направленную уже исключительно на «восточных соседей», т. е. на страны западного фланга СНГ и Южного Кавказа.<sup>2</sup> На выдвижение этой инициативы, безусловно, повлияли последствия

---

Neighborhood Policy Strategy Paper” [Electronic resource]. Brussels. 12.05.2004. COM (2004) 373 final. URL: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

<sup>1</sup> См. тексты дорожных карт по «Общему экономическому пространству», «Общему пространству свободы, безопасности и правосудия», «Общему пространству внешней безопасности», «Общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты», утвержденные на саммите России и ЕС 10 мая 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml>

<sup>2</sup> Политика ЕС «Восточное партнерство» была подготовлена на основе польско-шведской инициативы 2008 г., которая была принята Советом ЕС. См.: Polish-Swedish Proposal “Eastern Partnership” [Electronic resource]. June 2008. URL: <http://www.ms2.gov.pl/Polish-Swed->

российско-грузинского вооруженного конфликта в августе 2008 г., а также развитие дискуссий в ЕС о необходимости региональной дифференциации ЕПС на восточный и южный фланги. Еще одно важное отличие Восточного партнерства от ЕПС заключалось в том, что если ЕПС была ориентирована в основном на развитие двусторонних отношений между ЕС и странами-партнерами, то Восточное партнерство включило в себя региональный элемент, направленный на стимулирование сотрудничества «восточных соседей» ЕС между собой. Также, по сравнению с ЕПС, Восточное партнерство в большей степени ориентировано на реализацию конкретных проектов и вовлечение широкого спектра политических сил, национальных парламентов и гражданского общества стран-партнеров в процесс сотрудничества с Европейским союзом. Таким образом, Восточное партнерство можно рассматривать как проект, нацеленный на конструирование и интегрирование региона под политическим патронажем ЕС с ориентацией на концепции так называемого «нового регионализма». Однако, как и в случае с ЕПС, для стран — участниц Восточного партнерства не была открыта формальная перспектива членства в ЕС. Также следует отметить, что в 2007 г., т. е. в год вступления Румынии и Болгарии в ЕС и, соответственно, годом ранее инициирования Восточного партнерства, Евросоюз выступил с инициативой развития политики по отношению к Черноморскому региону, выпустив сообщение Европейской комиссии «Черноморская синергия»<sup>1</sup>. Данная инициатива также укладывалась в русло стратегии ЕС по регионализации его новой восточной периферии.

На двустороннем «треке» отношений между ЕС и его «восточными соседями» с начала 2010-х гг. основным направлением усилий Евросоюза стала подготовка нового поколения базовых двусторонних соглашений — соглашений об ассоциации, которые должны прийти на смену соглашениям о партнерстве и сотрудничестве, заключенным еще в 1990-х гг. С Украиной ЕС начал переговоры об ассоциативном соглашении в 2007 г., с другими «восточными партнерами» — в 2010 г., за исключением Беларуси. Эти соглашения в целом похожи на соглашения о стабилизации и ассоциации, которые ЕС заключает со странами Западных Балкан. Однако ЕС все еще не открывает формальной перспективы членства для «восточных соседей», с которыми он планирует подписать ассоциативные соглашения, в отличие от западнобалканских государств, которым такая перспектива предоставлена. Основным содержательным элементом соглашений об ассоциации является углубленная зона свободной торговли с ЕС, также предусматривается серьезное согласование законодательства с нормами ЕС во множестве отраслей. По мнению ЕС, реализация этих соглашений в перспективе будет способствовать ускорению проведения институциональных экономических и политических реформ в странах-партнерах и большей совместимости их правоприменительных и политических практик с правилами и практиками, принятыми в ЕС. Однако в этом отношении главной проблемой является не подписание и не ратификация данных соглашений, а практическая имплементация заложенных в них норм, что может серьезно не совпадать с интересами части элит «восточных соседей» Евросоюза. В концептуальном плане политическая стратегия ЕС по отношению к его «восточным соседям», очевидно, будет развиваться в сторону дальнейшей дифференциации подходов к каждой из стран, большей гибкости и большего учета геополитических составляющих.

В настоящее время страны Восточного партнерства довольно сильно отличаются по степени их ориентации на ЕС и его модель развития. Вильнюсский саммит

---

ish, Proposal, 19911.html; Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council “Eastern partnership” [Electronic resource]. COM(2008) 823, 3 of December 2008. URL: [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf)

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Black Sea Synergy — A New Regional Cooperation Initiative” [Electronic resource]. Brussels, 11 of April, 2007. COM (2007) 160 final. URL: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf)

Восточного партнерства, состоявшийся в ноябре 2013 г., оказался достаточно разочаровывающим для Евросоюза. На нем только Молдова и Грузия парафировали соглашения об ассоциации с ЕС. Беларусь является членом Таможенного союза, Армения также в сентябре 2013 г. сделала разворот в пользу евразийской интеграции, хотя переговоры по ассоциативному соглашению с ЕС были успешно завершены этой страной в июле 2013 г. Азербайджан является государством, обладающим значительными энергоресурсами и важным геополитическим положением с точки зрения их транзита, поэтому в настоящее время у него достаточно собственных финансовых и политических ресурсов, чтобы балансировать между брюссельским и московским проектами, не выбирая ни один из них.

Украина представляет собой пример наиболее сложной и драматичной ситуации в контексте отношений ЕС и России. Соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной было технически подготовлено уже к концу 2011 г., но ЕС отказался подписывать его, подвергнув критике ухудшение украинской внутриполитической ситуации и тем самым продемонстрировав свою приверженность принципам политической кондициональности. Однако в начале 2013 г. Киев и Брюссель продемонстрировали готовность к компромиссу<sup>1</sup>, начались политические консультации на различных уровнях о возможности подписания соглашения при условии проведения ряда реформ руководством Украины, касающихся утверждения принципа верховенства права и искоренения избирательного правосудия, демонстрацией чего должно было стать освобождение из заключения Ю. Тимошенко. До ноября 2013 г. «курс на евроинтеграцию» официально провозглашался общенациональным консенсусом украинскими властями, практически все крупные политические партии этой страны официально поддерживали его, включая большинство руководителей правящей Партии регионов. Однако руководство Украины достаточно неожиданно отказалось от подписания соглашения об ассоциации с ЕС всего за неделю до начала саммита в Вильнюсе. После этого в Киеве начались массовые протесты, а тема подписания соглашения с ЕС и евроинтеграции стала одним из центральных элементов в развернувшейся крайне острой политической дискуссии о развитии украинской нации, взаимоотношениях между государственными институтами, обществом и политическими силами, которая, приняв эскалационный характер, привела к силовым столкновениям и фактической смене руководства страны в конце февраля 2014 г.

## **Эволюция стратегии России по отношению к постсоветскому пространству**

Российская политика по отношению к постсоветскому пространству за последние 20 лет, как и подход Брюсселя, не была статичной и претерпевала определенные изменения. В 1990-е гг. Россия действовала на постсоветском пространстве инерционно и в некоторой степени пассивно, считая, что оно все равно никуда не сможет «уйти» от нее в силу теснейших связей, сформировавшихся в советский период. В начале 1990-х гг. было создано Содружество Независимых Государств (СНГ), государствами-участниками было подписано множество деклараций и соглашений о сотрудничестве; также был создан ряд других международных организаций стран постсоветского пространства с российским участием, но в более узком

<sup>1</sup> См.: Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council meeting [Electronic resource]. Brussels, 10 December 2012. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf); 16th EU-Ukraine Summit: Joint Statement [Electronic resource]. Brussels, 25 February 2013. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf)

формате. На протяжении 1990-х гг. странами — членами СНГ периодически принимались решения о различных проектах в области постсоветской интеграции, однако по большей части они оставались на бумаге. Основной целью постсоветских элит было укрепление суверенитета собственных новых государств.

Часто говорят, что создание СНГ стало формой «цивилизованного развода» СССР. Это утверждение является верным, но, с другой стороны, создание Содружества, а также ряда других организаций и форумов по сотрудничеству на постсоветском пространстве с российским участием, фактически являлось признаком формирования постсоветского региона постсоветскими странами с ключевой ролью России в этом процессе. Следует отметить, что Россия всегда отрицательно относилась к сотрудничеству постсоветских государств между собой без ее участия; например, это продемонстрировано ее отношением к ГУУАМ/ГУАМ-ОДЭД. В сравнении с постсоветским пространством, на месте другого распавшегося государства (Югославии) попыток создания некоего постъюгославского региона, основанного на сотрудничестве элит постъюгославских государств, не было. Создание региона на постъюгославском пространстве началось только в начале 2000-х гг., когда ЕС инициировал процесс стабилизации и ассоциации и фактически сам стал формировать постъюгославский регион, ориентированный на евроинтеграцию.

Постсоветский регион формировался прежде всего на институциональном советском наследии, которое, однако, постепенно все больше уходило в прошлое. Тем не менее, большая часть постсоветских стран сохранила безвизовое пространство и многие элементы общего рынка рабочей силы, особенно принимая во внимание широкий теневой сектор в экономике, русский язык остался основным лингвистическим средством международной коммуникации на большей части постсоветского пространства. Также определенную роль сыграло и «генетическое родство» большинства постсоветских элит, корнями уходивших в единую советскую номенклатуру.

В начале 2000-х гг. происходит активизация политики России по отношению к постсоветскому пространству. В 2003 г. Россия отказалась от участия в Европейской политике соседства ЕС, тем самым продемонстрировав как свою самостоятельность в выборе отношений с ЕС, так и намерение проводить собственную политику по отношению к странам постсоветского пространства. Тем не менее, вначале Россия не воспринимала ЕПС как вызов собственным интересам на постсоветском пространстве, изменение отношения России к политике ЕС в западной части постсоветского пространства произошло позднее и было связано с украинской Оранжевой революцией 2004 г., событиями 2008 г. на Кавказе, запуском Восточного партнерства, неудачами и последующей активизацией российских проектов евразийской интеграции [См.: 2; 12; 13].

Отличительными чертами нового российского подхода к постсоветскому сотрудничеству стала ориентация на двусторонние отношения, а также концентрация на проектах интеграции с более узким числом участников, но имеющих больше возможностей для действительной реализации. В 2003 г. Россия, Украина, Беларусь и Казахстан объявили о намерении создать Единое экономическое пространство, однако этот проект потерпел неудачу вследствие отказа от участия в нем Украины после Оранжевой революции. В 2007 г. Россия, Беларусь и Казахстан приняли решение создать Таможенный союз, который начал работу в 2010–2011 гг., в 2012 г. Осенью 2011 г. В. Путин, в то время премьер-министр России, во время своей президентской предвыборной кампании выдвинул идею создания Евразийского союза [7], предусматривающего глубокую экономическую интеграцию и единое экономическое пространство, при реализации чего учитывался бы опыт европейской интеграции и нормы ВТО. 29 мая 2014 г. Россия, Беларусь и Казахстан подписали соглашение о создании Евразийского экономического союза, которое должно вступить в силу 1 января 2015 г. и предусматривает постепенное завершение соз-

дания единого экономического пространства и общего рынка между странами-участниками. Очевидно, в ближайшее время участником этого объединения станет Армения, также к нему стремится присоединиться Кыргызстан. В настоящее время в России ведутся достаточно интенсивные политические и академические дискуссии относительно перспектив развития евразийской интеграции [См.: 1; 5; 6].

Активизация российских проектов постсоветской интеграции за последние несколько лет связана прежде всего с определенными изменениями в глобальной внешнеполитической стратегии российского руководства, произошедшими в 2012–2013 гг. как по внутривнутриполитическим причинам, так и из-за переоценки перспектив общемирового развития вследствие всемирного финансово-экономического кризиса [9]. Россия стала более активно проводить курс на построение собственного «полюса» в «многополярном мире», который должен стать независимым от других полюсов, прежде всего, от западного. Применительно к ЕС это означает необходимость сокращения политической и торгово-экономической зависимости от него, чего легче было бы достичь, если бы Россия стояла во главе интеграционного объединения нескольких стран. Евразийское интеграционное объединение, по мнению российского руководства, увеличило бы стратегический вес России в ее взаимоотношениях с Европейским союзом, придав им равноправный характер, как отношениям между двумя интеграционными блоками. С одной стороны, такая внешнеполитическая стратегия не предполагает автоматического противостояния западному сообществу и его институтам (в 2012 г. Россия вошла в ВТО и после этого стремилась активизировать процесс своего вступления в ОЭСР).<sup>1</sup> Однако, с другой стороны, на пространстве общего соседства, где ЕС с начала 2000-х гг. воспринимает себя в качестве нормативного лидера и центра политического притяжения, с середины 2000-х гг. наблюдалось усиление конкуренции между Россией и Евросоюзом, поскольку там находятся государства, которые ЕС и Россия стремятся вовлечь в собственные интеграционные проекты. В итоге стороны фактически подошли к восприятию взаимоотношений в данном регионе как к «игре с нулевой суммой».

## **Регион общего соседства в отношениях между Москвой и Брюсселем**

Интеграционные проекты и стратегии России и Европейского союза являются различными на концептуальном уровне. Подход ЕС в большей степени нацелен на трансформацию региона, на формирование в нем новых элит и слоев общества, ориентированных на модели политического и социально-экономического устройства Евросоюза. В реализации своей политики ЕС и его страны-члены активно пользуются инструментами публичной трансформационной дипломатии, часто с использованием современных цифровых информационно-коммуникативных технологий, которые повсеместно получают все большее распространение в международно-дипломатической сфере [10]. Российский подход более консервативен. В целом он ориентирован на сохранение социального и политического статус-кво в странах этого региона. Россия не поддерживает ускорения процессов развития национальных идентичностей в странах региона, если они выстраиваются на противопоставлении прежней советской идентичности. Также Россия ориентируется на сохранение как можно большей целостности всего постсоветского пространства.

Осуществляя свою стратегию по отношению к региону общего соседства, Европейский союз действовал последовательно, но достаточно прямолинейно, иногда

<sup>1</sup> В марте 2014 г. после Крымского кризиса ОЭСР объявила, что приостанавливает процесс переговоров с Россией о вступлении. Также Россия, фактически, оказалась вне G8.

даже схематично, например, как в случае с нормативной гармонизацией [11]. У него есть уверенность в концептуальном преимуществе собственной модели развития и своей «мягкой силы», поскольку в ЕС полагают, что качество социально-политических институтов и жизненных стандартов в его странах-членах в целом выше, чем в странах Таможенного союза. Поэтому большинству политиков ЕС кажется нормальным, что страны западной части СНГ, их политические элиты и общества естественным образом рано или поздно выберут «модель ЕС», даже если в краткосрочной перспективе они должны будут нести некоторые финансовые издержки, и даже если официально перспектива членства для них еще не открыта. Также ЕС при проведении своей политики менее склонен к частым внешнеполитическим маневрам вследствие достаточно сложной внутренней системы принятия решений.

Российская тактика по осуществлению своей стратегии по отношению к региону общего соседства является более мобильной и способной к более частому и порой достаточно неожиданному маневрированию. Российская политическая элита достаточно хорошо знает этот регион и способы принятия политических решений в нем изнутри благодаря общей советской истории и наследию. Также Россия для продвижения своей политики в большей степени готова использовать энергетические рычаги, фактор зависимости от российского рынка значительной части производителей постсоветских стран, а также финансовую помощь, при этом не требуя взамен от элит региональных государств проведения серьезных структурных реформ.

Следует отметить, что изначально конкуренция России и западного сообщества в западной части постсоветского пространства обострилась после цветных революций в Грузии и Украине в 2003 и 2004 гг., а также вследствие открытия перспектив членства для этих государств в НАТО. Но тогда основное противостояние шло по линии Россия–НАТО. Пик напряженности пришелся на 2008 г. После событий на Кавказе Россия с озабоченностью смотрела на запуск Восточного партнерства и его первый пражский саммит в мае 2009 г. Однако после замораживания процесса вступления в НАТО Украины и Грузии отношения России и западного сообщества в западной части постсоветского пространства в значительной мере стабилизировались. Начавшийся в 2008 г. глобальный экономический кризис в целом снизил интерес западных стран и институтов к постсоветскому пространству, а также привел к определенной стабилизации в отношениях между Россией и Западом на протяжении 2009–2011 гг., следствием чего стали «перезагрузка» в российско-американских отношениях, активные дискуссии о развитии сотрудничества России с НАТО, включая переговоры по совместной противоракетной обороне, и совместная программа России и ЕС «Партнерство для модернизации».<sup>1</sup> Показательно, что второй саммит Восточного партнерства, который состоялся в Варшаве осенью 2011 г., остался практически незамеченным российскими наблюдателями. Однако с начала 2013 г. напряженность между Россией и западным сообществом в западной части постсоветского пространства стала нарастать снова, но уже не по линии Россия–НАТО, а по линии Россия–ЕС. Это было связано с заметной активизацией российских планов по евразийской интеграции и стремлением ЕС заключить ассоциативные соглашения с большинством стран региона общего соседства в ближайшей перспективе. Таким образом, эти страны были поставлены перед однозначным выбором в пользу развития отношений с ЕС или евразийским объединением.

В свою очередь, большинство политических элит государств региона смотрят на конкуренцию между проектами России и ЕС под углом частных и групповых

<sup>1</sup> См.: Заявление саммита России и ЕС в Ростове-на-Дону по «Партнерству для модернизации» [Электронный ресурс]. URL: <http://formodernisation.com/info/state.php>



интересов, где главной ценностью является увеличение власти внутри государств или, по крайней мере, сохранение существующего внутривнутриполитического статус-кво. Также, оценивая преимущества и недостатки конкурирующих проектов, они рассматривают их с геополитической точки зрения, ставя во главе угла упрочнение суверенитета своих государств с целью защиты от возможных внешнеполитических рисков. На основании этих расчетов правительства государств региона общего соседства ЕС и России принимают решения о поддержке европейской или евразийской интеграции или о сохранении нейтралитета и балансировании между ними. В любом случае, мотивация к проведению глубоких структурных реформ и изменению политических практик по образцу стран ЦВЕ и Балтии в процессе их вступления в ЕС у большинства политических элит государств пространства общего соседства выражена слабее [4].

Во многих странах общего соседства, одни из которых выступают за европейскую, а другие — за евразийскую интеграцию, политическая конкуренция России и ЕС вместо них провоцирует обострение отношений внутривнутриполитических сил. Эти внутривнутриполитические противоречия «подливают масло в огонь соперничества» ЕС и России, но было бы преувеличением утверждать, что в странах соседства политические силы ориентированы прежде всего пророссийски или проевропейски. Основная борьба между ними разворачивается не за поддержку инициатив России или ЕС, а прежде всего за лидерство на политическом пространстве собственных стран.

За последнее время фактор пространства общего соседства стал приобретать все большее значение для отношений России и Европейского союза, став их самым большим «раздражителем». Его влияние на сегодняшний день имеет дестабилизирующий характер для двусторонних отношений России и ЕС, что снижает уровень их устойчивости и взаимного доверия. Это вызвано несколькими причинами.

Первая причина заключается в стратегической конкуренции и крайне слабой совместимости политик России и ЕС в западной части постсоветского пространства при стагнации собственно двусторонней повестки их отношений. На протяжении последнего десятилетия стратегии ЕС и России по отношению к странам региона их общего соседства были концептуально разными и конкурирующими. Также стратегия ЕС по отношению к его «восточным соседям» была мало связана с его политикой по отношению к России. В свою очередь, российская политика по отношению к западной части постсоветского пространства также была в целом не связана с российской политикой по отношению к ЕС. В то же самое время собственно двусторонние отношения между Россией и ЕС постепенно двигались в сторону застоя, свидетельством чему служит сегодняшняя ситуация с основными совместными инициативами — «общими пространствами», партнерством для модернизации и переговорами по новому базовому соглашению.

Вторая причина заключается в существенной активизации политик ЕС и России на постсоветском пространстве в последние два года. Это привело к тому, что возможности для традиционно проводимой государствами пространства общего соседства политики маневрирования между Москвой и Брюсселем были существенно сужены, и значительная часть этих стран была поставлена перед выбором между проектами «европейской» или «евразийской» интеграции. Это нарушило сложившийся региональный статус-кво в конкуренции России и ЕС.

Третья причина связана с фактором внутривнутриполитической эскалации. Необходимость выбора «между Москвой и Брюсселем» уже привела или способна привести в будущем к радикализации конкурирующих внутривнутриполитических сил и острым внутривнутриполитическим кризисам в ряде стран общего соседства. В итоге это может стать или уже стало причиной нарушения внутривнутриполитического статус-кво и серьезной разбалансировки политических систем. Украина — наиболее яркий и драматичный при-

мер этих процессов. Данное государство является ключевым среди постсоветских стран как для ЕС, так и для российских инициатив постсоветского сотрудничества. До начала внутривнутриполитического кризиса ситуация внутри и вокруг Украины слабо удовлетворяла как Россию, так и Евросоюз, ситуация острого политического противостояния с ноября 2013 г. по конец февраля 2014 г. была крайне неустойчивой и еще в меньшей степени удовлетворяла ЕС и Россию. После смены политической власти в Киеве в феврале 2014 г. ЕС и Россия радикально разошлись в оценке произошедшего. При этом Россия крайне решительно пошла на фактическое изменение географических конфигураций Украины, в ответ страны и институты западного сообщества, включая ЕС, ввели ряд санкционных мер против России, что явилось беспрецедентным шагом в отношениях России и Евросоюза за последние 20 лет.

Таким образом, фактор внутривнутриполитической эскалации, которая началась в конце ноября 2013 г. в Киеве, привел в итоге к эскалации в отношениях между Россией и ключевыми странами и институтами Запада. При этом украинский кризис заставил перейти к активным действиям США, которые до 2014 г. в целом не проявляли существенной дипломатической активности в регионе западной части постсоветского пространства, оставив эту роль для ЕС. В свою очередь, ЕС в определенной мере «ушел в тень» Соединенных Штатов. В целом, он оказался не готов к столь драматичному развороту украинских событий и у него недостаточно инструментов для более активных действий. В последнее время ЕС все внимание уделял продвижению соглашений об ассоциации. Несомненно, что данные соглашения являются важным инструментом долгосрочного характера, но в какой-то мере они являются технократическими документами. Они могут (при их последовательной имплементации) определить направление развития подписавшего их государства, но они не способны разрешить фундаментальный внутривнутриполитический кризис, где нужна гибкая дипломатия, подкрепленная не одной только экономической силой, а также способность к быстрому принятию стратегических решений и маневрированию.

Скорее всего, текущий украинский политический кризис будет носить затяжной характер, включающий в себя как межфракционные, так и межрегиональные противоречия. При этом, несмотря на большое значение «внешнего фактора», крайне важная роль принадлежит внутривнутриполитическим силам. В основе украинского кризиса, несмотря на всю активность Москвы, Брюсселя и Вашингтона, лежит глубокий внутривнутриполитический и межрегиональный раскол, и его преодоление или смягчение зависит прежде всего от способности к компромиссам внутривнутриполитических сил, в первую очередь властей в Киеве и региональных элит на востоке и юге страны. В этом отношении президентские выборы 25 мая 2014 г. стали своеобразным промежуточным итогом интенсивно развивающейся внутривнутриполитической ситуации. Их итоги продемонстрировали определенную консолидацию электората на западе и в центре страны на центристских позициях, провал радикальных партий, однако во многих восточных и южных регионах страны, традиционно составлявших электорат Партии регионов, продолжает существовать чувство дезориентации и политический вакуум, и какие политические силы его заполнят, сейчас еще точно определить нельзя. В ближайшей перспективе ключевыми внутривнутриполитическими факторами станут политическая стратегия и тактика, которые выберут П. Порошенко и его команда, а также предвыборная кампания и результаты парламентских выборов, намеченных на осень 2014 г., особенно принимая во внимание то, что в соответствии с измененной Конституцией парламент оказывает большее влияние на формирование правительства, чем президент. Также экономическая ситуация будет оставаться тяжелой и требовать финансовой помощи со стороны международных и западных финансовых институтов.

Что касается внешнеполитических факторов, то крайне маловероятно, что Россия и западное сообщество изменят свои принципиальные позиции в отношении украинских событий. Для России неприемлемой будет оставаться перспектива вступления Украины в НАТО, и она, скорее всего, будет готова к решительным действиям, чтобы противодействовать этому. Также Россия будет негативно относиться и к перспективе вступления Украины в ЕС, но сейчас вопрос о членстве Украины в Евросоюзе не стоит на повестке дня. В собственно российско-украинских отношениях будут, по крайней мере, три очень сложных вопроса — ситуация на востоке Украины, где Россия будет стремиться к сохранению и усилению своего влияния, отношения Украины и Газпрома, которые непосредственно будут затрагивать проблему энергобезопасности ЕС, а также крымский вопрос.

Со своей стороны ЕС будет продолжать форсировать процесс подписания соглашений об ассоциации (политическая часть соглашения с Украиной уже была подписана в марте, а в июне 2014 г. планируется подписание полных соглашений с Украиной, Молдовой и Грузией). Также возможны шаги в сторону смягчения визового режима с «восточными партнерами» вплоть до полной его отмены, как это уже произошло в случае с Молдовой. Очевидно, будут обсуждаться вопросы увеличения финансовой помощи Украине при условии проведения в ней серьезных структурных экономических реформ. Также возможен запуск новых проектов сотрудничества с теми странами Восточного партнерства, которые в наибольшей степени ориентированы на Евросоюз. Крайне важным является вопрос, будет ли возрастать дальше стратегическая значимость Украины и западной части постсоветского пространства для западного сообщества и его институтов и до каких пределов.

На международном уровне в теоретической перспективе комплексно стабилизировать ситуацию могла бы реализация совместных инициатив России, ЕС и государств пространства их общего соседства по многостороннему сотрудничеству, однако такой вариант на сегодня кажется крайне маловероятным. Поэтому уже сами по себе позитивными стали переговоры четырехстороннего формата при участии России, США, ЕС и Украины в Женеве 17 апреля 2014 г., где были достигнуты договоренности о деэскалации и подключении ОБСЕ к урегулированию ситуации<sup>1</sup>. Результаты этих переговоров на определенное время несколько снизили градус напряженности в отношениях России с США и ЕС, однако сами по себе результаты их не могут разрешить украинский кризис, выход из которого зависит в значительной степени от внутривосточных компромиссов. Что касается «внешних участников» — России, США и ЕС, то для реального поддержания усилий по снижению напряженности им, очевидно, потребуется, несмотря на все противоречия, продолжить консультации в данном формате с участием Украины. Если эскалация украинского кризиса будет продолжаться, то, скорее всего, наиболее важными будут становиться отношения и напряженность по линии Россия–США. Если же эскалация будет спадать, то можно будет ожидать более продуктивного взаимодействия по линии Россия–ЕС, а также между Россией и ключевыми странами — членами Евросоюза, прежде всего, Германией.

Отношения России и Европейского союза сегодня переживают серьезные изменения. Основная причина этого заключается в том, что в настоящее время фактор стран региона общего соседства России и ЕС стал влиять на их двусторонние отношения в большей степени, чем когда-либо раньше. До сих пор, не-

<sup>1</sup> Женевское заявление от 17 апреля 2014 г., согласованное министрами иностранных дел России, США, Украины и Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/bdcomp/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcb3/b3b3396b891fb8df44257cbd00600264!OpenDocument](http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcb3/b3b3396b891fb8df44257cbd00600264!OpenDocument)

смотря на все противоречия, устойчивость отношений России и ЕС коренилась в их экономическом сотрудничестве, в огромном товарообороте. Россия воспринимала Европейский союз прежде всего как экономического актора, и в меньшей степени политического. Она прежде никогда не рассматривала ЕС как соперника (например, в отличие от НАТО). Поэтому сегодня возникает вопрос, существует ли риск сокращения торгово-экономических отношений с ЕС, а также транснациональных связей, если украинская ситуация будет усугубляться. До сих пор, несмотря на ухудшающуюся с середины 2000-х гг. динамику политических отношений между ЕС и Россией, товарооборот и плотность экономических связей между ними все равно продолжали расти.

После 2011 г., в том числе из-за того, чтобы сбалансировать отношения с ЕС, Россия начала форсировать формирование евразийского интеграционного объединения и добилась определенных успехов в этом направлении. Одним из последствий текущего кризиса в российско-западных отношениях стало усиление сотрудничества России и Китая по широкому кругу вопросов, включая энергетику и торговлю газом.

Что касается Европейского союза, то в целом он озабочен тем, чтобы санкции, введенные им в отношении России, не отразились на его собственной экономике. В ЕС присутствуют страны, придерживающиеся как более жесткого курса по отношению к России, так и более умеренного. Еще одно расхождение в отношении политики Евросоюза по отношению к России пролегает между политическими элитами ЕС и частью бизнес-элит, которые торгово-экономически связаны с Россией.

Очевидно, что и в дальнейшем фактор региона общего соседства России и ЕС будет продолжать существенно влиять на отношения Евросоюза и России в целом, снижая их устойчивость. Причем важную роль будет играть динамика внутривнутриполитических процессов в ключевых странах региона общего соседства. Выстраивание Россией, ЕС и его ключевыми странами-членами каких-либо общих правил и скоординированного подхода к данному региону и превращение его в регион сотрудничества России и Европейского союза на сегодняшний день кажется крайне трудной, однако в перспективе стратегически необходимой задачей.

## Литература

1. *Винокуров Е.* Прагматическое евразийство [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. URL: <http://globalaffairs.ru/number/Pragmaticheskoe-evraziistvo-15950>
2. *Грецкий И., Трещенков Е.* Европейская политика соседства: нюансы восприятия в России // Международные процессы. 2012. № 3.
3. *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии / Коппитерс Б. [и др.]; коммент. Попеску Н., Нодиа Г. ; пер. с англ. М. : Весь Мир, 2005. 312 с.*
4. *Изотов А.* Внешнеполитические стратегии Европейского Союза и России по отношению к западной части постсоветского пространства и их влияние на развитие этого региона, а также процессы посткоммунистических трансформаций в его странах // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке / под ред. В.С. Ягьи, Т.С. Немчиновой. Вып. 6. СПб., 2013. С. 294–322.
5. *Косов Ю. В., Торопыгина А. А.* К вопросу становления евразийской интеграции: политико-экономический аспект // Управленческое консультирование. 2013. № 2 (50). С. 62–67.
6. *Либман А.* Постсоветская интеграция и политические системы постсоветских государств // Россия и новые государства Евразии. 2012. № 4. С. 5–20.
7. *Путин В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 03 октября.
8. *Тренин Д.* Конец прежних отношений Евросоюз-Россия [Электронный ресурс] // Московский центр Карнеги. Комментарий. URL: <http://carnegie.ru/2012/12/27/конец-прежних-отношений-евросоюз-россия/f229>

9. Тренин Д. Четвертый вектор Владимира Путина [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. URL: <http://globalaffairs.ru/number/Chetvertyi-vektor-Vladimira-Putina--15992>
10. Цветкова Н., Ярыгин Г. Политизация «цифровой дипломатии»: публичная дипломатия Германии, Ирана, США и России в социальных сетях // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2013. № 1. С. 119–124.
11. Emerson M. After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? [Electronic resource] // CEPS Essays. URL: <http://www.ceps.eu/book/after-vilnius-fiasco-who-blame-what-be-done>
12. Izotov A. Russia and the EU's Eastern Partnership in the Context of the EU-Russia Relations // Eastern Partnership Review, ECEAP. N 15 : The Post Vilnius Challenges of the Eastern Partnership. December, 2013. P. 7–18.
13. Khudoley K., Izotov A. Russia and the European Union: Partnership and Conflict Undefined // The European Neighborhood After August 2008 / Made V., Sekarev A. [etc.]. Dordrecht, The Netherlands : St. Louis, MO : Republic of Letters Publishing BV, 2011. P. 199–232.
14. Popescu N. EU-Russia: overcoming stagnation [Electronic resource] // ISS Briefs. N 3. URL: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_3\\_EU-Russia.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_3_EU-Russia.pdf)
15. Zaslavskaya N. EU enlargement: Creating framework for the EU-Russian rapprochement // Journal of East-West Business. 2005. Vol. 11. N 1–2. P. 45–66.

## References

1. Vinokurov E. *Pragmatical eurasianism* [Pragmaticheskoe evraziistvo] [Electronic resource] // Russia in global policy [Rossiya v global'noi politike]. URL: <http://globalaffairs.ru/number/Pragmaticheskoe-evraziistvo-15950>.
2. Gretskiy I., Treshchenkov E. European policy of the neighborhood: nuances of perception in Russia [Evropeiskaya politika sosedstva: nyuansy vospriyatiya v Rossii] // International processes [Mezhdunarodnye protsessy]. 2012. N 3.
3. *Europeanisation and resolution of conflicts: concrete researches of European peripheries* [Evropeizatsiya i razreshenie konfliktov: konkretnye issledovaniya evropei skoi periferii] / Coppiters B. [etc.]; comments of Popescu N., Nodia G. ; translation from English. M. : Whole world [Ves' Mir], 2005. 312 p.
4. Izotov A. *Foreign policy strategy of the European Union and Russia in relation to the western part of the former Soviet Union and their influence on development of this region, and also processes of post communist transformations in its countries* [Vneshnepoliticheskie strategii Evropeiskogo Soyuza i Rossii po otnosheniyu k zapadnoi chasti postsovetskogo prostranstva i ikh vliyaniye na razvitiye etogo regiona, a takzhe protsessy postkommunisticheskikh transformatsii v ego stranakh] // Actual problems of world politics in the XXI century [Aktual'nye problemy mirovoi politiki v XXI veke] / under the editorship of V. S. Yagya, T. S. Nemchinova. Vol. 6. SPb., 2013. P. 294–322.
5. Kosov Yu. V., Toropygina A. A. *On a question of formation of the Eurasian integration: political and economic aspect* [K voprosu stanovleniya evraziiskoi integratsii: politiko-ekonomicheskii aspekt] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 2 (50). P. 62–67.
6. Liebman A. *Post-soviet integration and political systems of the Post-Soviet states* [Postsovetskaya integratsiya i politicheskie sistemy postsovetskikh gosudarstv] // Russia and new states of Eurasia [Rossiya i novye gosudarstva Evrazii]. 2012. N 4. P. 5–20.
7. Putin V. *The new integration project for Eurasia — the future which is born today* [Novyi integratsionnyi projekt dlya Evrazii — budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya] // The News [Izvestiya]. 2011. October 03.
8. Trenin D. *The end of the former relations European Union-Russia* [Konets prezhnikh otnosheniiy Evrosoyuz-Rossiya] [Electronic resource] // Carnegie Moscow center. Comment [Moskovskiy centr Karnegi. Kommentarii]. URL: <http://carnegie.ru/2012/12/27/konec-prezhnix-otnosheniy-evrosoyuz-rossiya/f229>
9. Trenin D. *The fourth vector of Vladimir Putin* [Chetvertyi vektor Vladimira Putina] [Electronic resource] // Russia in global policy [Rossiya v global'noi politike]. URL: <http://globalaffairs.ru/number/Chetvertyi-vektor-Vladimira-Putina-15992>
10. Tsvetkova N., Yarygin G. *Politization of “digital diplomacy”: public diplomacy of Germany, Iran, USA and Russia in social networks* [Politizatsiya «tsifrovoy diplomatii»: publichnaya diplomatiya Germanii, Irana, SShA i Rossii v sotsial'nykh setyakh] // Vestnik of the St. Petersburg University

- [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta]. Ser. 6: Philosophy. Cultural science. Political science. Law. International relations. 2013. N 1. P. 119–124.
11. Emerson M. *After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done?* [Electronic resource] // CEPS Essays. URL: <http://www.ceps.eu/book/after-vilnius-fiasco-who-blame-what-be-done>
  12. Izotov A. *Russia and the EU's Eastern Partnership in the Context of the EU-Russia Relations* // Eastern Partnership Review, ECEAP. N 15 : The Post Vilnius Challenges of the Eastern Partnership. December, 2013. P. 7–18.
  13. Khudoley K., Izotov A. *Russia and the European Union: Partnership and Conflict Undefined* // The European Neighborhood After August 2008 / Made V., Sekarev A. [etc.]. Dordrecht, The Netherlands : St. Louis, MO : Republic of Letters Publishing BV, 2011. P. 199–232.
  14. Popescu N. *EU-Russia: overcoming stagnation* [Electronic resource] // ISS Briefs. N 3. URL: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_3\\_EU-Russia.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_3_EU-Russia.pdf)
  15. Zaslavskaya N. *EU enlargement: Creating framework for the EU-Russian rapprochement* // Journal of East-West Business. 2005. Vol. 11. N 1–2. P. 45–66.



Куклина Е. А., Федорков А. И.

# Анализ системы налогообложения недропользования в КНР в контексте реализации экономической стратегии государства

## Куклина Евгения Анатольевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Заведующий кафедрой макроэкономического регулирования  
 Профессор кафедры экономической теории и прикладной экономики  
 Доктор экономических наук, доцент  
 jeakuklina@mail.ru

## Федорков Александр Иванович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
 Профессор кафедры государственного и муниципального управления  
 Доктор экономических наук, профессор  
 aif1954@yandex.ru

### РЕФЕРАТ

В статье анализируется система налогов за пользование ресурсами в КНР. Подробно рассмотрен ресурсный налог за использование полезных ископаемых. Определены отличия ресурсного налога в КНР от налога на добычу полезных ископаемых в РФ. Формулируются предложения по совершенствованию налогообложения природных ресурсов в КНР.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

природные ресурсы, недра, налоговая система, налоговые ставки, экономическая стратегия, государственное регулирование

Kuklina E. A., Fedorkov A. I.

## The Analysis of Tax System of Subsurface Use in the People's Republic of China in a Context of Realization of State Economic Strategy

### Kuklina Evgenia Anatolievna

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 Macroeconomic Regulation  
 Professor of the Chair of the Economic Theory and Applied Economy  
 Doctor of Science (Economy), Associate Professor  
 jeakuklina@mail.ru

### Fedorkov Alexander Ivanovich

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
 Professor of the Chair of State and Municipal Management  
 Doctor of Science (Economy), Professor  
 aif1954@yandex.ru

### ABSTRACT

The article examines the tax system for using natural resources in China. There is discussed in detail the resource tax for using minerals. There are identified differences between the resource tax in China and the mining tax in Russia. There are made some proposals aimed to improving the taxation of using natural resources in China.

### KEYWORDS

natural resources, minerals, tax system, payments, tax rates, economic strategy, governmental regulation

В современном мире природные ресурсы, площадь территории и географическое положение страны формируют систему конкурентных преимуществ и в значительной степени обуславливают магистральные направления развития национальной экономики. В государствах с развитой рыночной экономикой эти три фактора являются ключевыми для социально-политического устройства страны. И если в начале XX в. их интегральное воздействие было не столь значительным, то в третьем тысячелетии в условиях глобализации, расширения межгосударственных связей и становления мировой экономики их значимость трудно переоценить.

Установление платежей за природные ресурсы преследует цели экономического регулирования природопользования, стимулирования рационального и комплексного использования различных видов природных ресурсов и охраны окружающей среды, формирования фондов денежных средств для охраны и воспроизводства природных ресурсов. Они призваны оказать позитивное влияние на повышение эффективности использования и охраны земель, лесов, водных объектов и недр, добычи и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и продуктов их переработки.

Таким образом, актуальность исследований систем налогообложения недропользования в странах мира, обладающих значительным минерально-сырьевым потенциалом (одной из них является КНР), представляется весьма существенной. Сейчас, с учетом анализа результатов реформирования и модернизации экономики Китая, можно утверждать, что модернизация здесь приняла черты национальной модели в связи с отсутствием догоняющего характера и направленности на решение специфических китайских проблем, заимствовании западных технологий в условиях сохранения своей цивилизационной специфики.

Термин «глобализация» английского социолога Р. Робертсона, составленный из двух слов — глобализация и локализация, получил в национальных моделях развития свое ясное выражение: глобализация экономики имеет реакцией закрепление национальных культур и цивилизаций [1].

В докладе Национального разведывательного совета США «Мир 2020» отмечается безусловный рост экономики КНР и ее увеличивающаяся способность конкурировать с США. В тексте доклада подчеркивается, что «Китай, Индия, а также, возможно, Бразилия и Индонезия, способны в будущем упразднить такие категории, как Запад и Восток, Север и Юг, присоединившиеся и не присоединившиеся, развитые и развивающиеся страны» [2, с. 26]. Академия общественных наук КНР, в свою очередь, также подготовила доклад, в котором было сделано заявление, что Китай «к 2020 г. будет бороться за место среди пяти самых конкурентоспособных стран из группы „двадцати“ — G20», а «к 2050 г. станет второй по совокупной мощи державой мира, уступая только США» [8, с. 229].

Китай вполне способен выполнить поставленные задачи с учетом имеющихся достижений за три десятилетия реформ и, видимо, опередить США как страну с крупнейшей экономикой мира. Этому в немалой степени будет способствовать то обстоятельство, что в структуре ВВП США большая часть приходится на отрасли «третьей сферы» (услуги, транспорт, торговля, финансы и др.), а в КНР — на «вторую сферу» (промышленность и капитальное строительство). Сравнение отраслевой структуры ВВП США и КНР, таким образом, позволяет сделать заключение, что качество ВВП Китая в определенном смысле выше, чем качество ВВП США, что обуславливает стратегические преимущества китайской экономики.

Сейчас по объему ВВП (4,9 трлн долл.) Китай заметно отстает от США (14,2 трлн долл.), но если США будут развиваться такими годовыми темпами, как сегодня (2%), а КНР сохранит современные темпы развития (10%), то к 2020 г. КНР обязательно догонит США. Высокие ежегодные темпы роста экономики Китая, много-

миллиардные иностранные инвестиции, деятельность десятков совместных предприятий позволяют утверждать, что его успешное развитие продолжится и в будущем.

Примером этому является развитие в КНР автомобилестроения. В настоящее время в стране производятся автомобили «Фольксваген», «Пежо», «Тойота», «Бьюик» и др. Еще десять лет назад большинство автомобилей на улицах китайских городов были иностранными, но сейчас улицы заполнены машинами, созданными на совместных предприятиях. За один только 2010 г. в стране произведено более 18 млн автомобилей всех видов, и в настоящее время Китай по производству автомобилей занимает 1-е место в мире, опережая США и Японию.

Хотя экспорт автомобилей в период финансового кризиса и сократился, но зато увеличился внутренний спрос — китайцы покупают более 10 млн автомобилей в год. Безусловно, рост числа автомобилей влечет за собой новые проблемы, связанные с парковками, развязками, улучшением качества дорог, но в Китае они довольно успешно решаются, стимулируя тем самым развитие сопутствующих отраслей (дорожно-строительной, нефтеперерабатывающей и т. д.). Так, например, производство бензина растет в среднем на 8–10 млн т в год, а дизельного топлива — на 15–20 млн т в год при сохранении государственного контроля над ценами [8, с. 231].

За короткий срок в Китае введен в эксплуатацию аэропорт в Пекине, аэропорт «Пудун» в Шанхае, аэропорт в Гуанчжоу — самый большой в Азии. В Пекине сейчас шесть кольцевых дорог (в Москве — три). В Пекине, Шанхае, Гуанчжоу чуть ли не из центра городов проведены прямые автобаны в аэропорты. Крупные китайские мегаполисы — это действительно XXI в. На месте старых, ветхих хибар выросли десятки многоэтажных жилых домов, причем реконструкция ведется целыми кварталами, стимулируя строительство и создавая в стране новые рабочие места.

Реформы, которые сформировали современный Китай, американский ученый, эксперт по международным вопросам в Конгрессе США, К. Менгес охарактеризовал как «четыре модернизации и „выход вовне“» [7, с. 146–152].

1. Модернизация в *экономике и социальной сфере*, включающая изменение роли государства в экономике (заинтересованность государства в рынке, и защита последнего от криминала).
2. Модернизация *сельского хозяйства* посредством организации автономии домохозяйств, семейных форм сельскохозяйственного производства, обеспечения условий для этого.
3. Модернизация *деревни* как локального социума, предполагающая переход к семейной организации сельского хозяйства и ответственности семей.
4. Модернизация *промышленности* на основе индустриализации, развития «экономики знания» и современных высокотехнологичных производств, науки, предпринимательства.

«Выход вовне» — это политика открытости, направленная на привлечение западных инвестиций, предоставления Китаю рынков, участие в глобальном рынке.

Быстрый рост экономики Китая сопровождается растущей потребностью в минеральном сырье и в первую очередь — в энергоносителях; материальной основой настоящего и будущего экономического развития Китая являются его природные ресурсы. По суммарной стоимости природного капитала КНР занимает 4-е место в мире, при этом 16% суммарного природного капитала приходится на богатство недр (табл. 1). За период существования КНР, модернизации и реформирования экономики в стране достигнуты огромные успехи в изысканиях и освоении полезных ископаемых: определены запасы многих их видов, создана эффективная система снабжения продукцией земных недр, которая является гарантией устойчивого, продолжительного развития экономики страны.

**Природный капитал стран-лидеров,  
занимающих первые 5 позиций мирового рейтинга\***

Страна	Природный капитал		% к общему объему				Полезные ископаемые
	всего, трлн долл. США	на душу населения, тыс. долл. США	Земля		Леса		
			всего	в том числе пашня	всего	в том числе охраняемые	
Россия	24,0	160	15	10	15	5	65
США	4,6	16,5	60	44	20	8	19
Индия	3,9	3,9	90	88	4	3	5
<b>КНР</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>79</b>	<b>75</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>16</b>
Саудовская Аравия	1,4	71,9	5	5	—	—	94

Примечание: \* По оценке Всемирного банка (по состоянию на конец 90-х гг. XX в.).

В настоящее время свыше 92% первичных энергоносителей, 80% промышленного сырья и более 70% материалов аграрного производства страны зависят от освоения месторождений полезных ископаемых. В Китае придается огромное значение продолжительному (долгосрочному) развитию и рациональному использованию полезных ископаемых, при этом такое развитие определяется как государственная стратегия, а охрана ресурсов недр — как важное содержание экономической стратегии государства.

С целью увеличения поставок отечественной минерально-сырьевой продукции поощряется освоение полезных ископаемых, пользующихся рыночным спросом, в особенности — богатых ресурсов западных регионов страны. Наряду с этим, важным является привлечение иностранных инвестиций и технологий для освоения полезных ископаемых, стимулирование выхода горнорудных предприятий на мировой рынок.

В настоящее время в Китае обнаружены залежи 171 вида полезных ископаемых, определены запасы по 158 видам, в том числе: по 10 видам *энергоносителей*, включая нефть, природный газ, уголь, уран, геотермальные источники; по 54 видам *руд*, включая железо, марганец, медь, алюминий, свинец, цинк; по 91 виду *нерудных ископаемых*, включая графит, фосфор, серу, калий; по 3 видам *водных запасов*, включая подземные воды и минеральные источники. Стремительно наращиваются масштабы освоения полезных ископаемых как для внутреннего потребления, так и в целях поставки на мировой рынок.

За период существования КНР были построены Дацинские, Шэнлийские и Ляохэские крупные нефтепромыслы; центры угледобычи в Датуне, Яньчжоу, Пиндиншане, Хуайнани, Хуайбэе и Джунгаре; крупные металлургические базы в Шанхае, Аньпане, Ухане и Паньчжихуа; крупные базы цветных металлов в Байине, Цзиньчуане, Тунлине, Дэсине и Гэцзю; крупные горнорудные базы химической промышленности в Кайяне, Куньяне и Юньфу. В результате этого сложилась мощная система снабжения энергоносителями, сырьем и горнорудной продукцией.

Возникновение и подъем ряда новых горнорудных городов стимулировали урбанизацию Китая. Сейчас по производству и потреблению продукции земных недр

Китай занимает первые строчки мировых рейтингов. В настоящее время производство минерально-сырьевой продукции по десяти видам цветных металлов составляет более 10,2 млн т в год. КНР сейчас на первом месте в мире по производству угля, стали, десяти видов цветных металлов и цемента, на втором — по фосфорной руде, на третьем — по пириту, на пятом — по добыче сырой нефти.

После завершения Всемирного конгресса по окружающей среде и развитию, проведенного ООН в 1992 г., правительство КНР первым выступило с Белой книгой «Повестка дня Китая в XXI веке — народонаселение, окружающая среда и развитие». В апреле 2001 г. был утвержден «Общегосударственный план по полезным ископаемым», а с января 2003 г. начала осуществляться «Программа действий продолжительного развития Китая в начальный период XXI века», реализация которой заложила фундамент развития страны в третьем тысячелетии [4].

Необходимо отметить, что подъем китайской экономики положил конец самому понятию «устойчивое развитие» как эвфемизму, предполагающему отсутствие развития для всех, кроме западных стран. Сегодня, когда Китай «поднялся», понятие «устойчивое развитие» стало для него более привлекательным и нашло отражение в новой доктрине о гармоничном развитии<sup>1</sup>.

Экономическая стратегия КНР на современном этапе — освоение западных территорий с переносом «центра тяжести» в экономическом строительстве с восточных районов страны в западные районы. Это стратегическое урегулирование направлено на то, чтобы посредством огромных капитальных вложений превратить в XXI в. обширные и удаленные западные районы в край, где человек гармонирует с природой. Освоение Запада — не только великое экономическое освоение, оно затрагивает самые различные стороны: общество, культуру, население, природные ресурсы, экологию, окружающую среду.

Государственная программа освоения ресурсов минерального сырья в КНР нацелена на рациональное использование полезных ископаемых, при этом рациональность по-китайски понятие в большей степени конфуцианское, чем декартовское. Главными целями государства в охране и рациональном использовании полезных ископаемых являются следующие:

1. увеличение эффективных вложений в разведку и освоение полезных ископаемых, расширение территориального охвата и глубины разведки и освоения, усиление охраны полезных ископаемых, расширение внешней открытости и активное участие в международном сотрудничестве;
2. стимулирование улучшения экологической среды на шахтах и рудниках, снижение и контроль нарушений и загрязнений окружающей среды, осуществление нормального оборота между разработкой полезных ископаемых и охраной природной среды;
3. совершенствование законов, правил и регламентов по охране окружающей среды на шахтах и рудниках, улучшение их реализации;
4. формирование среды для развития равноправной конкуренции, совершенствование законов и нормативных актов по управлению полезными ископаемыми, улучшение инвестиционной среды, качественные информационные услуги, конкуренция, открытая, упорядоченная, нормализованная, единая рыночная среда.

Налоги за пользование ресурсами — земельный налог и *ресурсный налог* — являются частью налоговой системы КНР и взимаются с недропользователей, а также с пользователей городских и районных земель [5]. Плательщиками **налога за пользование землями городов и городских районов** (земельного налога) являются предприятия, учреждения, организации, личные семейные хозяйства,

<sup>1</sup> В данном контексте делается акцент на том, что категория «гармонии» является традиционной и едва ли не центральной в китайской культуре.

Ставки земельного налога\*

Объект налогообложения	Ставка налога (юань/м <sup>2</sup> )
Города:	
крупные	0,5–10
средние	0,4–8
малые	0,3–6
Шахтерские районы	0,2–4

Примечание: \*Источник: КиберЛенинка. Научная электронная библиотека. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/nalog-za-polzovanie-resursami-v-knr>

частные предприниматели и другие юридические лица (включая предприятия с иностранными инвестициями, иностранные предприятия и иностранные физические лица).

Объекты налогообложения и налоговые ставки дифференцируются в зависимости от региона. Для «бедных» местностей или районов ставка налога может быть уменьшена или увеличена в соответствии с действующими положениями. Сумма налога к уплате определяется как произведение занимаемой площади и налоговой ставки, установленной за 1 м<sup>2</sup> площади (табл. 2).

От налогообложения освобождаются земли, занимаемые правительственными, общественными и военными учреждениями; предприятиями, которые непосредственно финансируются государством; организациями религиозного характера, а также парками и историческими памятниками; местными властями как земли общественного пользования; зелеными насаждениями (леса, поля); предприятиями сельскохозяйственного, лесохозяйственного, животноводческого, звероводческого и рыбоводческого характера; объектами защиты окружающей среды (водохранилища и др.); объектами энергетики и транспортного хозяйства.

**Ресурсными платежами** облагается использование находящихся в государственной собственности природных ресурсов, их цель — выровнять доходы налогоплательщиков, которые осуществляют природопользование в разных местностях и условиях. Плательщиками ресурсного налога являются все организации и индивидуальные предприниматели, занятые добычей некоторых видов полезных ископаемых и производством соли в пределах территории КНР.

Взимание налога на использование природных ресурсов в Китае в настоящее время регулируется: Временными нормами и правилами КНР «О налоге на использование природных ресурсов» (были приняты 26 ноября 1993 г., опубликованы и вступили в силу с 1 января 1994 г.); Подробными правилами применения Временных норм и правил КНР «О налоге на использование природных ресурсов» (вступили в силу от 30.12.1993 г. с момента опубликования). Ресурсный налог является совместным налогом, который поступает в совместное распоряжение как центрального, так и местных правительств.

Сумма ресурсного налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется как произведение объема добытого полезного ископаемого и установленной налоговой ставки. Ставка налога устанавливается на объем или вес добытых полезных ископаемых и варьируется в зависимости от вида и разработки полезных ископаемых (табл. 3).

К наиболее существенным исключениям и льготам, предусматриваемым законодательством КНР при уплате этого налога, можно отнести следующие:

1. Сырая нефть, используемая для разогрева и поддержания скважин в рабочем состоянии, может быть вычтена при расчете суммы налога.



## Ставки ресурсного налога\*

Объект налогообложения	Ставка налога
Сырая нефть	8–30 юаней за тонну
Природный газ	2–15 юаней за 1000 м <sup>3</sup>
Уголь	0,3–5 юаней за тонну
Руды черных металлов	2–30 юаней за тонну
Руды цветных металлов	0,4–30 юаней за тонну
Иные неметаллические руды	0,5–20 юаней за тонну или 1000 м <sup>3</sup>
Твердая соль	10–60 юаней за тонну
Жидкая соль	2–10 юаней за тонну

Примечание: \*Источник: China Window [Электронный ресурс]. URL: <http://chinawindow.ru/china/legalinformation-china/chinese-taxation/resource-tax/>

2. Налогоплательщикам, несущим серьезные убытки в результате природных катастроф и чрезвычайных ситуаций (аварий), могут быть предоставлены налоговые освобождения или налоговые скидки (в зависимости от масштабов понесенных ими потерь).
3. Ресурсный налог, уплачиваемый при добыче черных руд и цветных металлов независимыми добывающими предприятиями, может быть снижен на основании решения Государственного Совета КНР (например, с 1 января 2006 г. взимается 60% от обычной суммы налога по железорудным предприятиям)<sup>1</sup>.

Местом уплаты налога на использование природных ресурсов является место фактического проведения разработки природных ресурсов, налоговые периоды составляют 1, 3, 5, 10, 15 дней, 1 месяц. Фактический налоговый период для налогоплательщика устанавливается компетентным налоговым органом на основании суммы налога; в случае если фиксированный период уплаты налога не может быть установлен, допускается уплата налога при проведении каждой хозяйственной операции отдельно.

В случае если налоговый период составляет 1 месяц, декларация об уплате налога подается в течение 10 дней по окончании периода; в случае если налоговый период составляет 1, 3, 5, 10, 15 дней, то в течение 5 дней по окончании периода производится предварительная уплата налога и в течение 10 дней следующего месяца подается декларация об уплате налога и рассчитывается окончательная сумма налога к уплате за предыдущий месяц.

В структуре налоговых доходов КНР ресурсный налог составляет менее 1% (2009 г. — 0,6% [6]), что является совершенно недостаточным, учитывая существенный минерально-сырьевой потенциал и упущенные возможности увеличения налогооблагаемой базы. Если провести параллели с Россией, которая занимает первую позицию мирового рейтинга по величине природного капитала (см. табл. 1), то можно увидеть принципиально иную ситуацию (табл. 4): величина доходов по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ) составляет около 4% налоговых доходов и платежей в РФ; доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов, составляют почти 1/3 от общей величины налоговых изъятий в ВВП России.

Результаты анализа современного состояния и перспектив развития системы платного недропользования в России, представленные в [3], позволяют сформулировать основные отличия ресурсных платежей КНР от российских аналогов.

<sup>1</sup> Аналог «скидки на истощение недр» [3].

Динамика доходов бюджета РФ за период 2007–2013 гг., % к ВВП\*

Показатель	Год						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (оценка)
<b>Доходы, всего</b>	<b>40,21</b>	<b>39,17</b>	<b>35,04</b>	<b>34,62</b>	<b>37,48</b>	<b>37,91</b>	<b>36,11</b>
<b>Налоговые доходы и платежи</b>	<b>36,49</b>	<b>36,04</b>	<b>30,88</b>	<b>31,12</b>	<b>34,54</b>	<b>34,99</b>	<b>33,31</b>
в том числе: налог на добычу полезных ископаемых	3,60	4,14	2,72	3,04	3,67	3,98	3,86
таможенные пошлины	7,06	8,51	6,52	6,74	8,13	8,06	7,29
прочие налоги и сборы**	1,78	1,73	1,99	1,88	1,72	1,75	1,82

Примечание: \*Официальный сайт Налоговой службы Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru); Источник: ВВП — Росстат, доходы консолидированного бюджета РФ — Казначейство России; \*\* налоги на совокупные доходы, налоги на имущество, налог на добычу полезных ископаемых (кроме НДС) и без учета государственной пошлины.

1. В КНР существует только один ресурсный налог на недра, в то время как в РФ разработана система платежей за пользование недрами, предусматривающая следующие формы фискальных изъятий: регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти), на поиск и разведку месторождений (ренталс), разовые платежи на право вести разведку недр (бонусы), специальные таможенные пошлины на вывоз сырья.

2. Плата за пользование недрами в КНР взимается только в форме денежных платежей, в то время как российское законодательство предусматривает, помимо денежной формы выплат, также плату в форме: части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователями недр; выполнения работ или предоставления услуг; зачета сумм предстоящих платежей в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия.

3. В Китае применяется абсолютная (количественная) ставка налогообложения в ден. ед. (юанях) в расчете на натуральную единицу (1 т, 1 м<sup>3</sup>) минерально-сырьевой продукции, тогда как в РФ используется относительная налоговая ставка (в %), дифференцированная по видам полезных ископаемых.

4. В КНР платежи за использование природных ресурсов уплачиваются только с полезных ископаемых (углеводородное сырье, руды металлов, соль и др.), тогда как в РФ налоги уплачиваются за пользование водными объектами, лесным фондом, за загрязнение окружающей природной среды и пользование недрами.

На основе проведенного анализа можно сформулировать следующие основные направления совершенствования системы налогообложения природопользования в КНР.

1. В целях рационального природопользования и увеличения налоговых поступлений в бюджет включить в число объектов налогообложения, помимо полезных ископаемых, также лесные ресурсы (5% природного капитала КНР), водные ресурсы (по гидроэнергетическим ресурсам Китай занимает 1-е место в мире) и минеральные воды.

2. Введение относительной (процентной) налоговой ставки, повышающей эффективность государственного регулирования процессов недропользования.

3. Формирование системы платежей за использование недр, включающей фискальные изъятия рента и бонусов на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых.

## Литература

1. Буров В. Г., Федотова В. Г. Китайский опыт модернизации: теория и практика // Вопросы философии. 2007. № 5, С. 7–20.
2. Доклад Национального разведывательного совета США «Мир 2020». 2005. № 6–7 (64). С. 26.
3. Кимельман С. А., Куклина Е. А. Система платного недропользования в России: современное состояние и перспективы развития // Управленческое консультирование. 2013. № 4. С. 95–108.
4. Куклина Е. А., Гао Цзе. Устойчивое развитие КНР и природопользование // Экономика и управление производством : межвуз. сб. Вып. 15. СПб. : Изд-во СЗГТУ, 2005. С. 140–142.
5. Куклина Е. А., Чжу Сяоцин, Сунь Юйсю, Се Тяньчэн. Налоговая политика стимулирования инноваций как фактор экономического роста: китайский путь // Управленческое консультирование. 2014. № 2 (62). С. 84–93.
6. Лыкова Л. Н. Налоговые системы зарубежных стран : учебник для магистров / Л. Н. Лыкова, И. С. Букина. М. : Юрайт, 2013. 428 с.
7. Менгес К. Китай. Нарастающая угроза / пер. с англ. А. Г. Булычева. М. : Независимая газета, 2006. 608 с.
8. Основные отрасли и сферы экономики современного Китая / отв. ред. А. В. Островский; сост. П. Б. Каменнов. В 2 кн. Кн. 2. М. : ИДВ РАН, 2013. 239 с.

## References

1. Burov V. G., Fedotova V. G. *Experience of China in modernization: theory and practice* [Kitaiskii opyt modernizatsii: teoriya i praktika] // Philosophy Questions [Voprosy filosofii]. 2007. N 5. P. 7–20.
2. *Report of National Intelligence Council of the USA "World 2020"* [Doklad Natsional'nogo razvedyatel'nogo soveta SShA «Mir 2020»]. 2005. N 6–7 (64). P. 26.
3. Kimelman S. A., Kuklina E. A. *System of paid subsurface use in Russia: current state and development prospects* [Sistema platnogo nedropol'zovaniya v Rossii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 4. P. 95–108.
4. Kuklina E. A., Gao Jie. *Sustainable development of the People's Republic of China and environmental management* [Ustoichivoe razvitie KNR i prirodopol'zovanie] / Economy and production management [Ekonomika i upravlenie proizvodstvom] : interuniversity collections of works. Vol. 15. SPb. : Publishing house of NWSTU [Izd-vo SZGTU], 2005. P. 140–142.
5. Kuklina E. A., Zhu Xiaoqing, Sun Yoxiu, Xie Tiancheng. *The Fiscal policy for stimulation of innovations as factor of economic growth: the Chinese way* [Nalogovaya politika stimulirovaniya innovatsii kak faktor ekonomicheskogo rosta: kitaiskii put'] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 2 (62). P. 84–93.
6. Lykova L. N. *Tax systems of foreign countries* [Nalogovye sistemy zarubezhnykh stran] : the textbook for masters / L. N. Lykova, I. S. Bukina. M. : Yurait [Jurajt], 2013. 428 p.
7. Menges C. *China: The Gathering Threat* [Kitai. Narastayushchaya ugroza] / translated from English Bulychev A. G. M. : Independent newspaper [Nezavisimaya gazeta], 2006. 608 p.
8. *Primary branches and spheres of economy of modern China* [Osnovnye отрасли i sfery ekonomiki sovremennogo Kitaya] / executive edition of A. V. Ostrovsky ; collector P. B. Kamennov. In 2 books. Book 2. M. : IFES RAS [IDV RAN], 2013. 239 p.

## 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

Продолжение статьи, посвященной обзору характера запрашиваемой ВТО и КЕС информации для экономического анализа, который осуществляют специалисты уполномоченного органа. Среди других важных вопросов анализируется основная задача, стоящая перед российскими предприятиями: представить убедительные расчеты нормальной стоимости экспортируемого товара. Показаны также позиции детального анализа, которому подвергается финансовое состояние подозреваемого предприятия, издержки производства и обращения и т. п. Материал статьи проиллюстрирован примерами внешнеэкономической деятельности российских корпораций.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

антидемпинговый вопросник, антидемпинговая пошлина, демпинговая маржа, контрольный номер товара, отчетный баланс, экспортная цена, исчерпывающая информация, ценовой сговор, финансовое состояние, издержки производства, издержки обращения, аналогичный товар, поглощение

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 continuation of the article reviews of specific date for the economic analysis that demanded the plenipotentiary organ of WTO or EC. In spite of crucial issues the basic task, standing before Russian enterprises, to present persuasive gunners of the customary value of the exportable commodity. Also positions of particular analysis are indicated in the given article, including the financial status of the suspected business structure, its production costs, price spread and etc. The maintenance of the article was pictorialized by examples from foreign-economic activity of Russian corporations.

### KEYWORDS

antidumping questionnaire, antidumping duty, dumping margin, product control number, report pulpwood, export price, exhaustive information, cartel collusion, financial status, production costs, price spread, substitute, anti-absorption

---

\* Продолжение. Начало см. в журнале «Управленческое консультирование» № 7 за 2014 г., с. 61–73.

В каждом наборе исходных данных самая на-дежная, на первый взгляд, величина, не требую-щая никакой проверки, по сути дела, ошибочна.

*Третье правило А. Финэйгла*

В предыдущем номере журнала было изложено введение в процедуру антидемпин-гового расследования, которое традиционно проводится комиссиями ВТО и ЕС в отношении своих членов и партнеров по внешнеэкономическим связям. Как было установлено, процедура расследования — это ключевая стадия антидемпингового процесса, на которой уполномоченный орган исследует представленные заинтере-сованными лицами доказательства, заслушивает их аргументы, выносит решение по делу. На этой стадии, как правило, выделяются два основных элемента: основанная на положениях законодательства *деятельность* уполномоченных органов ВТО и КЕС, и *правоотношение* этих органов как друг с другом, так и с экономическими субъек-тами, на которых распространяется их деятельность<sup>1</sup>.

Продолжим рассмотрение тех проблем демпингового ценообразования, с кото-рыми сталкиваются российские корпорации при осуществлении своих экспортно-импортных торговых операций и интервенций на товарных рынках.

**4. Запрашиваемая информация для экономического анализа.** В связи с исключительной важностью данного вопроса следует привести краткое описание некоторых типовых разделов, которые обычно включаются в вопросник, с тем что-бы показать различия в характере запрашиваемой информации КЕС и *рутинной информацией*, отсылаемой регулярно в национальные органы государственной статистики, в налоговую, финансовую и иные службы.

В разделе *Инструкции по заполнению вопросника* обычно приводятся реко-мендации относительно понимания содержания содержания этого документа, разъяснения, касающиеся реквизитов и формы составления вопросника; комментарии к фор-мату документов, представляемых в электронном виде, а также даются опреде-ления терминов и опорных ключей понятийного аппарата, используемых в вопро-снике.

Раздел *Общая информация* обычно содержит вопросы общего характера о пред-приятии: почтовый адрес, телефоны, телефаксы, адреса электронной почты и име-на лиц, ответственных за подготовку информации в рамках расследования. Кроме того, в этом разделе обычно запрашиваются данные, касающиеся формы собствен-ности, правовой и организационной структур предприятия, данные об основных акционерах, о смежных и связанных компаниях.

В разделе *Сведения о товаре, который подпадает под расследование, а также об остальной ассортименте продукции* требуется предоставить детальную инфор-мацию о товаре, который является предметом демпингового расследования. К та-ким сведениям относятся: описание кодов и марок данного товара, которыми пользуются российские компании в своей производственной деятельности, а так-же технические параметры, потребительские свойства и пр. Эти данные позволяют определить, аналогичен ли исследуемый товар «товару жалобщика». Заполняется этот раздел обычно на основе российских стандартов, применяемых в отечествен-ных отраслях (ГОСТ, ОСТ и т. д.) и переведенных на английский язык.

При наличии больших ассортиментных, внутривидовых различий этого товара, которые могли бы стать предметом разбирательства, КЕС может потребовать кро-ме укрупненной характеристики товара как такового его агрегированного описания,

<sup>1</sup> О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ (принят ГД ФС РФ 18 ноября 2003 г.: с изм. и доп. от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ).

разбивки товара на подвиды (коды) в соответствии с общепринятой методикой международной кодификации и предоставления информации по каждому коду товара отдельно в виде так называемых контрольных номеров (*Product Control Number (PCN)*). Например, такой товар, как марганцевый сплав с содержанием марганца в 3% и 5%, имеет следующее представление в кодах — АМО.3 и АМО.5.

Стоит заметить, что марганцевые сплавы широко применяются в современных технике и технологии в виде большого числа манганинов. И при том, что потребность России в силикомарганце, ферромарганце и других сплавах, большей частью удовлетворяется за счет их ввоза из-за рубежа, в частности из Украины, часть произведенных в стране марганцевых сплавов экспортируется — примерно 17% от их общего объема выпуска в стране.

При заполнении раздела *Данные о производственных мощностях и их использовании* необходимо учитывать, что предприятия заинтересованы представить в рамках антидемпинговых процедур доказательство использования производственных мощностей на пределе своих возможностей, например, близкого к 100% своего максимального производственного потенциала (по данным технических паспортов). Логика такого поведения проста: если предприятие использует практически все свои производственные мощности, то оно не в состоянии сколько-нибудь значительно увеличивать объемы производства и, следовательно, не сможет без снижения объемов продаж на других направлениях наращивать объем своих поставок в страну расследования.

Таким образом, КЕС можно убедить в том, что использование производственных мощностей на предельно высоком уровне является фактором, снижающим вероятность осуществления демпинговых продаж, а, следовательно, риск нанесения материального ущерба пострадавшей стороне (в стране продаж) мал. В этом случае необходимость введения жестких антидемпинговых мер отпадает.

Для того чтобы увеличить процент использования производственных мощностей, можно «поиграть» с данными, характеризующими непосредственно размеры производственных мощностей. Не представлять, например, сведения, взятые из отчетного баланса производственных мощностей предприятия, поскольку на этом балансе числятся все официально имеющиеся производственные мощности. Как правило, кроме работающих основных фондов (средств) в балансе приведены те, что могут быть либо не задействованы в данный период, либо те, что не могут быть запущены в эксплуатацию в ближайшее время (печи, технологические линии, конвейеры и пр.).

Орган расследования обычно настаивает на предоставлении *исчерпывающей* (полной и точной) информации о производственных мощностях предприятия, которые используются им в настоящий период или которые будут использоваться в ближайшее время в процессе производства анализируемого товара без существенных дополнительных затрат в виде инвестируемых со стороны средств. Поэтому излишние производственные мощности, которые не вполне вписываются в заданные условия (значительные затраты на введение в эксплуатацию неустановленных основных средств или на капитальные ремонты всех видов, не предусмотренные в плане), рекомендуется исключить из общего объема производственных мощностей, которыми фактически располагает анализируемое предприятие.

Если предприятие принимает правила предлагаемой «игры в цифирь», то Комиссии ЕС необходимо представить как данные, полученные вышеуказанным образом, так и данные из баланса производственных мощностей с подробным объяснением того, как были проведены соответствующие замеры и аналитические расчеты. Приведенные выше рекомендации только подчеркивают необходимость взвешенного и продуманного подхода к заполнению не только этого, но и других разделов вопросника.



Следующий раздел вопросника — *Данные о продажах продукции на внутреннем рынке* — представляет интерес только для тех предприятий, которые получили (с соответствующим аккредитационным свидетельством) статус предприятия, осуществляющего деятельность в рыночном режиме. Известно, что еще в 2002 г. Россия была признана Евросоюзом страной с рыночной экономикой, что предполагает (по умолчанию) рыночный статус и всех субъектов российской экономики. КЕС, расследуя демпинговую деятельность таких экономических субъектов, для проведения анализа может использовать цены по тем операциям продаж, которые осуществляются на внутреннем рынке, а именно:

- 1) в количестве, которое может считаться достаточным для того, чтобы его принял во внимание для определения нормальной стоимости, физический объем продаж на внутреннем рынке составляет не менее 5% от физического объема экспортных продаж на рынке страны расследования<sup>1</sup>;
- 2) в режиме реализации такого метода ценообразования, которое обеспечивает покрытие издержек; те же издержки, которые не покрываются продажными ценами, могут быть исключены из расчета нормальной стоимости товара. Здесь под *нормальной стоимостью* товара подразумевается определение данного стоимостного показателя в обычных производственных условиях в неизменных для ряда лет нормативах, в состав которых включаются расходы сырья, материалов, заработная плата, отчисления всех видов, расходы на эксплуатацию оборудования и другие элементы стоимости, отличающиеся сравнительной устойчивостью во времени [3];
- 3) независимыми покупателями (в случае если все продажи осуществляются связанными компаниями, используются другие методы расчета нормальной стоимости)<sup>2</sup>.

В рамках данного раздела КЕС может потребовать от анализируемого предприятия детальную информацию о его каналах распространения товара на внутреннем рынке, о его политике ценообразования в отношении данного товара, а также о ценах, физическом объеме и условиях продаж, системе предоставления скидок; запросить копии прайс-листов и т. д. В отношении некоторых поставок товаров КЕС может потребовать представить предельно полный набор документации о поставках, включая копии контракта, транспортных и платежных документов.

Основной задачей российских предприятий при заполнении этого раздела является представление убедительных расчетов нормальной (обычной, справедливой) стоимости товара, размер которой, естественно, не должен оказаться завышенным. Стоит сказать, если КЕС запрашивает полные комплекты документов только для части поставок, можно подобрать такие поставки, цены которых были бы предельно низкими, но не ниже средних издержек.

Естественно, что информация перестает быть объективной, если она получена от предприятий, осуществляющих свою рыночную деятельность в режиме так называемого *ценового сговора*. Например, к концу 2004 г. фактически сложился

<sup>1</sup> Official Journal of the European communities. L 174/1, 2009.

<sup>2</sup> В документах Таможенного союза (ТС), в частности, в соответствии со ст. 2 Соглашения введено понятие *экспортной цены* товара. Это цена, которая уплачена или должна быть уплачена покупателями, не являющимися связанными лицами с иностранными производителями или экспортерами, при импорте товара на единую таможенную территорию Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. В октябре 2011 г. Комиссия ТС привела все правовые нормы ТС в полное соответствие с нормами ВТО. Кроме того, было решено, что в случае вступления в ВТО нормы этой организации будут иметь большую силу, чем нормы ТС (Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Евразийская экономическая комиссия (проверено 03.09.2012 г.; архивировано из первоисточника 17.10.2012 г.).

ценовой сговор металлургических предприятий России, производящих оцинкованную сталь [2], по существу, картельный сговор, не замеченный, кстати, ФАС РФ и ст. 178 УК РФ<sup>1</sup>. Ценовой сговор был целевым образом направлен против украинских и белорусских производителей и препятствовал, с одной стороны, проникновению их продукции на российские рынки, с другой, — создавал конкурентные преимущества российской стали на западных рынках перед теми же украинскими и белорусскими поставщиками.

В разделе *Данные о финансовом состоянии и об издержках производства* требуется представить данные о финансовом состоянии предприятий, в том числе о состоянии бухгалтерской (финансовой) отчетности (годовые балансы предприятия, отчетность по прибылям и убыткам, аудиторские заключения по результатам проверки предприятий и т. д.); сведения об общих издержках/затратах на производство и реализацию продукции.

Высокопрофессиональные и узкие специалисты Комиссии ЕС по представленным данным осуществляют свой финансово-экономический анализ. Но накопленный опыт расследований свидетельствует, что целесообразно и чрезвычайно полезно представить проверяемой стороной собственный, домашний вариант анализа, проведенного квалифицированно по соответствующим методикам МСФО<sup>2</sup>.

В разделе *Данные о поставках товара на экспорт* необходимо представить информацию о продажах товара за рубежом, включающую данные об объемах поставок в физическом и стоимостном выражении, о каналах распространения товара, об основных импортерах анализируемого товара. По ряду поставок Еврокомиссия требует полные пакеты документов: контракты, транспортные и платежные документы с соответствующими пояснениями и расчетами.

Документы, составляющие указанные пакеты, должны подтверждать факт действительной продажи товара в страну расследования, т. е. пакет должен быть составлен таким образом, чтобы можно было проследить путь товара от производителя до конечного потребителя. В отличие от цен, связанных с поставками товара на внутренний рынок (рассмотренных выше), единичные цены поставок на экспорт должны быть как можно выше штучных издержек предприятия и единичных цен внутреннего рынка. На основании такого сравнения по той или иной товарной поставке осуществляется отбор документации, которая может служить в качестве исходного информационного материала для проведения расследования специалистами-аналитиками КЕС.

**5. Подготовка комментариев к жалобе.** Как уже упоминалось, в жалобе должны содержаться доказательства, подтверждающие факты демпинга, нанесения материального ущерба (вреда) местной отрасли, и описание в общих чертах механизма причинно-следственной связи между этими явлениями и исследуемыми факторами, породившими или нет эти явления демпинга.

Кроме того, в жалобе должны содержаться следующие данные:

- 1) о товаре, который подпадает под расследование, с описанием его физических свойств и технических параметров;
- 2) об известных российских производителях данного товара;
- 3) об объеме экспорта данного товара из России;
- 4) об особенностях технологического процесса производства данного товара в России, а также некоторые иные специальные сведения и данные;
- 5) о средних ценах продаж товара в России и за рубежом;
- 6) о производственных мощностях соответствующих предприятий в России.

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации (утв. Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 195-ФЗ с изм. на 28 июня 2014 г.).

<sup>2</sup> The texts of the Uruguay round Agreements. Geneva, 1995. P. 178.

Цель подготовки комментариев к жалобе — доказать, что информация, содержащаяся в жалобе, недостоверна или неточна, и представить эти доказательства КЕС. В основе такой неточно представленной информации может лежать, например, некорректное определение *аналогичного* товара-субститута. Под аналогичными товарами любая антидемпинговая комиссия понимает товары, предельно схожие по своим характеристикам, поэтому возможна их полная взаимозаменяемость. При неизменно высоком качестве самого товара качество потребления данного товара конечным потребителем не страдает. Антидемпинговая процедура может быть возбуждена только против поставок товара, наносящих материальный ущерб местным производителям аналогичного товара.

Это означает, например, что если процедура возбуждена против поставок ферросплава марок А1, А2, А3, произведенного в России ОАО «Косогорский металлургический завод» (КМЗ), из Тулы и поставленного на экспорт, а местная промышленность европейских стран производит ферросплавы только марок А1 и А2, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть использованы вместо марки А3 в выплавке специальных сталей, например, высоколегированных сортов стали, то российские производители вправе (и им следует) потребовать у органа расследования исключения марки А3 из разбирательства на том основании, что ферросплав марки А3 не является товаром, аналогичным ферросплаву марок А1 и А2 по существу.

В жалобах могут встречаться неточные или недостоверные данные о производственных мощностях предприятий, средних ценах продаж и т. п. Иногда составители жалоб (жалобщики) используют ненадежные источники или нерепрезентативную информацию, весьма вольно манипулируют фактами, сведениями, цифрами, обстоятельствами. Отмеченные моменты должны обязательно получить надлежащее отражение и оценочные суждения в составляемом на предприятии комментарии к жалобе. Комментарии к жалобе можно представить в орган расследования — как непосредственно во время слушаний, так и заблаговременно, до начала слушаний.

В некоторых странах после получения предприятием вопросника представители КЕС в отдельных случаях могут прибыть на предприятие с целью идентификации информации, которая была им предоставлена. Такая проверка (или проверочный визит) обычно занимает несколько дней. На предприятии должны находиться или сохраняться дубликаты всех документов, которые были подготовлены и в разной степени использованы в процессе расследования, с тем чтобы их можно было предъявить представителям КЕС в ходе проверочного визита. Кроме того, представителям комиссии должно быть обеспечено беспрепятственное общение со всеми сотрудниками предприятия, которые участвовали в подготовке документов и которые могли бы представить необходимые устные разъяснения проверяющим лицам.

**6. Подготовка комментариев к наличию причинно-следственной связи между фактом демпинга и размером нанесенного ущерба.** Обычно материальный ущерб определяется в соответствии с критериями, к которым относятся: сокращение объема выпуска продукции, снижение занятости, падение котировок акций и других ценных бумаг компаний, чья деятельность оказалась затронутой фактом конкретного демпинга; замедление темпов роста производства, уменьшение получаемой прибыли и пр.

Перечень критериев, свидетельствующих о материальном ущербе, не носит закрытый характер. Это позволяет государствам — участникам ВТО инициировать принятие в своих законодательствах, в случае необходимости, поправок о включении дополнительных критериев оценки стоимости материального ущерба, понесенного убытка, выявленного вреда от факта демпинга.

Что касается российских корпоративных экспортеров, то если КЕС установит, что эти предприятия продавали свой товар по демпинговым ценам, для введения

антидемпинговых мер против них необходимо еще подтвердить, что именно конкретные продажи нанесли ущерб или вред местной промышленности. Наличие ущерба вследствие поставок товара из России по низким ценам определяется следующими основными причинами, которые можно условно выстроить в цепочку своеобразного механизма причинно-следственных связей на правах отдельных самостоятельных звеньев:

- 1) доля продукции российских поставщиков растет;
- 2) соответственно, доля рынка, занимаемая продукцией местных товаропроизводителей, сокращается;
- 3) местная промышленность для сохранения уровня конкурентоспособности вынуждена снижать цены на свою продукцию;
- 4) местная промышленность не может повысить цены своих продаж, несмотря на растущие по разным причинам производственные издержки товара в стране расследования;
- 5) местная промышленность теряет возможность извлечения прибыли;
- 6) падает загрузка производственных мощностей местных компаний;
- 7) снижается уровень занятости в промышленности и в сфере обслуживания, соответственно, падают доходы потребителей и покупательский спрос;
- 8) вследствие снижения покупательского спроса падает уровень продаж других товаров и услуг, что ведет к свертыванию бизнеса в смежных отраслях;
- 9) в связи с ухудшением инвестиционной привлекательности региона в целом также уменьшается возможность привлечения капитала со стороны, что влечет за собой общий спад деловой активности.

Комментарии к наличию причинно-следственной связи между фактом демпинга и размером нанесенного ущерба должны убедить КЕС в том, что перечисленные причины-звенья (см. выше) в цепочке реализации механизмов причинно-следственных связей либо полностью отсутствуют, либо ущерб вызван не конкретными поставками из России, а какими-либо другими причинами, не обозначенными в построенной экспертами КЕС доказательной цепи аргументов.

В последнее время даже при полном отсутствии явных признаков ущерба, якобы нанесенного промышленности ЕС, убедить Еврокомиссию в факте *ненанесения ущерба* достаточно сложно, и в этом, разумеется, следует усматривать некую заданность, диктуемую явно протекционистской позицией, которую занимает КЕС в режиме философии патерналистских воззрений. Приостановить же подчас искусственно инициированную через КЕС процедуру антидемпингового расследования против российских предприятий практически невозможно. Эти непоследовательные, на первый взгляд, действия преподносятся общественности европейских и иных стран как серия необходимых мероприятий чисто экономического, а никак не политического характера, направленных на защиту коренных интересов промышленности, рынка труда и потребительского сообщества ЕС.

Гораздо больше шансов у российских предприятий убедить КЕС в том, что ущерб вызван поставками не из России, а из третьих стран, например, Китая, Японии, государств Юго-Восточной Азии или другими обстоятельствами — например, использованием при производстве данного товара на предприятиях ЕС не вполне современных технологий или общим спадом деловой активности в данной отрасли и т. д.

Однако для подготовки комментариев и пояснений такого рода необходимо профессионально оценить состояние местной отрасли промышленности в стране расследования, для чего надо провести специальное исследование конкретного товарного рынка с привлечением общепризнанных методик маркетингового исследования и оценить конкурентное состояние рыночной среды стандартными методами [1].

**7. Слушания по факту демпинга.** Слушания представляют собой организованную встречу представителей КЕС с заинтересованной стороной: чаще всего в лице подозреваемого российского предприятия, которое намеревается изложить аргументы по делу в свою пользу. Иногда в этой встрече принимают участие представители промышленности ЕС. Такие трехсторонние встречи превращаются в подобие судебного заседания, в котором каждая сторона излагает свои доводы и опровергает чужие. Слушания обычно проводятся с целью получения предварительных результатов расследования.

Именно во время слушаний такого рода предоставляется возможность прокомментировать, например, спорные определения аналогичного товара (по товару, являющемуся предметом разбирательства) и распространить среди заинтересованных сторон — участников внешнеэкономической деятельности предварительные результаты антидемпингового расследования. Если КЕС пришла к предварительному выводу о том, что, безусловно, доказан факт самого демпинга и факт нанесения материального ущерба промышленности ЕС, а также установлена причинно-следственная взаимосвязь между этими явлениями, то принимается решение о введении превентивных антидемпинговых мер в отношении виновной стороны.

У всех заинтересованных сторон, кроме сторон, которые признаны *несотрудничающими*, остается возможность представить комментарии к предварительным результатам расследования. После рассмотрения комментариев КЕС принимает решение либо о введении каких-либо мер, независимо от того, вводилась или не вводилась превентивная мера на предварительной стадии расследования, либо о введении окончательной меры, которая может отличаться от меры превентивной. Обычно окончательной мерой наказания для нарушителя является введение дополнительной таможенной пошлины сроком на 5 лет.

Ознакомившись с решением КЕС о введении антидемпинговых мер, наказанное предприятие должно выработать позицию относительно своих дальнейших действий, которые, в частности, могут сводиться к следующим вариантам:

- 1) «молчаливо» согласившись с введением меры, начать подготовку к пересмотру принятого решения, который при определенных условиях может произойти по инициативе экспортеров не ранее, чем через год после введения меры;
- 2) обратиться с судебным иском к органу расследования или использовать иную внесудебную процедуру (парламентские слушания в комиссиях ЕС). Эту процедуру целесообразно начинать только в случае, если имеются убедительные аргументы в поддержку исковых притязаний, поскольку судебные разбирательства весьма сложны и стоят чрезвычайно дорого;
- 3) обратиться к другим средствам защиты, например, к законодательству о конкуренции в ЕС, поскольку не исключено, что пострадавшая сторона (жалобщик) нарушает это законодательство, вступая, скажем, в ценовой сговор или в *сговор о разделе рынка*, и использует антидемпинговую процедуру с целью повышения конкурентоспособности своего товара.

Опираясь на нормативные акты и приводя подтверждения соответствующих фактов нарушения этого законодательства пострадавшей стороной (поиск которых является нелегкой аналитической задачей), можно доказать, что со стороны российского предприятия демпинг не допускался, а его деятельность осуществлялась в режиме антиконкурентных действий против национальных компаний ЕС. Такая правовая процедура позволит не только отменить меру, введенную в результате антидемпингового расследования, но и предусмотреть тот весьма редкий случай, когда наказывается даже сам жалобщик;

- 4) наконец, у наказанного предприятия, т. е. заинтересованной стороны, остается еще один путь решения своих экономических проблем в будущем — согласовать

с КЕС обязательства по ценам и/или иным условиям поставок товара, оформив достигнутые договоренности специальным документом.

**8. Формулировка взаимных обязательств.** Суть этих взаимных и добровольных обязательств, принимаемых предприятием и КЕС, сводится к установлению минимальной цены продаж или к ограничению физических объемов экспортных поставок. Если поставки товара осуществляются по ценам, не ниже минимально установленных или в количестве (физическом объеме), не превышающем согласованного лимита, то антидемпинговые меры (в виде ввозных пошлин) не должны применяться к данному товару.

Минимальная цена или согласованный лимит по физическому объему должны быть установлены на таком уровне, чтобы прекратить дальнейшее нанесение ущерба промышленности ЕС. Принятие предприятием страны-участника обязательства ограничивать физический объем товарной массы запрещено правилами ВТО. Обязательства могут приниматься в основном только в отношении товаров из стран с нерыночной экономикой. Ценовые же обязательства распространены на все страны и иногда являются единственным выходом из затруднительной ситуации.

Предприятие должно изложить КЕС добровольно принятые на себя обязательства не ранее получения им предварительных результатов антидемпингового расследования, но и не позднее установленных для такого случая сроков. Если в проведенном антидемпинговом расследовании число предприятий и видов товара оказалось незначительным, то Еврокомиссии, т. е. органу расследования, будет проще отслеживать выполнение российскими предприятиями условий обязательства. Нужно учесть также, что предприятие или группа предприятий должны самостоятельно разработать и предложить такие добровольные обязательства в таком виде и в таких формах, которые бы устраивали все заинтересованные стороны и позволяли бы одновременно контролировать ход их выполнения.

Принятие предприятием на себя добровольных обязательств может оказаться выгодным решением проблемы для российской стороны в силу разных причин. Так, если предприятие поставляет свой товар в рамках обязательств, то разница между установленной КЕС минимальной ценой и демпинговой ценой, т. е. ценой, по которой предприятие продавало бы товар при отсутствии антидемпинговой меры, остается у предприятия. Если же против предприятия действует антидемпинговая мера (ввозная пошлина), то эта разница остается у государства, которое взимает эту пошлину.

Иногда минимальная цена, на которую согласен орган расследования, оказывается выше той, по которой российское предприятие может продавать свой товар на данном товарном рынке. Но, как показывает опыт, часто после введения *антидемпинговой пошлины*, даже в случае принятия обязательств, цена на товар всех участников рыночного процесса в силу общеэкономических причин постепенно увеличивается. Это позволяет наказанному предприятию через какое-то время продавать товар на прежних рынках на выгодных для себя условиях, поскольку его цена все равно будет ниже цен конкурентов.

Правда, встречаются и противоположные экономические ситуации, когда компании страны-импортера сознательно поддерживают высокий уровень цен на период расследования, а сразу после его завершения существенно понижают цены продаж, сглаживая тем самым негативный эффект принятой меры.

КЕС не имеет права принимать обязательство в одностороннем порядке, поскольку любое обязательство должно согласовываться в ходе переговоров, что обычно и происходит. Обязательство, согласованное сторонами, как правило, может быть прекращено по инициативе любой из сторон в любое время, но с соответствующими последствиями для наказанной стороны. Если же обязательство в одно-



стороннем порядке вне переговорного процесса принимает на себя российское предприятие, то оно вообще теряет шансы на пересмотр антидемпинговой меры не только через год, но и даже в более поздние сроки.

**9. Пересмотр антидемпинговых мер.** По инициативе или требованию экспортеров промышленности ЕС или КЕС антидемпинговые меры могут быть пересмотрены, но не ранее, чем через год после введения меры наказания. Это может происходить в следующих утвержденных случаях:

- 1) в связи с изменившимися обстоятельствами, когда сохранение меры наказания на том же уровне не является более необходимым, и пошлина может быть снижена или отменена вовсе, или, наоборот, когда мера наказания не предотвращает демпинг и связанное с ним нанесение ущерба, и таможенная пошлина может быть повышена. Такие пересмотры называются *interim* — в связи с истечением срока мер (*expiry review*), если существует угроза возникновения такой ситуации, что отмена меры приведет к возобновлению демпинга и к повторному причинению ущерба;
- 2) в связи с выходом новой компании (*newcomer review*) на рынок ЕС, защищенный антидемпинговой пошлиной. Эта новая компания ранее не поставляла на рынок товар и не была связана с предприятием, в отношении продукции которого применяются меры;
- 3) если экспортер обходит антидемпинговые меры, например, через территории третьих стран, т. е. совершает так называемый обход (*anticircum-vention*);
- 4) когда экспортер резко снижает экспортные цены, и антидемпинговая пошлина более не препятствует дальнейшему нанесению ущерба промышленности ЕС и происходит так называемое «поглощение» (*anti-absorption*).

По своему характеру процедура пересмотра антидемпинговых мер всех типов весьма схожа с процедурой обычного антидемпингового расследования. В результате пересмотра может быть принято решение либо об отмене меры, либо об ее сохранении на том же уровне или даже об ужесточении меры, в частности, об увеличении размера антидемпинговой пошлины. Корректирование же меры вне рамок процедуры пересмотра, как правило, не допускается.

Защитить свое предприятие в ходе расследования, не всегда обоснованно инициированного со стороны Еврокомиссии, не проводя специальных аналитических расчетов и не получая необходимых убедительных результатов непричастности к демпинговым нарушениям, практически невозможно. Но к демпингу прибегают не только молодые энергичные российские компании, рвущиеся на западные товарные и финансовые рынки любой ценой. Такую тактику внедрения широко используют на европейских пространствах северо- и южноамериканские компании, а также азиатские производители из группы стран так называемых «южноазиатских тигров» и континентального Китая. В последнее время к ним присоединились компании из Южной Африки.

Однако демпинг реально угрожает и российским товарным рынкам, и создавать эту угрозу отечественным товаропроизводителям могут, как это не покажется странным, европейские компании-конкуренты. В этом случае в процессе изучения демпинга как явления на российских товарных рынках без аналитических выкладок не обойдутся уже не только эксперты-аналитики отраслей народного хозяйства, промышленных союзов и ассоциаций России, но и органы, отстаивающие интересы государства и действующие от его имени. Представляется целесообразным, что возглавить подобные антидемпинговые расследования должен соответствующий российский орган, аналогичный КЕС, созданный, например, на базе антимонопольного ведомства ФАС РФ.

Более того, в рамках работы ТС уже накоплен известный аналитический опыт в расследованиях и в противодействии демпинговой экспансии, в частности, во

взаимоотношениях с индийской компанией *Graphite India Limited*<sup>1</sup>. В ходе анализа оценивался стандартный индикатор «демпинговая маржа — *DM*». Итоговое значение индивидуальной *DM* экспортирующей структуры, как правило, рассчитывается по следующей формуле:

$$DM = \frac{NV_{EXW} - EP_{EXW}}{EP_{CIF}} \cdot 100\%,$$

где *DM* — демпинговая маржа сделки;  $NV_{EXW}$  — нормальная (справедливая) стоимость на условиях поставки *EXW* (букв. *EX WORKS* — условие «франко завод») с учетом всех заявленных корректировок;  $EP_{EXW}$  — экспортная цена на условиях *EXW* с учетом всех заявленных корректировок;  $EP_{CIF}$  — экспортная цена на условиях *CIF* до границы ТС<sup>2</sup>.

Если вспомнить просчеты отечественной внешней торговли, то примером может служить следующее. Так, в начале XXI в. Мясной союз России (МСР) с учетом печального опыта прошлых лет (памятные всем куриные «ножки Буша»), опасаясь европейского демпинга в связи с возможным резким увеличением поставок в страну западного мяса по низким ценам, забил тревогу и призвал правительство страны усилить меры по защите отечественного мясного рынка.

Стоит сказать, что специальный маркетинговый анализ, проведенный еще в 2004–2005 гг. научными сотрудниками МСР, возглавляемого председателем его совета академиком РАН И. Роговым, показал, что значительное снижение потребления говядины в европейских странах, связанное с угрозой заболевания губчатым энцефалитом («коровьим бешенством»), привело к увеличению поставок западной говядины в Россию по предельно низким ценам, и субсидировался экспорт этого сомнительного продукта питания никем иным, как КЕС.

По оценкам экспертов-аналитиков Мясного союза, ежегодные субсидии ЕС составляют не менее 500 долл. на тонну, и выход из создавшегося положения российские руководители внешнеэкономических ведомств усмотрели, не проводя никакого специального расследования и рассылки каверзных вопросников, в соразмерном повышении таможенной пошлины на ввоз говядины. Однако размер этой пошлины был определен предварительными аналитическими расчетами российских специалистов Института аграрного рынка. Предположить, что произойдет на отечественном рынке мясопродуктов в 2014 г., когда будут сняты все пошлины на импортные поставки (в связи с вступлением в ВТО), довольно затруднительно.

Однако помимо угроз российскому аграрному сектору чисто экономического характера, существует и иная угроза — угроза здоровью российских потребителей, поскольку из 2,4 млн т импортного мяса, ежегодно потребляемого в стране, примерно треть привезена из Европы. Наконец, с 1 июля 2004 г. Россия запретила импорт европейского мяса, так как Федеральную службу по ветеринарному надзору перестали устраивать сертификаты соответствия (по качеству и безопасности продукта), выданные странами Евросоюза.

Разумеется, место поставщиков мяса из Европы займут со временем другие поставщики, например, из Латинской Америки, Новой Зеландии, Австралии или,

<sup>1</sup> О результатах антидемпингового расследования в отношении графитированных электродов, происходящих из Индии и ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза (неконфиденциальная версия): доклад Евразийской экономической комиссии Департамента защиты внутреннего рынка. М., 2012. 51 с.

<sup>2</sup> Поставка на условиях *CIF* (международный коммерческий торговый термин от англ. *Cost, Insurance and Freight* — в ред. Инкотермс 2010) означает, что продавец выполнил поставку, когда товар погружен на транспортное средство в порту отгрузки, а продажная цена включает в себя стоимость товара, фрахт или транспортные расходы, а также стоимость страховки при перевозке.

к сожалению, из Китая (через Польшу с поддельными голландскими сертификатами соответствия). Но с учетом нарастающей в течение 2004–2013 гг. нехватки собственного мяса продажные цены внутреннего рынка, по оценкам экспертов-аналитиков, выросли в среднем на 7–9% уже в 2005 г. К началу II квартала 2014 г., т. е. за 11 лет, «мясные» цены выросли (в авторской оценке) уже в 2,78 раза без учета продаж экологически чистых сортов мяса.

Таким образом, умение добывать специальную рыночную информацию, информацию, необходимую предприятию при решении его острых проблем или при анализе форс-мажорных ситуаций (например, в случаях описанного в настоящей статье антидемпингового расследования), а также работать с такой дополнительной информацией позволяет эксперти-аналитику делать серьезные выводы, осуществлять прогнозные расчеты, давать конкретные рекомендации руководству предприятия (независимо от его организационно-правовой формы и вида собственности), местным органам власти, центральному правительству. Эти рекомендации могут иметь не только социально-экономический, но подчас и ярко выраженный геополитический характер. В отдельных случаях проблемы очевидны и без каких-либо рекомендаций.

Так, если интересы крупных государственных российских компаний, работающих на внешнем рынке Европы еще с советских времен, как-то охраняются, и их защита была оговорена в межгосударственных документах, то в настоящее время полностью отсутствуют механизмы, предназначенные для защиты интересов российского частного и смешанного корпоративного бизнеса на уровне отношений Россия–ЕС, ВТО.

Во-первых, за редкими исключениями, сам российский бизнес не готов серьезно инвестировать в создание такой лоббистской инфраструктуры. А, во-вторых, крайне сложные взаимоотношения бизнеса и власти в России последнего десятилетия не способствуют защите интересов рядовых российских предпринимателей (главным образом малый и средний инновационный бизнес) со стороны государства вообще. И это несмотря на создание должности уполномоченного по защите прав предпринимателей, которую незаметно уже второй год занимает Б. Титов, представивший 26 мая 2014 г. Президенту РФ свой первый доклад, из которого следует, что региональные уполномоченные по правам предпринимательства действуют уже в 80 из 85 субъектах РФ<sup>1</sup>.

Часто для решения политических задач официальные российские представители на переговорах с ЕС жертвуют экономическими интересами отечественного бизнеса, даже если это касается крупных корпораций. КЕС действует ровно противоположным образом: скрупулезно торгуется даже по мелким вопросам, но обеспеченным результатам глубокого экономического анализа, в интересах западных хозяйствующих субъектов любого формата и размера. Такое поведение европейских партнеров осознанно выстроилось в стратегическую линию международного сотрудничества с Россией.

Общепринято считать, что основной плюс вступления в ВТО почувствуют на себе российские экспортеры, так как им станет проще действовать, поскольку членство в указанной организации исключает возможность введения заградительных пошлин на экспортируемую продукцию. Это, в идеале, сделает выгодным развитие экспортно ориентированных производств с высокой добавленной стоимостью, что позволит как улучшить структуру российской экономики, так и снизить зависимость от экспорта нефтегазовых ресурсов.

Однако вступление в ВТО не делает автоматически продукцию той или иной страны конкурентной на внешнем рынке. Конкурентоспособность блага складыва-

<sup>1</sup> Visit Tel Aviv [Электронный ресурс]. URL: <http://www.visit-tel-aviv.com/ru> (дата обращения: 29.05.2014).

ется из его ценовой составляющей и его системного качества. И оба эти учтенные факторы (или, как принято их называть в последнее время, — *детерминанты*) в значительной мере зависят от уровня исследований и разработок, базовых технологий, которые позволяют производить товары надлежащего качества, пользующиеся безусловным спросом на мировых рынках.

Все отмеченное и проиллюстрированное выше, как представляется, при составлении программ международных и отечественных рыночных исследований, при разработке планов деятельности компании любых размеров и форматов на внешних рынках должно серьезно повысить роль и значимость для целей технико-экономического и финансово-экономического анализа как любых доступных источников достоверной информации, поиска надежных методов ее обработки, так и уместного использования мастерства эксперта-аналитика высокой квалификации.

Весьма ценным на сегодня становится также профессиональное умение разбираться в тех правовых особенностях быстро обновляемого законодательства ВТО/ЕС, которые могут оперативно повлиять на выработку политики и стратегии образования цен и тарифов экономического субъекта при организации и планировании его экспортно-импортных операций. Поэтому от решения рассмотренных выше сложных и дискуссионных вопросов как в теории, так и на юридико-техническом уровне отдельных государств и всего мирового сообщества в целом, зависит, каким образом будет развиваться внешняя экономическая деятельность тех или иных государств и как будут реализованы принципы антидемпинговой процедуры — законность, транспарентность и табуирование ценовой дискриминации. В конечном счете, от этого в решающей степени зависит развитие мировой торговли и углубление процессов международного хозяйственного взаимодействия.

## Литература

1. Козырин А. Н., Шепенко Р. А. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. М. : Спарк, 1999. С. 126.
2. Русецкий А. Е. Международно-правовое регулирование антидемпинга [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusetsky.com> (дата обращения: 15.07.2014).
3. Цацулин А. Н. Экономический анализ : учебник для вузов. В 2 т. Т. 1. 2-е изд. СПб. : Питер, 2014. 704 с.

## References

1. Kosyrin A. N., Shepenko R. A. *The competition in the international markets and anti-dumping regulation* [Konkurentsiya na mezhdunarodnykh rynkakh i antidempingovoe regulirovanie]. M. : Spark, 1999. P. 126.
2. Rusetsky A. E. *International legal regulation of an anti-dumping* [Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie antidempinga] [Electronic resource]. URL: <http://www.rusetsky.com> (date of address 15.07.2014).
3. Tsatsulin A. N. *Economy analysis* [Ekonomicheskii analiz] : the textbook for higher education institutions. In 2 vol. Vol 1. 2nd edition. SPb. : Piter, 2014. 704 p.

Леонтьев Е. Д., Плотников В. А.

# Лояльность потребителей как критерий оценки эффективности менеджмента компании (на примере телекоммуникационного оператора)

## Леонтьев Евгений Дмитриевич

Юго-Западный государственный университет (Курск)  
Аспирант кафедры региональной экономики и менеджмента  
leojn076@gmail.com

## Плотников Владимир Александрович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
Профессор кафедры общей экономической теории  
Доктор экономических наук, профессор  
Plotnikov\_2000@mail.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема влияния абонентской лояльности на деятельность телекоммуникационного оператора. Представлена методика расчета индекса лояльности и его факторная оценка, позволяющая выявить сильные и слабые стороны отношений оператора с абонентами. Материал статьи может быть использован для обоснования управленческих решений при выборе стратегии развития сетевой инфраструктуры оператора.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

эффективность менеджмента, критерий эффективности, лояльность клиента, предприятие связи, телекоммуникационный оператор, управление бизнесом, факторы абонентской лояльности

Leontiev E. D., Plotnikov V. A.

## Loyalty of Consumers as Criterion of an Assessment of Efficiency of Management of the Company (on the example of the telecommunication operator)

## Leontiev Evgeny Dmitriyevich

Southwest State University (Kursk, Russian Federation)  
Graduate student of the Chair of regional economy and management  
leojn076@gmail.com

## Plotnikov Vladimir Aleksandrovich

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Professor of the Chair of the General Economic Theory  
Doctor of Science (Economy), Professor  
Plotnikov\_2000@mail.ru

### ABSTRACT

In the article the problem of influence of subscriber loyalty on activity of the telecommunication operator is considered. The method of calculation of an index of loyalty and its factorial assessment allowing to reveal strong and weaknesses of the relations of the operator with subscribers is presented. Material of the article can be used for justification of administrative decisions at a choice of strategy of development of network infrastructure of the operator.

### KEYWORDS

efficiency of management, criterion of efficiency, loyalty of the client, telecommunication agency, telecommunication operator, business management, factors of subscriber loyalty

В условиях рыночных отношений управление сбытом выходит на первый план как базовая функция менеджмента коммерческой организации [1, 7]. Это обусловлено тем известным обстоятельством, что главной целью фирмы является извлечение прибыли, которая в простейшем случае определяется как разница между валовой выручкой и валовыми издержками. При этом, если издержки находятся в зоне управленческого контроля менеджмента и могут быть изменены (в известных пределах) в средне- или даже краткосрочном периоде, то выручка во многом определяется покупательским поведением, т. е. фактором, слабо зависящим от усилий менеджеров и специалистов предприятия [2, 8].

Покупательские предпочтения отличаются непостоянством и высокой степенью неопределенности. Поэтому так важно с позиций обеспечения долго- и среднесрочной устойчивости бизнеса попытаться сформировать лояльность потребителей (customer loyalty). Этой комплексной категорией обычно обозначают такой тип поведения потребителей, когда они склонны регулярно совершать повторные покупки и привлекать новых клиентов, гарантируя стабильную выручку для предприятия, что, в свою очередь, приводит к устойчивой прибыльности.

Рассмотренные теоретические положения относятся к предприятиям всех видов деятельности, при этом лояльность потребителей может проявляться по-разному с учетом отраслевой специфики. Предметом авторского рассмотрения в рамках данной статьи являются предприятия связи. Оператор связи, действующий в рыночных условиях, строго ориентируется на клиента, именно на это должна быть нацелена деятельность всех подразделений и сотрудников предприятия. Если компания чувствительна к нуждам потребителей, информирована о маневрах своих конкурентов, то, успешно преодолевая внутриорганизационные границы, она своевременно находит эффективные решения для клиентов. Опыт показывает, что выгодное отличие коммерческих предприятий связи с ярко выраженной ориентацией на клиента — их более высокие в сравнении с конкурентами показатели в области прибыльности.

Основные составляющие рыночной ориентации операторов связи сопряжены с удовлетворением запросов потребителей и сохранением клиентской базы. Именно с этой точки зрения определяется воздействие продолжительности жизненного цикла клиента на уровень прибыли, а также издержки, возникающие при неудовлетворенности клиентов. Строгая ориентация на рынок значительно повышает шансы предприятия на выживание в долгосрочной перспективе, увеличивает краткосрочную прибыль, которая, в свою очередь, может быть использована для стимулирования сбыта с целью повышения удовлетворения запросов потребителей и сохранения клиентской базы.

Задачей данного исследования является определение уровня лояльности абонентов компании — оператора связи и выявление сильных и слабых сторон оператора. При этом основными действиями, способствующими решению данной задачи, будут следующие: анализ телекоммуникационного рынка и рассмотрение ключевых тенденций потребления, изучение портретов потребителей, их лояльности и сегментация абонентов по определенным признакам.

Для комплексной оценки удовлетворенности потребителей услуг оператора можно использовать показатель NPS (Net Promoter Score) — индекс чистой лояльности. Методика расчета NPS подразумевает проведение маркетингового опроса потребителей и дальнейшую обработку его результатов в следующей последовательности [3, 5, 6].

1. Абонентам задается два вопроса. *Вопрос 1.* Как бы Вы оценили работу своего оператора по шкале от 0 до 10? *Вопрос 2.* Какова основная причина такой оценки?
2. На основании ответа на вопрос 1 проводится классификация абонентов и расчет индекса чистой лояльности NPS (табл. 1).



Правила классификации клиентов

Класс	Оценка	Характеристика
Промоутеры	9–10	Действуют в интересах компании с энергией и энтузиазмом, участвуют в опросах, дают конструктивные ответы и предложения, ведут себя как приверженные абоненты, рекомендуют оператора знакомым
Пассивные	7–8	Являются пассивно удовлетворенными покупателями (просто оплачивают услуги), если скидка или удачная реклама конкурентов привлекут их внимание, то они, вероятно, сменят оператора; могут предоставить информацию, но без энтузиазма
Критики	0–6	Их оценка показывает неудовлетворенность услугами оператора, они разочарованы услугами, посылают жалобы, увеличивают расходы по их обслуживанию, дают негативные отзывы знакомым

Таким образом, ответы на *вопрос 1* служат базой для категоризации работников на промоутеров, пассивных и критиков. После чего можно сделать расчет индекса NPS, который подсчитывается как разница между процентом промоутеров и процентом критиков. Получив значение данного индекса, выявив сильные и слабые стороны отношений с абонентами, можно определить дальнейшую стратегию поведения и развития оператора.

Например, если показатель NPS отрицательный или близок к нулевому значению, то это говорит о том, что абоненты, вероятнее всего, разочарованы услугами оператора и готовы перейти к конкурентам, если предложение будет более выгодным. Тогда, например, в случае решения оператора выйти на новые сегменты рынка, стратегия активного расширения сети не может опираться на такие настроения клиентов. Конечно, для более точной и объективной оценки нужно знать среднее значение NPS по отрасли или иметь возможность сравнить его с индексом конкурентов из стратегических групп отрасли.

3. На основании ответа на *вопрос 2* выявляются причины соответствующей оценки и планируются действия по улучшению ситуации.

Ответы на *вопрос 2* помогают в раскрытии истинных причин выставленной оценки и построении общей культуры взаимоотношений, организационной структуры и стратегии предприятия в области развития клиентской базы.

Также для дополнительного понимания причины полученной оценки можно рекомендовать проведение анкетирования клиентов по десятибалльной шкале (оценка «0» характеризовала бы критерий как «отсутствующий/неудовлетворительный», а «10» — как «полностью удовлетворяющий») по семи критериям: качество услуг связи, отношение персонала, перечень предоставляемых компанией услуг, акции и спецпредложения компании, цены на услуги, скорость доступа к сети Интернет, удобство оплаты услуг связи.

Если средняя оценка респондентов по детализации ответов на *вопрос 2* для различных сегментов будет приблизительно соответствовать средней оценке по *вопросу 1*, можно говорить о достоверности полученных данных и, соответственно, точности расчета индекса лояльности абонентов. Если же между полученными численными значениями выявлена существенная разница, то необходимы дополнительные исследования на более представительной выборке потребителей.

На основе описанной методики был проведен анализ потребительской лояльности на примере услуги для физических лиц «Домашний Интернет», предостав-

**Результаты исследования абонентов ЗАО «Курск Телеком»  
Вопрос 1 (фрагмент)**

Респондент	Ответ на вопрос 1	Категория	Ответ на вопрос 2
1	8	пассивный	хорошее качество услуг
2	6	критик	обычный оператор сети, перебои в работе
3	7	пассивный	нормальное качество, единственный оператор в доме
4	8	пассивный	хорошее соотношение «цена–качество»
5	2	критик	несвоевременное подключение, неудовлетворительная работа службы технической поддержки
6	7	пассивный	типичный оператор услуг связи
7	7	пассивный	платишь деньги — получаешь услугу, не больше и не меньше
8	9	промоутер	отличный оператор, качество предлагаемых услуг на высоте
9	8	пассивный	хорошее качество услуг
10	10	промоутер	отличное качество, прекрасный контент, низкая цена
11	10	промоутер	лучший оператор в городе, равных нет (по опыту)
12	9	промоутер	отличная скорость, хорошее качество, удобство оплаты услуг — «3 в 1»
13	7	пассивный	обычный оператор, какой был — к тому и подключили
14	8	пассивный	хороший оператор, никаких проблем
15	7	пассивный	хороший оператор, «цена–качество»
...	...	...	...
120	8	пассивный	хороший, известный оператор в городе
<b>Средняя оценка</b>	<b>7,86</b>		

Источник: полевые маркетинговые исследования Е. Д. Леонтьева.

ляемой ЗАО «Курск Телеком» (г. Курск). На конец 2013 г. количество абонентов (физических лиц) услуги «Домашний Интернет» составило 9233 аккаунта. Для апробации методики было решено провести выборочное анонимное анкетирование 120 абонентов (1,3% от всех клиентов) в трех разных округах г. Курска. Результаты опроса приведены в табл. 2.

Среди 120 опрошенных респондентов оказалось 33 промоутера, 22 критика, 65 пассивных. Расчет показателя лояльности, %:

$$NPS = 27,5 - 18,33 = 9,14.$$

**Результаты исследования абонентов ЗАО «Курск Телеком»  
Вопрос 2 (фрагмент)**

Критерий оценки	Респондент										Средняя оценка
	1	2	3	4	5	6	7	8	...	120	
	Оценка респондентов (от 0 до 10)										
Качество услуг связи	8	2	7	8	5	7	7	10	...	8	8,85
Перечень предоставляемых услуг	9	8	9	9	8	9	7	10	...	8	9,20
Отношение персонала	6	5	7	7	0	5	7	10	...	8	6,95
Акции и спецпредложения	5	7	7	7	2	7	7	10	...	8	7,60
Тарифы	7	4	7	10	2	9	7	8	...	7	7,40
Скорость доступа к услуге	9	4	7	7	3	7	7	10	...	8	8,55
Удобство оплаты услуг	9	6	10	10	5	6	7	9	...	7	7,20
<b>Средняя оценка</b>	<b>7,57</b>	<b>5,14</b>	<b>7,71</b>	<b>8,29</b>	<b>3,57</b>	<b>7,14</b>	<b>7,00</b>	<b>9,57</b>	...	<b>7,71</b>	<b>7,96</b>

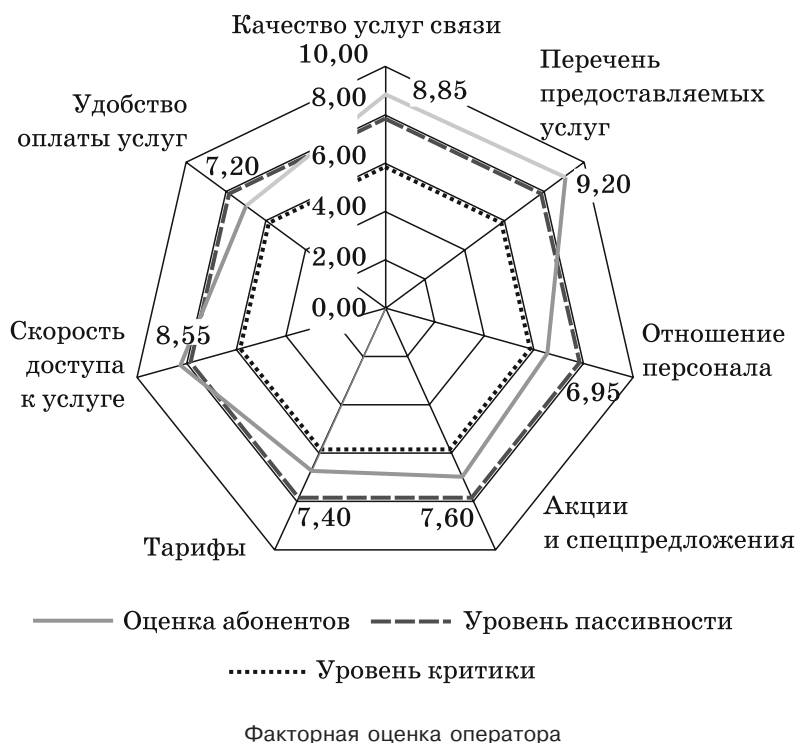
Источник: полевые маркетинговые исследования Е. Д. Леонтьева.

Такое значение показателя говорит о небольшой лояльности целевой аудитории оператора, для дальнейшего эффективного роста в данном сегменте у оператора слишком много критиков и пассивных абонентов, из этого можно сделать вывод о проблемах с конкурентоспособностью оператора. На основании ответа на вопрос 2 выявлены причины такой оценки (табл. 3).

Средняя оценка 7,96 по детализации ответов на *вопрос 2* приблизительно равна общей средней оценке по вопросу 1 (7,86). Расхождение составляет около 1,3%, что говорит о достоверности полученных данных. Также данный результат подтверждает пассивность абсолютного большинства опрошенных абонентов. Стоит представить эти результаты графически в виде радарной диаграммы (рисунок).

На рисунке видно, что только три фактора (Качество услуг связи, Перечень предоставляемых услуг, Скорость доступа к услуге) выходят за пределы средней зоны пассивности. Это говорит о том, что перечень предлагаемых оператором услуг соответствует тенденциям на рынке телекоммуникаций и устраивает абонентов, причем услуги оказываются с надлежащим качеством, и именно эти стороны оператора являются наиболее сильными и привлекательными для его клиентов. Фактор «отношение персонала» находится наиболее близко к зоне критики. Остальные факторы в среднем находятся близко к зоне пассивности. Таким образом, для повышения лояльности своих абонентов оператору следует пересмотреть тарифную политику, обеспечить клиентам более удобные способы оплаты услуг и улучшить уровень обслуживания персоналом технической поддержки.

На основе данного исследования можно сделать вывод, что для эффективного управления клиентской базой, удержания и привлечения новых абонентов рассмотренному оператору необходимо детально анализировать каждый сегмент сетевой



Источник: полевые маркетинговые исследования Е. Д. Леонтьева.

инфраструктуры. Также такой метод анализа абонентской лояльности позволяет менять размер выборки при анкетировании, сегментировать абонентов более детально (например, по районам, сетевым узлам коммутации и т. д.), менять или дополнять состав факторов абонентской лояльности.

Поскольку строгая ориентированность оператора на абонентов способна обеспечить более высокий уровень удовлетворения клиента и достижение более высокой прибыли за счет адресного внимания к каждому сегменту, использование предложенной методики анализа абонентской базы позволит оператору повысить эффективность управления своей деятельностью, и в конечном итоге обеспечить прибыльность и повышение конкурентоспособности.

## Литература

- Багиев Г. Л., Козейчук Д. А. К вопросу формирования системных свойств портфеля брендов // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6. С. 65–68.
- Галенко В. П., Плотников В. А., Аренков И. А. Коммуникации предпринимательской структуры: маркетинговый аспект мотивации персонала // Экономика и управление. 2011. № 12-2. С. 19–22.
- Искренняя лояльность. Ключ к завоеванию клиентов на всю жизнь / Фред Райхельд, Роб Марки. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2013. 352 с.
- Колобова Е. П. Анализ методов оценки уровня лояльности потребителей // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 3. С. 92–96.
- Поталенко А. М., Леонтьев Е. Д. Особенности анализа эффективности деятельности малого оператора связи // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия:

- Управление, вычислительная техника, информатика. Медицинское приборостроение. 2012. № 2–3. С. 87–91.
6. Рафиков В. А. Повышение доходности предприятия за счет ориентированности на клиента // Маркетинг и маркетинговые исследования. 2009. № 2. С. 144–151.
  7. Хомякова Е. Е., Вертакова Ю. В. Комплексный подход к формированию системы сбыта пивоваренной продукции // Регион: системы, экономика, управление. 2009. № 4. С. 145–150.
  8. Юлдашева О. У., Багиев Г. Л., Прокопцов В. Е. Стратегические сети — современные организационные формы совместного предпринимательства и построения цепочек создания ценности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2013. № 2(80). С. 49–55.

## References

1. Bagiev G. L., Kozeychuk D. A. *On a question of formation of system properties of a portfolio of brands* [K voprosu formirovaniya sistemnykh svoistv portfelya brendov] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2012. N 6. P. 65–68.
2. Galenko V. P., Plotnikov V. A., Arenkov I. A. *Communications of enterprise structure: marketing aspect of motivation of the personnel* [Kommunikatsii predprinimatel'skoi struktury: marketingovyi aspekt motivatsii personala] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. 2011. N 12-2. P. 19–22.
3. *Sincere loyalty. Key to a gain of clients for the rest of life* [Iskrennyaya loyal'nost'. Klyuch k zavoevaniyu klientov na vsyu zhizn'] / Fred Raykheld, Rob Marki. M. : Mann, Ivanov and Ferber, 2013. 352 p.
4. Kolobova E. P. *Analysis of methods of an assessment of level of loyalty of consumers* [Analiz metodov otsenki urovnya loyal'nosti potrebitel'ei] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2012. N 3. P. 92–96.
5. Potapenko A. M., Leontev E. D. *Features of the analysis of efficiency of activity of small telecom operator* [Osobennosti analiza effektivnosti deyatel'nosti malogo operatora svyazi] // News of Southwest State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]. Series: Management, computer facilities, informatics. Medical instrument making. 2012. N 2–3. P. 87–91.
6. Rafikov V. A. *Increase of profitability of the enterprise due to focus on the client* [Povyshenie dokhodnosti predpriyatiya za schet orientirovannosti na klienta] // Marketing and market researches [Marketing i marketingovye issledovaniya]. 2009. N 2. P. 144–151.
7. Homyakova E. E., Vertakova Yu. V. *An integrated approach to formation of distribution system of brewing production* [Kompleksnyi podkhod k formirovaniyu sistemy sbyta pivovarennoi produkt-sii] // Region: systems, economy, management [Region: sistemy, ekonomika, upravlenie]. 2009. N 4. P. 145–150.
8. Yuldasheva O. U., Bagiyev G. L., Prokoptsov V. E. *Strategic networks — modern organizational forms of joint business and creation of chains of creation of value* [Strategicheskie seti — sovremennye organizatsionnye formy sovmestnogo predprinimatel'stva i postroeniya tsepochek sozdaniya tsennosti] // News of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2013. N 2(80). P. 49–55.

# Стратегическое планирование развития муниципальных образований: опыт зарубежных стран и регионов России

## Маковкина Светлана Александровна

Уральский институт управления — филиал РАНХиГС (Екатеринбург)  
Эксперт научного отдела  
Старший преподаватель кафедры экономики и управления  
svetlana.makovkina@uapa.ru

## Ручкин Алексей Владимирович

Уральский институт управления — филиал РАНХиГС (Екатеринбург)  
Начальник научного отдела  
Старший преподаватель кафедры управления персоналом  
Кандидат социологических наук  
alexey.ruchkin@uapa.ru

### РЕФЕРАТ

В статье проанализирован опыт некоторых европейских стран и Канады относительно организации и реализации наиболее значимых аспектов стратегического планирования, что особо важно для российских территорий в период накопления стратегического опыта. В историческом контексте каждое государство Европы сформировало индивидуальные подходы к системе территориального стратегического планирования, тогда как в России общая стратегическая система до сих пор не согласована. По мнению авторов, наиболее показательным является опыт Франции и Италии, так как данные государства имеют глубокие исторические и культурные связи с нашей страной. При этом, имея централизованную систему управления, существенно внимание уделяют стратегическому развитию территорий, предоставляя возможности поиска новых векторов долгосрочного, в первую очередь экономического развития. Опыт стратегического планирования, реализованный в других странах, дает представление о социально-экономических процессах, проблемах и достижениях органов государственной власти и местного самоуправления в сфере устойчивого долгосрочного развития территорий.

Анализируя сферу применения методов стратегического планирования в государственном и муниципальном управлении, получаем возможность рефлексии явлений и процессов, идущих в нашем собственном государстве. Несмотря на то что российская практика стратегического планирования муниципального развития насчитывает больше 15 лет, до сих пор не существует единых подходов к формированию стратегического процесса, нет устоявшейся нормативно-правовой базы, общепринятых методических рекомендаций, обеспечивающих качественное содержание стратегических документов, их реализацию и контроль исполнения.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегия социально-экономического развития, европейский опыт стратегического планирования, стратегическое планирование в Канаде, муниципальное образование, город, регион, нормативно-правовая практика стратегического планирования, система стратегических документов

Makovkina S. A., Ruchkin A. V.

## Strategic Planning of Municipal Development: the Experience of Foreign Countries and Regions of Russia

### Makovkina Svetlana Aleksandrovna

Ural Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Yekaterinburg, Saint-Peterburg, Russian Federation)  
Expert of the scientific department  
Assistant Professor of the Chair of Personnel Management  
svetlana.makovkina@uapa.ru



**Ruchkin Aleksey Vladimirovich**

Ural Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Yekaterinburg)  
 Head of the scientific department  
 Assistant Professor of the Chair of Personnel Management  
 PhD in Sociology  
 alexey.ruchkin@uapa.ru

**ABSTRACT**

In article analyzed the experience of some European countries and Canada regarding the organization and implementation of the most significant aspects of strategic planning, which is especially important for the Russian territories in the accumulation period of strategic experience. In the historical context of each country in Europe has formed a system of individual approaches to territorial strategic planning, while in Russia the overall strategic system has not yet been agreed. In our view, the most significant is the experience of France and Italy, as these countries have deep historical and cultural ties with our country. At the same time, having a centralized control system, significant attention is paid to the strategic development areas, providing opportunities for long-term search for new vectors, primarily for economic development. Example is illustrative of Canada as being a colony for a long time, while virtually divided between the two countries: Britain and France, on the sphere of influence of both approaches accumulates in the control system. Experience in strategic planning, implemented in other countries, gives us an idea about the socio-economic processes, problems and achievements of state and local authorities in the field of long-term sustainable development of the territories.

Analyze the scope of methods of strategic planning in state and municipal government, we have an opportunity of reflection phenomena and processes taking place in our own country. Despite the fact that the Russian practice of strategic planning Municipal Development has more than 15 years, until now there is no unified approach to the formation of the strategic process, there is a well-established legal framework, common guidelines to ensure quality content of strategic documents, their implementation and control execution.

**KEYWORDS**

strategy of socio-economic development, the European experience of strategic planning, strategic planning in Canada, municipality, city, state, legal practice of strategic planning, the system of strategic documents

Стратегическое планирование муниципальных образований предусматривает перспективы сценарного характера и инструментарий для достижения видения развития города (поселения) в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Оно выходит за рамки простого планирования, так как вынуждает органы местного самоуправления (управления) уделять особое внимание изучению внутренней и внешней среды, чтобы сделать прогнозы и определить стратегии для выполнения своей миссии и видения развития [9, р. 9]<sup>1</sup>. Стратегический план является важным документом для планирования целей и их достижения путем осуществления мероприятий, направленных на реализацию ежегодно устанавливаемых приоритетов [10, р. 2]. Образно говоря, «стратегическое планирование — это представление в будущем того, чего населения и органы местного самоуправления (управления) намерены достичь на территории муниципального образования, рационального и интуитивного, реального и перспективного» [2]. Опыт формирования стратегических планов с учетом национальных особенностей законодательного пространства авторы рассмотрят на примере Италии, Франции и Канады (провинция Квебек).

<sup>1</sup> Planification stratégique. Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu [Electronic resource]. URL: <http://www.ville.saint-jean-sur-richeleu.qc.ca/planification-strategique/Pages/planification-strategique.aspx> (дата обращения: 08.08.2013); Notions de base. Planification stratégique en bref. Accueil. Ministère du Conseil executive. Québec [Electronic resource]. URL: <http://www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/planification/gestion.html> (дата обращения: 08.08.2013).

**Италия.** Итальянская законодательная система регулирования прав на землю всегда был одной из наиболее всеобъемлющих и амбициозных в сфере планирования. Она охватывает все, начиная с масштаба городов (региональные и провинциальные планы) на муниципальном уровне с их планами для регулирования использования земель (PRG — генеральный план) и заканчивая национальными правилами зонирования, определениями планов и архитектурными ограничениями (варианты планов, подробные планы, исполнительные планы и т. д.). Усилия муниципального законодательного органа также сосредоточены на вопросах организации управления территорией и, в частности, на управлении городскими районами [8].

В 1990-х гг. в Италии возникла тенденция, как и везде в Европе, к использованию принципов инкрементализма и прагматизма на двух фронтах: на поле городских институциональных реформ, с одной стороны, и в сфере практики планирования и градостроительства — с другой. Применение новых принципов территориального планирования касается реализации институциональной реформы, форм функционального межмуниципального сотрудничества, основанного на признании взаимозависимости городов в определенных областях государственной деятельности (транспорт, отходы, вода и т. д.), которые становились постепенно приоритетными в качестве направлений коммуникаций и взаимодействия в сфере сотрудничества и даже институциональной интеграции за счет более амбициозных решений для создания специальных институтов в городах [7].

Идея, что мэры муниципалитетов постепенно откроют для себя преимущества межмуниципального сотрудничества, нашла свое применение в некоторых стратегических планах, и, следовательно, в дальнейшем можно рассчитывать на развитие городских институтов управления на территории муниципальных образований Италии, реализующих несколько направлений взаимодействия и сотрудничества.

Стоит отметить, что итальянские специалисты в сфере проектирования и планирования пришли к выводу, что если бы стратегическое планирование было бы меньше подвержено политическому влиянию и к стратегическим планам не предъявлялось столько технических требований, то стратегическое планирование было бы эффективным средством для органов государственной власти в руководстве городских преобразований, позволяющих обеспечить участие и вызвать интерес у местных производителей в планировании стратегического развития территорий [1].

Реальные изменения законодательного национального и регионального поля, утверждающие новые практические пути формирования генеральных планов и принятые в период с 1980 по 2000 г., нашли свое отражение в стратегических планах таких городов, как Флоренция, Болонья и Турин. Можно выделить следующие особенности стратегического планирования развития муниципальных образований в Италии.

1. Отказ от «каскадного» стратегического планирования. До 2000 г. муниципальные образования на территории Италии обязаны были учитывать все стратегические планы и программы, принятые органами государственной власти. Аналогичная ситуация характерна сейчас и для России. Между тем, опыт формирования программы «Турин Интернациональный 2» показал, что в этом случае не учитывается специфика каждого муниципального образования и возможности отдельных территорий. Обладая достаточным уровнем финансовой независимости, итальянские коммуны смогли сами сформировать планы развития, инструментальные и генеральные планы, сфокусировавшись на экономически активных акторах и историко-этнической специфике муниципалитетов, что, по мнению итальянских и французских исследователей, дало новый импульс для развития и, как следствие, формирования полюсов роста.

2. Отказ от выстраивания перспектив развития к построению более конкретной политики на основе разработанных оперативных и инструментальных планов, преду-

смаатривающих различные сценарии развития и возможности перехода как от одного сценария к другому, так и от одного инструментария к другому в зависимости от влияния внешней среды в сфере экономики и институтов государственной власти.

3. Обязательный учет и понимание того, что динамичная городская интеграция возможна лишь при использовании опыта перспективного развития и «наследия планирования», соединение которых дает эффект «когнитивного суглинка», благоприятного для институционализации межмуниципального сотрудничества. Исходя из данной идеи, стратегическое планирование и связанные с ним формы планирования или перспективного территориального развития являются векторами эффективной городской интеграции.

4. Обязательное привлечение граждан к формированию, реализации и коррекции стратегических планов муниципальных образований. Только при условии открытости стратегического планирования для населения стратегический план становится инструментом восстановления общественного контроля городских преобразований и подготовки «строительства» городских учреждений, что способствует большей интеграции [5].

5. Смещение акцентов в стратегическом планировании развития муниципальных образований от нормативной и принудительной власти, выраженной политическими решениями, к экспертной власти (Coercive power, Normative power и Expert power соответственно<sup>1</sup>).

**Франция.** В период децентрализации, начавшийся во Франции с 1982 г., город получил право выдачи разрешений на строительство, а также право разработки межмуниципальных и муниципальных стратегических документов (SD — генеральных планов (с 1990 г.)). Результатом выбора такого пути развития стали пакеты проектов по совершенствованию межмуниципального стратегического развития, которые неформально приобрели статус обязательных, а также планы по привлечению инвестиций для развития инфраструктуры (POS — план землепользования). В этом контексте получили активное развитие процессы урбанизации: каждый муниципалитет хочет расти, но в контролируемых темпах, и лишь немногие из них готовы ориентироваться на кратное увеличение [6]. В то же время расширение дорог и реализация политического курса на улучшение транспортно-логистической инфраструктуры постепенно выступили в роли «факторов-стимуляторов» разрастания городов.

Начиная с 1997 г. во Франции при разработке стратегического плана обязательно должно быть учтено мнение экологов, а по окончании разработки план должен быть согласован с министром охраны окружающей среды на уровне региона. Этот период ознаменован также возрождением межмуниципального планирования в нескольких крупных городах (Лион, Тулуза, Бордо, Гренобль, Лилль). Учет интересов нескольких поселений с региональным центром показал, что зонирование жилого пространства позволяет адекватнее реагировать на текущие проблемы развития городов и развивать градостроительство, транспорт, городскую инфраструктуру, в том числе за счет софинансирования.

В 2000 г. была проведена реформа в сфере стратегического планирования, получившая название SRU (Солидарность и обновление городов), реализация которой была направлена на достижение четырех целей:

- возобновить межмуниципальное планирование с преобразованием генерального плана (SD) в схему территориальной согласованности (SCoT);
- реформировать коммунальное планирование с преобразованием плана землепользования (POS) в PLU (план местных ресурсов, дословно — план местных сил), который должен быть совместим со SCoT;

<sup>1</sup> French and Rave. Bases of social power [Electronic resource]. URL: [http://www.12manage.com/methods\\_french\\_raven\\_bases\\_social\\_power.html](http://www.12manage.com/methods_french_raven_bases_social_power.html) (дата обращения: 29.07.2013).

- подчеркнуть, что стратегический план должен быть направлен на последовательную реализацию государственной политики и решений, касающихся присоединения земель согласно проекту планирования и устойчивого развития (SPSD) территории. Земли, на которые рассчитывает муниципалитет при реализации своего стратегического плана развития, должны быть обязательно включены в SCoT или PLU;
- разрешить планирование вне рамок зонирования имеющихся земель или земель, которые будут присоединены к территории города в перспективе, согласно СПSD, как при разработке SCoT, так и при формировании PLU, поскольку направления развития, обозначенные в качестве приоритетных для одного муниципалитета, могут определить цели и этапы реализации проектов для района [3].

Закон SRU также закрепляет обязательство при разработке SCoT в отношении строительства социального жилья (PLH) и формирования PDU — планов развития городского транспорта, которые определяют стратегию протекания агломерационных процессов.

В 2008 г. в стратегические планы городов, исходя из принятого законодательства на уровне государства, внесены новые задачи планирования:

- борьба против регресса сельскохозяйственных и природных районов;
- «биоразнообразие» (создание или восстановление экологических зон и предпосылок для формирования позитивной экологической обстановки в городе в целом);
- борьба с изменением климата, и возможные этапы адаптации к этим изменениям;
- сокращение выбросов газов во избежание развития «парникового эффекта», экономия энергопотребления и сохранение ископаемых ресурсов [6].

Кроме того, реформы стратегического планирования городов во Франции утвердили право за муниципалитетами самостоятельно разрабатывать и реализовывать муниципальные и межмуниципальные стратегические планы при условии соблюдения всех норм законодательства. Законом (ст. L122-4 Градостроительного кодекса Франции<sup>1</sup>) установлено, что при разработке планов стратегического развития городов представители департамента, региона или государства не вправе вносить изменения, предложения или оказывать иное влияние на официальную документацию стратегического характера, принятую к реализации на территории того или иного муниципалитета.

**Канада (провинция Квебек).** Первой особенностью применения методов стратегического планирования и последующей реализации намеченных планов можно считать активное привлечение граждан на всех этапах разработки. Причем в среде граждан проводят опрос не только о текущих, но и о перспективных потребностях городской инфраструктуры, социальной муниципальной политики и т. д.

Второй особенностью формирования и реализации стратегических планов муниципальных образований в Канаде можно считать особое внимание, которое уделяется мониторингу, прогнозированию и калибровке (бенчмаркингу), поскольку, по мнению канадских теоретиков и практиков в сфере стратегического планирования, «неактивный режим ожидания» со стороны органов власти города увеличивает шансы преждевременного «старения» стратегического плана развития. Применение калибровки (бенчмаркинга), по мнению представителей правительства Квебека и специалистов Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord, разрабатывающих рекомендации для муниципалитетов при формировании стратегических планов, полезно для постоянного улуч-

<sup>1</sup> Code de la construction et de l'habitation [Electronic resource]. URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=FEA4D0EC3965907BF33A3ECCF5C3C51E.tpdjo14v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20130503](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=FEA4D0EC3965907BF33A3ECCF5C3C51E.tpdjo14v_1?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20130503) (дата обращения: 09.08.2013).

шения деятельности органов власти и повышения качества предлагаемых муниципалитетом услуг.

Третья особенность реализации стратегических планов и формирования последующих приоритетов стратегического развития городов Канады заключается в обязательном ежегодном проведении внутреннего аудита деятельности местной администрации и социального аудита, поскольку они имеют значение для обеспечения достоверности данных, представленных в стратегическом плане, с одной стороны, и оценки и управлению рисками, с другой. Особое внимание при проведении контрольно-ревизионных мероприятий, согласно законодательству провинции Квебек, должно уделяться качеству предоставляемых населению услуг, достижению результатов, транспарентности и подотчетности органов власти<sup>1</sup>.

Законодательно устанавливаются обязательные элементы стратегического плана, которые должны быть разработаны и проиллюстрированы органами местной власти: видение, миссия, контекст (*анализ социально-экономического развития — прим. автора*), вопросы (*основные проблемы, на решение которых направлен стратегический план — прим. автора*), стратегические направления, возможные направления деятельности, целевые показатели, показатели эффективности, формирование сводной таблицы направлений и показателей, вклад в государственные приоритеты и направления развития. Кроме того, казначейство может определить требования к отражению информации в плане по периодичности, территории действия и инструментарию.

Однако ученые, проводившие анализ стратегического плана развития Монреаля, крупнейшего города провинции Квебек, отмечают, что подобные четкие требования, установленные на уровне законодательства провинции, снижают возможности формирования проектного плана, сводя стратегию лишь к схеме развития. Исследователи отмечают, что «представительное» содержание направлено на инвесторов и политических акторов, но при этом не учитывает потенциальные потребности населения [4, р. 313–314].

Четвертая особенность стратегического планирования в канадской провинции Квебек сводится к форме представления информации со стороны муниципалитетов: обязательно должна присутствовать сводная таблица направлений и показателей. В ней следует отразить следующие разделы: миссию и видение развития города, основные проблемы, на решение которых направлен план; экспериментальные районы и цели, показатели эффективности.

Пятой особенностью можно считать обязательную апробацию инструментария, предусмотренного в стратегическом плане, на отдельных территориальных площадках муниципального образования.

В качестве положительного примера описанного подхода к стратегическому планированию можно считать г. Сен-Жан-сюр-Ришелье, расположенный в провинции Квебек<sup>2</sup>. Позитивный пример мобилизации, координации и региональной сплоченности данного города выражается в конкретных программных документах, таких как План действий по сохранению окружающей природной среды, Проект возрождения Vieux-Saint-Jean и др. Положительный эффект был достигнут в том числе за счет реализации проектов межмуниципального сотрудничества и принятия партисипативного бюджета.

Обобщение зарубежного опыта стратегического планирования — важная составляющая рефлексии российских городов и регионов о собственных стратеги-

<sup>1</sup> Loi sur l'administration publique. Chapitre A-6.01. 2000. À jour au 1er août 2013. Éditeur officiel du Québec [Electronic resource]. URL: [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_6\\_01/A6\\_01.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html) (дата обращения: 13.08.2013).

<sup>2</sup> Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu [Electronic resource]. URL: <http://www.ville.saint-jean-sur-richeleu.qc.ca/Pages/default.aspx> (дата обращения: 11.08.2013).

ческих системах и достигнутых результатах. Первая часть статьи наглядно показывает, что в различных государствах можно выделить единые подходы к стратегическому планированию, определенные либо нормативно, либо исторически.

В Российской Федерации отсутствуют нормативно закрепленные рекомендации или методики, регулирующие стратегический процесс в муниципальных образованиях или регионах. Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» до сих пор не принят, при этом текст законопроекта практически не регулирует сферу муниципального долгосрочного планирования.

Вместе с тем нельзя сказать, что процесс разработки и реализации долгосрочных планов для России является чем-то новым. Комплексные планы на 5 лет и перспективные на 10 разрабатывались исполнительными органами государственной власти на местах с привлечением ведущих научных учреждений региона и ранее. Так, в Свердловской области комплексные планы социально-экономического и культурного развития городов и районов разрабатывались специалистами Свердловской высшей партийной школы совместно с городским комитетом КПСС, исполкомом городского Совета народных депутатов согласно договору о научном сотрудничестве. При этом разрабатываемый комплексный план базировался на результатах предыдущей пятилетки, что обеспечивало последовательную смену горизонтов планирования с учетом достигаемых целей.

Разработке комплексных планов предшествовали социологические исследования по следующим направлениям: удовлетворение социально-бытовых потребностей населения, удовлетворение культурных потребностей населения, использование свободного времени, эффективность работы общественных организаций, эффективность организационно-партийной и идеологической работы, организация работы в молодежных объединениях, роль инженерно-технических работников, мастеров и рабочих в повышении эффективности производства и качества работы.

Комплексные планы советского периода отличает последовательный социально-экономический анализ, проведенный на основе объемного массива статистических данных; комплексный подход к решению социально-экономических проблем, повышенное внимание к экономической составляющей городского и районного развития. Каждый раздел плана включал социально-экономический анализ ситуации в конкретном городе или районе, проведенный на основе детальных статистических данных. Интересно отметить, что в Комплексном плане представлен внушительный объем показателей, характеризующих динамику развития территорий, что может свидетельствовать о более высоком уровне организации муниципальной статистики по сравнению с современностью.

Помимо анализа, в разделе перечислялись задачи, которые должны быть реализованы в краткосрочной перспективе: например, строительство стадиона в поселении, увеличение объема выпуска товаров народного потребления, строительство дорог и т. д.<sup>1</sup> Каждый раздел завершается прогнозом базовых значений показателей на среднесрочную перспективу (5 лет) и выводами, которые являются целевыми ориентирами на долгосрочную перспективу.

Особого внимания заслуживают долгосрочные цели и оценка существующей ситуации в сфере экономики и управления. В отличие от современных стратегических документов комплексные планы советского периода не выделяют глобальных целей социально-экономического развития для территорий, однако каждый раздел имеет неявный целевой блок, где особое место выделяется целям техни-

<sup>1</sup> Комплексный план социально-экономического и культурного развития города Невьянска и района Свердловской области на 1981–1985 годы и на период до 1990 года / Невьянский горком КПСС, гор. Совет нар. депутатов, Свердловская Высшая партийная школа. Невьянск, 1981.



ческого перевооружения предприятий, улучшению условий жизни трудящихся, овладению методами научного управления социально-экономическими процессами. Отдельные направления развития территорий регулировались целевыми программами.

Бесспорно, необходимо учитывать, что комплексные планы советского периода были написаны в определенной идеологической ситуации, однако логика изложения, качество предоставляемой и обрабатываемой информации, уровень анализа и научного обобщения демонстрируют высокий уровень работы над стратегическими документами. При этом существовала четкая система стратегических документов, которая включала решения ЦК КПСС на 5 лет и перспективные планы, комплексные региональные планы, комплексные планы развития городов и районов, целевые программы.

На сегодняшний день подобная четкая схема в России отсутствует. Как отмечалось выше, до сих пор не принят Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании». В отсутствие закона ряд российских субъектов принимает свои нормативные документы, выстраивая собственную стратегическую систему. Как видно из данных, представленных в таблице, большая часть субъектов Российской Федерации имеет разработанные стратегии социально-экономического развития, однако законы о стратегическом планировании и стратегии социально-экономического развития региональных столиц и административных центров разработаны не во всех административно-территориальных образованиях. Полноценная нормативно-правовая система стратегических документов создана в лишь следующих субъектах: Приморский край, Алтайский край, Астраханская область.

На сегодняшний день из 85 субъектов Российской Федерации законы о стратегическом планировании существуют в 18 субъектах, в основном это республики или автономные округа. Большая часть региональных законов о стратегическом планировании была принята в период с 2003 по 2006 г. В большей части региональных законов стратегическое планирование определяется как деятельность органов государственной власти региона, органов местного самоуправления и населения по определению целей, принципов, основных направлений и приоритетов развития и путей их достижения.

Также большая часть региональных нормативно-правовых актов устанавливает систему стратегического планирования, включающую стратегию региона, стратегии муниципальных образований, программы долгосрочного социально-экономического развития региона и муниципалитетов. Важным условием стратегического планирования, по мнению региональных законодателей, является комплексное видение социально-экономических проблем, учитывается взаимосвязь экологических, технологических, культурных научных факторов развития регионов.

Региональные законы регламентируют структуру стратегического плана, в общем виде ее можно представить следующим образом.

1. Анализ социально-экономического развития региона за предшествующий период (не менее трех–пяти лет).
2. Характеристика социально-экономического положения территории.
3. Оценка конкурентных преимуществ и потенциала, в том числе природоресурсного, трудового, производственного, инфраструктурного, научного и финансового, культурного, экологического.
4. Анализ ключевых проблем в различных сферах развития региона.
5. Система стратегических целей и приоритетов государственной политики в сфере социально-экономического развития.
6. Механизмы и условия достижения целей.

Особое место в региональных нормативно-правовых актах отведено прогнозам социально-экономического развития. Определено понятие прогнозирования, так,

**Система нормативно-правовых документов субъектов РФ,  
посвященных стратегическому планированию**

Документ	Субъект РФ
Закон о стратегическом планировании	<i>Республики:</i> Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская. <i>Края:</i> Забайкальский, Пермский, Алтайский, Приморский. <i>Области:</i> Астраханская, Амурская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Сахалинская. Ямало-Ненецкий автономный округ
Стратегия социально-экономического развития субъекта	<i>Республики:</i> Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий-Эл, Мордовия, Северная Осетия–Алания, Тыва, Хакасия, Чеченская, Чувашия, Башкортостан, Удмуртская <i>Края:</i> Забайкальский, Камчатский, Пермский, Красноярский, Краснодарский, Алтайский, Приморский, Хабаровский <i>Области:</i> Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Псковская, Ростовская, Сахалинская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Свердловская, Самарская, Саратовская, Омская, Челябинская, Ульяновская, Ярославская, Иркутская, Кемеровская, Оренбургская, Рязанская, Пензенская,
Стратегия социально-экономического развития муниципально-образованная	Новосибирск, Екатеринбург, Волгоград, Саранск, Белгород, Владимир, Иваново, Калининград, Калуга, Курган, Псков, Тамбов, Ханты-Мансийск, Салехард, Красноярск, Ярославль, Барнаул, Иркутск, Хабаровск, Владивосток, Астрахань, Липецк

в областном законе Ленинградской области прогноз социально-экономического развития определяется как документ, содержащий перечень и описание возможных тенденций и сценариев развития экономики и социальной сферы Ленинградской области<sup>1</sup>.

Согласно ст. 9 Областного закона Вологодской области<sup>2</sup>, «Прогноз социально-экономического развития области на среднесрочный период» — документ, содержащий количественные показатели, характеризующие развитие макроэкономической ситуации в области, динамику производства и потребления, демографическую ситуацию, характеристики уровня и качества жизни, систем образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологической обстановки. Прогноз социально-экономического развития Вологодской области разрабатывается с учетом параметров

<sup>1</sup> О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области: Областной закон (принят Законодательным собранием Ленинградской области 15 марта 2006 г. (с изм. от 19 февраля 2013 г. № 6-ОЗ)) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=132471>

<sup>2</sup> О стратегическом планировании социально-экономического развития Вологодской области: Областной закон от 30 сентября 2010 г. № 556 [Электронный ресурс] // Там же.

прогноза и сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации, а также прогнозных показателей деятельности организаций, расположенных на территории области. Важной особенностью Вологодской области является то, что на основе прогноза социально-экономического развития области составляется проект областного бюджета.

Прогнозы социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики, согласно региональному закону, включают количественные и качественные характеристики макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, уровня и качества жизни, а также развития систем образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения населения республики<sup>1</sup>. В прогнозах социально-экономического развития предусматривается выделение отдельного раздела по развитию государственного и муниципального секторов экономики. Функции по прогнозированию социально-экономического развития отраслей экономики, государственного и муниципального секторов экономики, социальной сферы, муниципальных образований республики реализуются уполномоченными органами исполнительной власти республики и органами местного самоуправления.

Анализ региональной нормативно-правовой базы, посвященной различным аспектам стратегического планирования, позволяет сделать ряд выводов: во-первых, несмотря на то что базу законов, регламентирующих разработку долгосрочных планов и программ, нельзя назвать существенной, тем не менее регионами наработан богатый опыт, который может быть заимствован федеральным уровнем. Во-вторых, региональные законы, принимаемые различными субъектами Федерации, имеют ряд близких содержательных черт, в основном в сфере определения базовых понятий стратегического планирования, подходов к структуре и содержанию стратегического плана. В-третьих, большая часть отличительных особенностей региональных законов касается внимания к отдельным аспектам регулирования стратегического процесса на территории. Так, законы национальных республик отличаются большим вниманием к деталям, регламентирующим стратегический процесс и стратегическую систему республики. Законы Вологодской и Ленинградской областей также отличаются комплексным видением стратегического процесса на территории, однако лишь задают общие рамки, оставляя областным и муниципальным органам власти возможности для индивидуального подхода к планированию.

Несмотря на то что в ряде субъектов России существуют региональные законы о стратегическом планировании, стратегии субъектов идентичны друг другу, хотя территории Российской Федерации значительно отличаются по природно-ресурсному, экономической, социальному потенциалу. В общем виде стратегия развития субъекта РФ состоит из анализа социально-экономической ситуации, выявления проблемных зон, постановки целевых ориентиров и ряда проектов, реализация которых в долгосрочной перспективе позволит значительно улучшить экономику и социальную сферу территории.

В стратегических документах регионального уровня можно выделить ряд отличительных особенностей. Так, стратегии Красноярского, Алтайского краев, Новосибирской области содержат качественный прогноз развития территории; исходя из этого, сформированы основные направления развития и контрольные точки. Однако в ряде субъектов Федерации — Амурском, Ставропольском краях, Липецкой области — стратегии представляют собой декларирование проблем, с одной стороны, и очень условное описание вариантов их решения, с другой.

<sup>1</sup> О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики: Закон от 21 июня 2004 г. № 12-РЗ (в ред. от 11 декабря 2006 г.) [Электронный ресурс] // Там же.

В стратегиях Тамбовской, Тверской, Новгородской, Мурманской областей представлены сценарии социально-экономического развития региона в разных экономических условиях. Следует отметить, что при выборе точек роста для регионального развития не все субъекты учитывают реальную социально-экономическую ситуацию. Так, по мнению авторов, развитие наукоемких производств, возможно, актуально для Новосибирской, Томской или Свердловской областей, имеющих соответствующий производственный и научный потенциал, в отличие от Белгородской и Тверской областей или Алтайского края.

В целом, большинство целевых ориентиров, определенных в стратегиях социально-экономического развития субъектов, являются весьма размытыми. Большая часть стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации была разработана в 2008–2010 гг., муниципалитеты начали разрабатывать стратегии значительно раньше. Пионерами стратегического планирования можно считать Новосибирск — 2003, Екатеринбург — 2004, Липецк — 2006 г. Вторая волна разработки стратегических планов в столицах и административных центрах субъектов Федерации приходится на 2010–2012 гг., когда стратегии были разработаны в Волгограде, Ярославле, Барнауле, Иркутске, Владивостоке, Хабаровске, Астрахани, Калининграде, Владимире и др.

В стратегических планах муниципальных образований, как и в стратегиях субъектов Федерации, можно выделить две основные части: аналитическую и собственно стратегическую. И если в большей части стратегий субъектов собственно стратегическая составляющая плана прописана на достаточно высоком уровне, применен сценарный подход, дерево целей, SWOT-анализ, то в стратегиях муниципалитетов уровень стратегической работы гораздо ниже. Более того, стратегическая составляющая во многих стратегиях не соответствует общепринятым нормам составления стратегических документов.

Так, в стратегиях Барнаула и Астрахани не сформулирована миссия или генеральная цель стратегического развития территории, а во Владивостоке, Хабаровске, Иркутске миссия прописана слишком детально, что больше характерно для целей.

По-разному и в разном объеме определены стратегические цели социально-экономического развития городов. В Екатеринбурге, Новосибирске и Иркутске они представлены достаточно лаконично, охватывая при этом практически весь спектр деятельности муниципального образования. Набор стратегических целей, представленных в планах Тольятти и Владивостока, не совсем соответствуют формату стратегического плана. Бесспорно, проблемы, решаемые муниципалитетом, весьма обширны и зачастую разработчики пытаются включить в стратегические цели весь спектр вопросов, которые необходимо решить в долгосрочной перспективе. Наиболее часто муниципальные образования ставят перед собой цели, связанные с формированием благоприятной социальной среды, повышением качества жизни населения, улучшением экологической обстановки на территории и городской среды, созданием равных условий развития для различных групп горожан. Для ряда муниципальных образований — Волгограда, Ярославля, Астрахани — характерна формулировка целей, связанных с формированием патриотического настроения горожан, воспитание чувства гордости за свой город.

Авторами отмечается проблема несоответствия принимаемых стратегических планов не только общим требованиям к стратегическим документам, но и их тактическому воплощению в виде долгосрочных целевых программ. Еще одна существенная проблема заложена во многие стратегические планы уже на этапе их разработки и принятия — отсутствие механизмов мониторинга и оценки стратегий. Реализация стратегического плана предполагает определение механизма контроля, который направлен на отслеживание основных тенденций социально-экономи-

ческого развития, поддержание обратной связи и повышение актуальности данного документа.

Таким образом, обобщив традиции стратегического планирования в Италии, Франции и Канаде, а также опыт и современные тенденции в российских регионах, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, одной из основных проблем стратегического планирования в современной России является низкий уровень развития муниципальной статистики. Отсутствие полноценного объема статистических данных не только в социальной сфере, но и в экономике муниципалитета не позволяет строить адекватные сценарии социально-экономического развития, прогнозировать изменения экономической конъюнктуры и, исходя из этого, социального развития территории. Во-вторых, в связи отсутствием федерального закона «О стратегическом планировании» в РФ не сложилась система нормативно-правовых актов, регламентирующих стратегический процесс, что является причиной низкой согласованности документов разных уровней в разных субъектах Федерации.

### Литература/References

1. *Balducci A.* Le nuove politiche della governance urbana // In *Territorio*. 2000. № 13. P. 7–15.
2. *Caron A., Martel R. P.* La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social, ministère des Affaires municipales et des régions. Septembre 2005. P. 6–8.
3. *Desjardin X.* 10 ans de planification territoriale: quel impact sur la ville et les mobilités // *Transports urbains*. № 113. Juin 2008. P. 3–9.
4. *Douay N.* La planification urbaine. À l'épreuve de la métropolisation: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal. Montréal, 2008. 396 p.
5. *Godet M.* Scerari e gestione strategica (Prospective et planification stratégique) / Edizione italiana a cura di Antonio Mortelli ; Prefazione all'edizione inglese di H. Igor Ansoff. IPSOAS Scuola d'Impresa, 1990. 347 p.
6. *Jourdan G.* Le système de planification français au défi de la cohérence territoriale et du développement durable // *Politiques publiques, ACTION politique, TERRITOIRES (PACTE)*. Institut d'Études Politiques [IEP]. Grenoble — CNRS: UMR5194. Université Pierre-Mendès-France — Grenoble II. Université Joseph Fourier — Grenoble I. halshs-00374354, version 1. 8 Apr 2009.
7. *Jouve B., Lefèvre C.* Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique. Paris : Anthropos-Economica, 1999. P. 9–44.
8. *Pinson G., Santangelo M.* La planification strategique: vecteur ou subsitut a l'integration metropolitaine? un detour par l'Italie // *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents* / Ed. Collin, Jean-Pierre ; Robertson, Mélanie, 2007. P. 125–150.
9. *Planification Stratégique 2010–2013.* Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord. Canada, Montréal (Québec), 2010. 104 p.
10. *Planification Stratégique 2012–2015.* la Clinique communautaire de Pointe-Saint-Charles. Canada, Ottawa, 2012. 7 p.

## Методология формирования региональных инновационных антикризисных программ

### Градусова Валентина Николаевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры финансового менеджмента  
Кандидат экономических наук

### Мазур Лидия Викторовна

Орловский филиал РАНХиГС  
Доцент кафедры экономики и финансов  
Кандидат экономических наук  
lidi.mazur@ya.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены реализованные антикризисные программы и мероприятия 2008–2009 гг. в субъектах Российской Федерации и выявлены их недостатки, на основе которых предложена методология формирования региональных инновационных антикризисных программ. Методология формирования таких программ должна, с одной стороны, учитывать экономический потенциал субъекта РФ, а с другой стороны, выявлять точки роста региона, позволяющие достичь мультипликативного эффекта в социально-экономическом развитии.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

кризис, региональное антикризисное управление, региональная инновационная антикризисная программа, экономический потенциал региона, точки роста, инновации, региональная экономика

Gradusova V. N., Mazur L. V.

## Methodology of Formation of Regional Innovative Anticrisis Programm

### Gradusova Valentina Nikolaevna

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 Economy

### Mazur Lidia Viktorovna

Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Orel, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Economy and Finance  
PhD in Economy  
lidi.mazur@ya.ru

#### ABSTRACT

The article considers the implemented anti-crisis programs and activities of the 2008–2009 crisis in subjects of the Russian Federation and disadvantages on the basis of which the methodology of formation of regional innovative anti-crisis programs. Methodology of formation such programs should take into account on one hand the economic potential of the subject of the Russian Federation, and on the other hand to identify points of growth in the region, to achieve a multiplier effect in socio-economic development.

#### KEYWORDS

crisis, regional crisis management, regional innovation anti-crisis program, the economic potential of the region, points of growth, innovation, regional economy



В современных условиях актуализировалась разработка концепций управления формированием региональных инновационных антикризисных программ, поскольку важным фактором устойчивого развития экономики России является экономическая состоятельность ее регионов. При их разработке надо учесть уроки последнего кризиса. Основными факторами, вызвавшими кризисные явления в экономике Российской Федерации в 2008 г., были следующие факторы. Во-первых, экспортная ориентация российской экономики на вывоз природных ресурсов. При этом кризису способствовало снижение как цен, так и спроса на природные ресурсы. Во-вторых, недостаточная конкурентоспособность несырьевых секторов экономики. В-третьих, недостаточная развитость финансового сектора и банков.

Вышеперечисленные факторы свидетельствуют о системном характере кризиса, преодоление которого было возможно на основе комплекса взаимосвязанных мероприятий, программного документа, определяющего эффективность антикризисных действий, который был принят на федеральном уровне и направил региональные антикризисные мероприятия на выполнение таких задач, как эскалация доступа предприятий к финансовым ресурсам, минимизация нагрузки на бизнес, амортизация отрицательных социальных последствий и стимулирование рынка труда, катализация внутреннего спроса, поддержка малого и среднего предпринимательства (МСП), развитие конкуренции.

Финансирование данных мероприятий осуществлялось с октября 2008 по декабрь 2009 г. Расходы по проведению данных мероприятий составили 2,1–2,5 трлн руб. Структура расходов выглядит следующим образом: расширение доступа реального сектора к финансовым ресурсам — 1,1–1,2 трлн руб.; меры по снижению нагрузки на бизнес — 500–700 млрд руб.; меры социальной политики, связанные со стимулированием спроса населения, поддержкой начинающих предпринимателей — 250–300 млрд руб.; стимулирование внутреннего спроса — 180–240 млрд руб.; меры по поддержке МСП — 60–90 млрд руб.<sup>1</sup>

Таким образом, развитию конкурентной среды, а также стимулированию высокотехнологичного экспорта уделено недостаточное количество внимания среди антикризисных мероприятий. Кроме того, несмотря на то что в реализованных антикризисных мероприятиях на территории субъектов Российской Федерации отсутствуют какие-либо формальные ограничения по поддержке среднего бизнеса, в процедурах принятия решений видно, что акцент делается на крупный бизнес. Более 60% от общего объема дополнительных ресурсов направлено на поддержку крупного и сверхкрупного бизнеса. Несмотря на то что поддержке малого предпринимательства отведено около трети мероприятий, удельный вес финансовых ресурсов, направленных на их реализацию, составляет около 5% от общего объема средств. На поддержку бизнеса без учета масштаба адресовано только 15% мер.

Рассмотрим структуру принятых региональных антикризисных программ регионов России<sup>2</sup>. При этом следует обратить внимание, что данные программы были приняты далеко не во всех субъектах Российской Федерации, а именно: в Алтайском крае, Владимирской, Волгоградской, Калининградской, Кемеровской, Костромской областях, Краснодарском, Красноярском крае, Республике Марий Эл, Московской, Мурманской областях, Ненецком автономном округе, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Орловской областях, Пермском крае, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской областях, Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутии), Смолен-

<sup>1</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1138623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138623506156) (дата обращения: 12.08.2010).

<sup>2</sup> Там же.

ской области, Ставропольском крае, Тульской области, Хабаровском крае, Челябинской области. Для большего количества субъектов Российской Федерации (55) характерно отсутствие программ при реализации отдельных антикризисных мероприятий (рис. 1).

Рис. 1 наглядно показывает, что при реализации региональной антикризисной политики существовало девять приоритетных направлений. Самыми популярными были социальная защита и рынок труда, минимальная роль отводилась поддержке ипотеки.

Региональные антикризисные программы, реализованные в период кризиса в субъектах РФ, имели ряд недостатков. Рассмотрим их.

1. Самым существенным недостатком является отсутствие связи со стратегиями долгосрочного регионального социально-экономического развития, прежде всего с инновационным развитием. Следовательно, региональные антикризисные программы необходимо ориентировать на инновации, отражая стратегический подход к регулированию кризиса, выход из которого, скорее всего, будет затяжным. В связи с вышеизложенным, особенно актуальным становится модернизация региональной экономики, повышение ее конкурентоспособности. При этом модернизация производства одновременно должна выполнять функции смягчения последствий кризиса, т. е. обеспечивать занятость и получение доходов. Таким образом, экономический кризис должен стать катализатором для инновационного развития регионов.
2. Антикризисные программы в части налогового стимулирования в основном были направлены на новации по совершенствованию налогового администрирования и механизмов исчисления налогов.
3. Несмотря на то что приоритетным направлением в региональных антикризисных программах была поддержка малого и среднего предпринимательства, с одной стороны, их финансирование было несущественным, с другой стороны, присутствовали административные барьеры, связанные в том числе и с отсутствием наработанной практики.
4. Практически отсутствовали мероприятия стимулирования вывоза продукции (особенно высокотехнологичной), развития конкурентной среды.
5. Не было представлено ни одного мероприятия, направленного на привлечение иностранных инвесторов.
6. Полное или частичное отсутствие адресных мероприятий по поддержке отраслей промышленности (химическая, легкая, пищевая, лесопромышленный комплекс, производство строительных материалов и т. д.).
7. В региональных антикризисных программах недостаточное внимание уделяется мерам по стимулированию спроса, укреплению доходной части бюджетов; упор делается на составление региональных перечней системообразующих предприятий, что демотивирует бизнес к собственной активной антикризисной деятельности.

Учитывая недостаточный уровень использования экономического потенциала региона в исходной временной точке, и на основании моделей траектории выхода из кризиса следует предположить, что обязательным условием вывода региональной экономики на магистральный путь развития является использование инноваций на территории регионов, поскольку именно они играют роль катализатора выхода из кризисного состояния и интегрирования региональной экономики в мировую конкурентную среду. Стратегию разработки региональной инновационной антикризисной программы (РИАП) можно представить в виде схемы, приведенной на рис. 2.

В настоящее время одной из проблем кризисного состояния регионов можно считать неэффективность регионального управления, обусловленную следующими факторами: отсутствием стратегии в деятельности региона, направленной на выявление

Региональные антикризисные мероприятия (кол-во субъектов Российской Федерации)

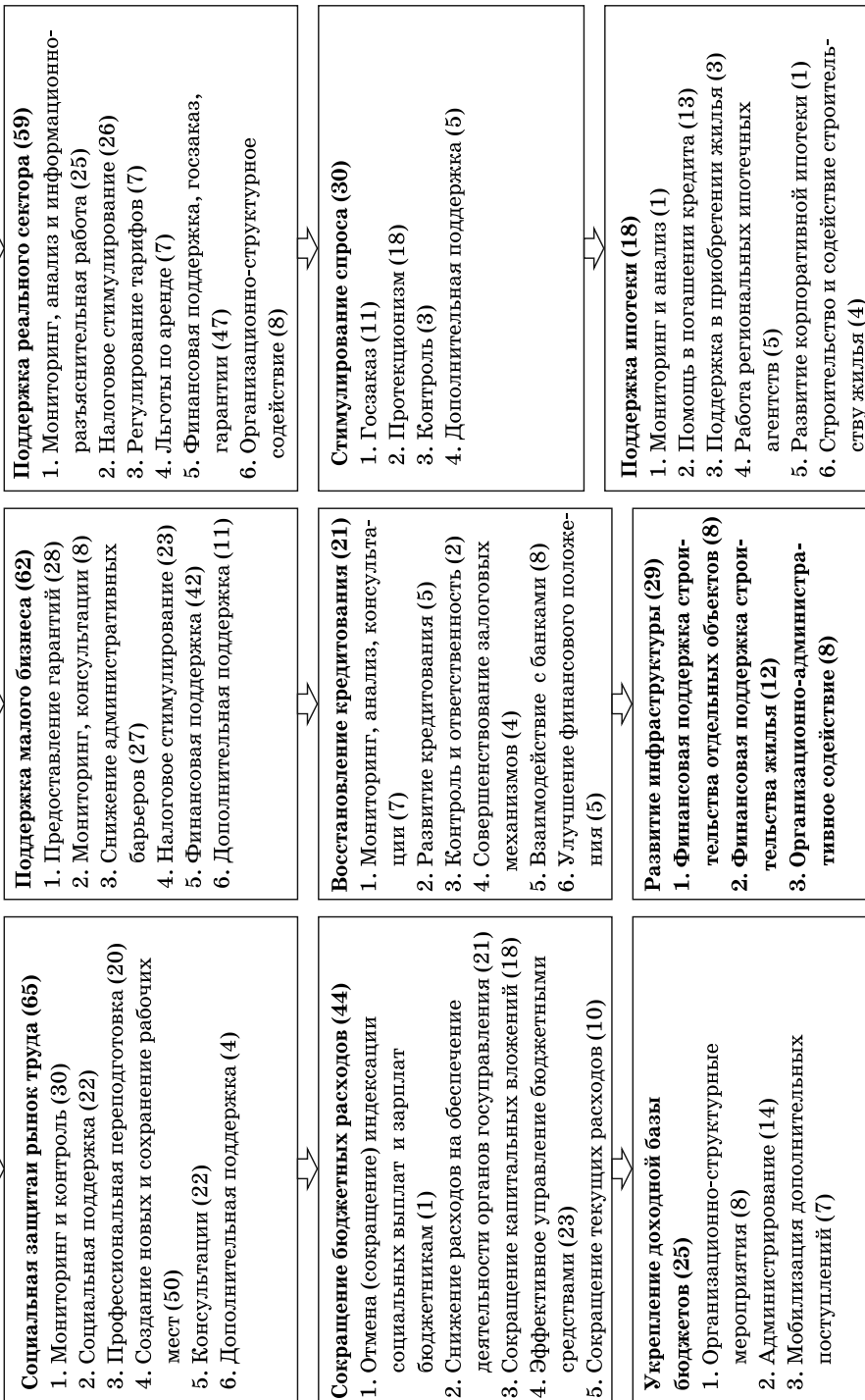


Рис. 1. Направления региональных мер по борьбе с кризисом



Рис. 2. Стратегия разработки региональной антикризисной программы на основе внедрения инноваций в региональную экономику

«точек роста»; отсутствием стимулов для использования инноваций; низким уровнем ответственности руководителей региона перед населением за последствия принимаемых решений, за сохранность и эффективное использование природно-сырьевого и промышленного комплексов, а также за социально-экономические результаты его деятельности.

Органы управления региона при разработке региональной инновационной антикризисной программы должны рассматривать в качестве приоритетного направления выхода региональной экономики из кризисного состояния систему поиска и коммерциализации инноваций. Ключевым звеном этой работы является выход из кризисного состояния и переход к стратегическим перспективам с вытекающими из них стратегическими целями перспектив, которые представляют собой единую взаимосвязанную систему. Совокупность стратегических целей РИАП определяет стратегию региона для достижения главной цели — выхода региональной экономики из кризисного состояния и перехода на магистральный путь развития.

Формирование региональной антикризисной программы должно базироваться на использовании инноваций как главного локомотива выхода региональной экономики из кризисного состояния и перехода на магистральный путь развития. Однако при этом необходимо обязательно учитывать экономический потенциал региона. Методология разработки РИАП на основе использования экономического

потенциала региона должна быть основана на системном подходе, основными аспектами которого являются:

1) система регионального антикризисного управления рассматривается как подсистема системы социально-экономического развития региона, которая в свою очередь является подсистемой подобной системы федерального уровня;

2) структура региональной антикризисной программы определяется деревом целей антикризисного управления, а затем на его основе разрабатывается стратегия их достижения.

Методологические требования системного подхода при разработке региональной инновационной антикризисной программы можно описать с помощью следующих показателей:

$$I_0 = F(S_1, S_2, S_3, \dots, S_{12}), \quad (1)$$

где  $I_0$  — интегральный критерий качества и эффективности развития региона;  $F$  — совокупность методологических требований системного подхода к управлению формированием региональной инновационной антикризисной программы;  $S_1$  — формирование антикризисных целей системного подхода;  $S_2$  — определение эмерджентных свойств системы;  $S_3$  — морфология системы;  $S_4$  — определение цели функционирования каждой подсистемы;  $S_5$  — изучение механизма обеспечения цели системы как единого целого с учетом ее эмерджентных свойств;  $S_6$  — анализ структуры системы, изучение ее влияния на эмерджентные свойства системы в целом;  $S_7$  — определение уровня иерархии системы и ее подсистем в иерархической структуре;  $S_8$  — влияние свойств системы на другие системы;  $S_9$  — изучение влияния внешней среды на систему;  $S_{10}$  — анализ процесса функционирования и развития системы;  $S_{11}$  — анализ информационных потоков, циркулирующих в системе и поступающих извне;  $S_{12}$  — описание принципов управления и процесса управления системой.

Изложенная выше структура показателей, отражающих совокупность методологических требований системного подхода, не является единственной и конечной. На практике можно использовать различные дополнения и упрощения в соответствии с возможностями исследователя, существенно не изменяющие предложенную совокупность требований. Научное обоснование решения проблемы формирования региональной инновационной антикризисной программы требует применения не только системного, но и комплексного, процессного и других подходов. При этом объект управления рассматривается как единое целое, и в рамках этого единого целого, системного, комплексного одновременно оценивается степень влияния всех возможных факторов на объект управления.

При формировании РИАП важнейшим этапом является обоснование и выделение так называемых «точек роста», т. е. таких видов деятельности, таких инновационно-инвестиционных программ и проектов, которые позволяют «потянуть» за собой развитие многих других производств, обеспечивая возникновение «мультипликативного эффекта» по цепям межотраслевых взаимодействий. Системное обоснование «точек роста» является ключевым этапом при формировании полноценных, эффективных региональных антикризисных программ. Для этого органы регионального и муниципального управления должны привлекать регионально-муниципальное научно-экспертное сообщество. Только совместными усилиями действующих властей и научно-экспертного сообщества можно выделить «точки роста» и обосновать стратегические перспективы развития региона и муниципальных образований.

Концептуальная модель системы управления формированием региональной инновационной антикризисной программы (рис. 3) представляет собой спектр взаимосвязанных подсистем с прямыми и обратными связями.



Рис. 3. Концептуальная модель системы управления формированием РИАП

Рассмотрим сущность концептуальной модели формирования региональной инновационной антикризисной программы. Раскрытие сущности начнем с результирующего компонента — «выхода», который является конечным целевым ориентиром системы РИАП с главным требованием к нему: обеспечением выхода региональной экономики из кризиса и выхода на магистраль экономического развития. Основным условием создания такого уровня регионального антикризисного управления является системный подход к формированию региональной инновационной антикризисной программы. Следовательно, на «выходе» модели системы формирования РИАП будет сформирован потенциал региональной антикризисной программы в заданных стратегических нормативах.

При этом на «входе» модели системы управления формированием РИАП определяются прогнозные значения показателей, которые разрабатываются на основе экономического потенциала региона. Для качественного формирования нормативных показателей «входа» необходимо выполнить следующие подготовительные этапы:

- 1) произвести анализ внешней среды и перспектив ее развития;
- 2) произвести анализ и оценку действующей программы (мероприятий) антикризисного управления исследуемого региона на момент разработки РИАП;
- 3) произвести анализ и оценку экономического потенциала региона;
- 4) разработать прогнозные нормативы РИАП с учетом регионального экономического потенциала;
- 5) на основе прогнозных нормативов определить количественно прогнозный уровень социально-экономического развития региона при реализации РИАП и региональ-



ный экономический потенциал. Особое внимание необходимо обратить на достоверность и точность определения прогнозных значений нормативов РИАП, поскольку именно качество параметров «входа» формирует качество их «выхода».

Информационной базой для разработки РИАП служат результаты анализа внешней среды, представляющего собой процесс, посредством которого разработчик РИАП учитывает внешние по отношению к региону кризисные факторы, чтобы определить его возможности и угрозы. Получение своевременных результатов анализа внешней среды дает разработчику время для стратегического прогнозирования антикризисных возможностей региона, для составления плана на случай неопределенных обстоятельств, возможных угроз и подготовки антикризисных стратегических мероприятий, которые локализуют кризисное состояние и позволят выйти региональной экономике из кризисного состояния.

Обратная связь — это соединение «выхода» с «входом» в целях контроля над изменением «выхода». К компонентам обратной связи системы управления формированием РИАП могут относиться следующие показатели: увеличение (уменьшение) количества предприятий в расчете на тысячу жителей региона, среднесписочная численность работников, сохраненные и вновь созданные рабочие места.

В замкнутый внутренний контур («черный ящик») системы управления формированием РИАП (рис. 3) входят подсистемы инновационного обеспечения РИАП, целевая подсистема правового, методологического, ресурсного и информационного обеспечения, управляемая и управляющая подсистемы. Главной подсистемой управления формированием РИАП является подсистема инновационного обеспечения РИАП, которая определяет эффективность функционирования всей региональной системы антикризисного управления.

Координационно-распорядительный центр программы занимается следующим: изучает механизмы действия экономических законов, применяет научные подходы к региональному антикризисному управлению, принципы и современные методы регионального антикризисного управления. Целью управления формированием региональной инновационной антикризисной программы является выход региональной экономики из кризисного состояния, повышение уровня и качества жизни населения региона.

Основными направлениями обеспечивающей подсистемы управления формированием РИАП является правовое, методическое, ресурсное и информационное обеспечение. Методическое обеспечение системы управления формированием РИАП осуществляется путем разработки, согласования, утверждения и введения в действие методик по различным функциям управления, методических рекомендаций различного уровня иерархии, описаний, положений, инструкций и т. п.

Методики и рекомендации по управлению формированием РИАП могут разрабатываться вновь или использоваться уже существующие по всем компонентам и подсистемам: научного сопровождения (правила и методы применения научных подходов и принципов конкретных методов и моделей по всеобщим и специальным функциям управления формированием РИАП); внешнего окружения системы (правила, методы диагностики параметров макро-, мезо- и микросреды; анализа влияния внешних факторов на антикризисное управление); целевой подсистемы системы (правила и методы построения дерева целей); управляющей и управляемой подсистемы; «вход» и «выход» (правила и методы прогнозирования индикаторов (нормативов) региональной антикризисной программы на входе системы, а также мониторинг достигнутого уровня РИАП на «выходе» системы).

Основными условиями обеспечения эффективной реализации региональной антикризисной программы являются: внедрение инноваций в отрасли региональной экономики, обеспечение качества (управления, товаров и услуг, жизни населения, образования и т. д.), ресурсосбережение (оптимизация воспроизводственной струк-

туры экономики, повышение научного уровня работ по управлению, снижение технологических потерь и отходов). Ресурсное обеспечение повышения эффективности региональной инновационной антикризисной программы является актуальной проблемой, особенно в преддверии нового витка мирового финансово-экономического кризиса в 2014 г.

Информационное обеспечение системы управления формированием региональной инновационной антикризисной программы должно включать в себя как минимум следующие информационные фонды и соответствующие базы данных:

- 1) «Паспорта регионов» (национально-государственных и административно-территориальных образований);
- 2) «Паспорта административно-территориальных единиц» (административных районов, округов, городов, поселений);
- 3) «Межрегиональный обмен», характеризующий потоки ввоза-вывоза продукции (в том числе экспорт-импорт);
- 4) «Паспорта предприятий и организаций», действующих в каждом из регионов РФ, характеризующий территориальное размещение производства и объектов социальной сферы;
- 5) «Кадастры природных ресурсов»: кадастр месторождений полезных ископаемых, земельный кадастр, водный кадастр, лесной кадастр;
- 6) «Экспортный потенциал»;
- 7) «Экологические паспорта регионов», в том числе экологические паспорта административно-территориальных единиц (административных районов, городов, населенных пунктов);
- 8) «Экологические паспорта предприятий и организаций»;
- 9) «Научно-инновационный потенциал регионов»;
- 10) «Рациональный потребительский бюджет» [1].

Указанные информационные фонды должны включать необходимую и достаточную информацию, комплексно характеризующую социальную, экономическую и экологическую ситуации в регионах.

Таким образом, концептуальная модель формирования и эффективной реализации региональных инновационных антикризисных программ — это система взаимосвязанных принципов и методов, распределенных по отдельным этапам формирования РИАП.

## Литература

Садков В. Г. Стратегии комплексного развития регионов России и повышение эффективности регионального менеджмента / В. Г. Садков, В. Е. Кириенко, Т. Б. Брехова, Е. А. Збинякова, Д. В. Королев. М. : Прогресс, 2011. С. 51–52.

## References

Sadkov V.G. *Strategy of complex development of regions of Russia and increase of efficiency of regional management* [Strategii kompleksnogo razvitiya regionov Rossii i povyshenie effektivnosti regional'nogo menedzhmenta] / V.G. Sadkov, V.E. Kirienko, T.B. Brekhova, E.A. Zbinyakova, D.V. Korolev. M. : Progress [Progress], 2011. P. 51–52.

Куприн А. А., Моисеева Е. В.

## Ретроспективный анализ инновационного развития хозяйствующих субъектов в посткризисной экономике

### Куприн Андрей Анатольевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры финансового менеджмента  
 Кандидат экономических наук  
 kuprinandrej@rambler.ru

### Моисеева Елена Валерьевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Доцент кафедры финансового менеджмента  
 Кандидат экономических наук  
 moiseeva-elena@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье анализируется проблема превращения научно-технических достижений в способность к действию. Одним из основных институтов развития в обществе всегда рассматриваются знания, а траекторией развития экономической системы становятся научное познание и технологическая деятельность, поэтому поиск сценариев развития моделей инновационного развития региональных хозяйствующих субъектов — важное направление управленческих решений в условиях посткризисной модели развития.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

технологический уклад, посткризисная экономика, оптимизация инновационной деятельности, инновационное развитие экономики

Kuprin A. A., Moiseeva E. V.

## The Retrospective Analysis of Innovative Development of Managing Subjects in Postcrisis Economy

### Kuprin Andrey Anatolievich

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 Economy  
 kuprinandrej@rambler.ru

### Moiseeva Elena Valerievna

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 Economy  
 moiseeva-elena@mail.ru

#### ABSTRACT

In given clause the problem transformation of scientific and technical achievements into ability to action where by one of the basic institutes of development in a society are always considered knowledge is considered, and a trajectory of development of economic system becomes scientific knowledge and technological activity, therefore search of scripts of development of models of innovative development of regional managing subjects becomes the important direction of administrative decisions in conditions of postcrisis model of development.

#### KEYWORDS

technological way, postcrisis economy, optimization of innovative activity, innovative development of economy

Выделение экономики знаний в качестве самостоятельного фактора экономического роста экономических систем связано с качественными изменениями, происходящими вследствие развития нового технологического уклада и повышения их роли как главного источника преобразований. По экспертным оценкам, объем знаний, которым пользуются хозяйствующие субъекты в практической деятельности, удваивается каждые 20 лет. Экономические системы перешли от экономики, основанной на использовании природно-ресурсного потенциала и финансового капитала, к экономике, использующей знания как основной источник дальнейшего поступательного развития.

Сегодня стали наблюдаться признаки перехода от экономики, базирующейся на использовании капитала и природных ресурсов, к экономике, основанной на знаниях и умениях. По мнению академика В. Л. Макарова, для современного этапа классической экономической теории характерным является то, что современные знания являются дискретными. Они стали общественным благом, которое можно использовать всеми участниками производственной цепочки, при этом создание единого информационного пространства привело к тому, что инновации стали материальным продуктом [1].

Сегодня новый технологический уклад привел к изменению позиции знания в качестве фактора экономического роста, поскольку цикличность мировой экономики спровоцировала структурные изменения в получении и использовании научно-исследовательских достижений:

- результаты научных исследований стали общим достоянием, и резко возросла скорость их распространения;
- полученные знания и умения могут быть использованы для повышения темпов экономического роста, но они безграничны и со временем возрастают по стоимости и результативности;
- объем и скорость использования на практике достижений научно-технического прогресса возрастают с учетом нового технического уклада;
- в отличие от материальных ценностей достижения науки и полученные знания являются интеллектуальной собственностью, поэтому они могут использоваться в производственной деятельности большое количество раз и превышать объемы их потребления многократно;
- себестоимость достижений научно-технического прогресса не зависит от объема тиражирования и общего числа потребителей;
- в условиях нового технологического уклада знания не могут иметь пространственных характеристик;
- полученные знания и достижения научно-технической революции получают оценку ценности только при условии конкретного использования их результата в производственной деятельности.

Основными характеристиками современного этапа развития мировой экономики стали параметры знаний и информации, которые являются новым экономическим ресурсом роста. Знания имеют в качестве основных характеристик глобальность, нематериальность и изменчивость, что является основным фактором инновационного развития хозяйствующих субъектов [3].

Необходимо заметить, что в отличие от моделей рыночного равновесия и производственных функций, предполагающих взаимозаменяемость факторов производства, в практическом применении знания более связаны с интеллектуальной собственностью конкретного хозяйствующего субъекта. Поэтому на любом уровне управления все большее значение приобретает управление знаниями на конкретном предприятии, и, как показывает анализ тенденций изменения в структуре занятости, произошедших за последнее столетие, число квалифицированного персонала выросло до 80% в общем списочном составе работников предприятий [6].

Именно под влиянием научно-технической и информационной революций возникла принципиально новая экономика, в создании которой решающую роль стали играть не материальные факторы, а знания и информация, инновационный тип мышления и поведения хозяйствующих субъектов, а главной тенденцией стало превращение научно-технических достижений в способность к действию.

Траекторией развития экономической системы становятся научное познание и технологическая деятельность, поэтому поиск сценариев развития национальных моделей экономики становится важным направлением управленческих решений в условиях посткризисной модели развития. В этом случае целью стратегии в области знаний является установление контроля над внедрением новых достижений научно-технического прогресса, т. е. создание нормативно-правовых норм и рекомендаций производства и тиражирования результатов интеллектуального труда хозяйствующих субъектов [2].

Рост количественных показателей экономики знаний, включающих объемы расходов на научно-исследовательскую и образовательную деятельность, количество научно-исследовательских кадров, наличие патентов и документов интеллектуальной собственности, сеть технопарков, бизнес-структур, занимающихся высокотехнологичным производством, и т. д. характеризует уровень интеллектуального потенциала, но не обеспечивает его эффективное использование для экономического роста. Поэтому для оптимизации инновационной деятельности хозяйствующих субъектов важным моментом является наличие институтов, обеспечивающих материализацию знаний в новых технологиях, а также развитие социально-экономической среды, благоприятствующей инновационной активности хозяйствующих субъектов [5].

Создание крупных корпоративных структур всегда способствует ускорению внедрения достижений нового технологического уклада в производственную деятельность хозяйствующих субъектов, так как глобальное информационное пространство ускорило темпы распространения нововведений. Однако в результате объективной неопределенности результатов нововведений, нелинейности связанных с ними экономических эффектов, значительная часть которых не имеет национальной привязки к территориальным границам, механизмы рыночной конкуренции не всегда обеспечивают оптимизацию в использовании имеющегося регионального научно-технического и интеллектуального потенциалов. Это оказывает непосредственное влияние на зависимость процессов накопления и реализации интеллектуального потенциала от уровня эффективности государственной инновационной политики и результативности хозяйственной деятельности.

Анализ распределения государственного бюджета развитых стран свидетельствует о том, что в условиях посткризисной экономики государство финансирует до половины расходов на научно-исследовательскую деятельность хозяйствующих субъектов, оставшаяся часть оплачивается за счет частных инвестиционных фондов. В странах Европы ежегодные инвестиции в инновационное развитие росли в среднем на 3%, при этом объем вложений из государственного бюджета достиг в ряде стран около 8,8% от ВВП [7].

В США государственные расходы на науку и опытно-конструкторские разработки выросли за последние 10 лет более чем в 1,5 раза. Возросли расходы на научно-исследовательскую сферу и в других экономически развитых странах, таких как ФРГ, Япония, Франция. Расходы на эту деятельность составляют в США 2,7% ВВП, ФРГ — 2,5%, Японии — 3,4%.

В РФ за этот период доля расходов сократилась до 1% ВВП, она в абсолютном значении ниже, чем в США в 17 раз, в странах Европы — в 12 раз, в Китае — в 6,4 раза. Причем в Китае общий объем расходов ежегодно возрастает с учетом стратегии инновационного развития государства на ближайшие 10 лет.

Современное экономическое развитие и управление невозможны без учета процессов, происходящих в мировой экономической системе. Глобализация информационного пространства и ускорение интеграционных форм развития корпоративных структур требуют разработки новых сценарных подходов к поиску конкурентных преимуществ реального сектора российской экономики. С точки зрения спроса и предложения на мировом рынке товаров и услуг возможности сырьевых, производящих и транзакционных регионов существенно ограничены в условиях кризиса и стагнации экономических систем.

В РФ имеется мощный инновационный потенциал в минерально-сырьевом, оборонно-промышленном, энергетическом, судостроительном, химическом комплексах. Несмотря на то что в большинстве регионов пока еще наблюдается низкая активность хозяйствующих субъектов в проведении технологического обновления производственной цепочки и продуктовой линейки, в последние годы их количество в целом возросло до 15%, т. е. наметилась тенденция создания условий и стимулов инновационного развития на региональном уровне управления.

В условиях неопределенности и застоя мировой экономики роль нового технологического уклада, формирующего предпосылки для дальнейшего поступательного развития экономических систем на всех уровнях управления, крайне важна, например, путем использования инновационных подходов на всех уровнях управления возможно снижение рисков и трудоемкости производственных цепочек. Или необходимо диагностировать основные факторы, определяющие тенденции и направление инновационного развития, связанные с масштабами изменений организационных форм и механизмов регулирования; например, начало постиндустриального перехода в развитых странах связано с концентрацией массового производства.

Безусловно, влияние нововведений на экономический рост существенно возрастает в регионах, имеющих сформулированную стратегию инновационного развития, где наряду с ростом инвестиций на поддержку инновационного потенциала происходит изменение управления инновационной деятельностью и возрастает роль государственной политики в регулировании региональных хозяйствующих субъектов. Более того, новый технологический уклад позволит произойти качественным изменениям в системе государственного управления инновационной экономикой, где государство становится интеллектуально-ресурсным центром регулирования, прогнозирования, стратегического предвидения и социального гарантирования.

Конечно, распространение инноваций традиционно осуществляется посредством линейных процессов, когда в условиях нового технологического уклада патент или лицензионное изобретение становится базой для инновационного развития хозяйствующих субъектов регионов, т. е. в такой модели инновация тиражируется и распространяется через новые прогрессивные технологии или продукты. Но уже сегодня новый технологический уклад приводит к усилению интеллектуализации производства, переходу к непрерывному инновационному процессу в ведущих видах хозяйственной деятельности, развитию международной образовательной системы; возрастает роль лидеров, занимающих инновационные ниши для стимулирования социально-экономического развития регионов. Формирование инновационной инфраструктуры становится важнейшим условием для развития организационной структуры институтов, приоритетов промышленного развития, социальной перестройки гражданского общества. Стагнация экономики становится причиной активизации государства для осуществления инновационной деятельности и поддержки инновационного проектирования [4]. Главной стратегической целью формирования инновационной инфраструктуры между развитием тех хозяйствующих субъектов, которые интегрированы в международное экономическое разделение труда и имеют конкурентные преимущества по сравнению с другими участниками всего воспроизводственного процесса.



## Литература

1. Аганбегян А. Г. Антикризисная политика государства // Экономика и управление. 2010. № 5. С. 5–12.
2. Аганбегян А. Г. Перспективы социально-экономического развития России в условиях кризиса // Экономика и управление. 2009. № 2. С. 2–7.
3. Гришин В. В. Управление инновационной деятельностью в условиях модернизации национальной экономики. М. : Дашков и К°, 2009. 368 с.
4. Кокурин Д. И. Инновационная деятельность. М. : Экзамен, 2001. С. 111.
5. Маркина Ю. В. Определение приоритетов инновационного развития экономики региона // Вопросы инновационной экономики. 2011. № 3 (3). С. 30–35.
6. Николаев М. А., Малышев Д. П. Механизм управления региональными инвестиционно-инновационными проектами // Экономические науки. 2011. № 10. С. 107–113.
7. Lederman D. The Business of Product Innovation: International Empirical Evidence. The World Bank Development Research Group Trade Team & Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist. 2009. 26 p.

## References

1. Aganbegyan A. G. *Anti-recessionary policy of the state* [Antikrizisnaya politika gosudarstva] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. 2010. N 5. P. 5–12.
2. Aganbegyan A. G. *Prospects of social and economic development of Russia in the conditions of crisis* [Perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii v usloviyakh krizisa] // Economy and management [Ekonomika i upravlenie]. 2009. N 2. P. 2–7.
3. Grishin V. V. *Management of innovative activity in the conditions of modernization of national economy* [Upravlenie innovatsionnoi deyatel'nost'yu v usloviyakh modernizatsii natsional'noi ekonomiki]. M. : Dashkov and Co, 2009. 368 p.
4. Kokurin D. I. *Innovative activity* [Innovatsionnaya deyatel'nost']. M. : Exam [Ekzamen], 2001. P. 111.
5. Markina Yu. V. *Definition of priorities of innovative development of economy of the region* [Opredelenie prioritetrov innovatsionnogo razvitiya ekonomiki regiona] // Questions of innovative economy [Voprosy innovatsionnoi ekonomiki]. 2011. N 3 (3). P. 30–35.
6. Nikolaev M. A., Malyshev D. P. *Mechanism of management of regional investment and innovative projects* [Mekhanizm upravleniya regional'nymi investitsionno-innovatsionnymi proektami] // Economic sciences [Ekonomicheskie nauki]. 2011. N 10. P. 107–113.
7. Lederman D. The Business of Product Innovation: International Empirical Evidence. The World Bank Development Research Group Trade Team & Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist. 2009. 26 p.

## Публично-частное партнерство как механизм поддержки развития инновационно-инвестиционных процессов

### Гусев Вячеслав Александрович

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (Киев)  
Ведущий научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления  
Кандидат экономических наук  
Старший научный сотрудник  
gusievva@gmail.com

### Радинская Анастасия Викторовна

Первая морская академия (Севастополь)  
Старший преподаватель  
Аспирант Академии муниципального управления (Киев)  
enchor@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

В статье раскрыто содержание категориально-понятийного комплекса «публично-частное партнерство» и обосновано его применение в качестве механизма развития инновационно-инвестиционных процессов в национальной экономике. Определены направления действия механизма публично-частного партнерства для активизации инновационно-инвестиционных процессов.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, публичные партнеры, инновационно-инвестиционный процесс, национальные проекты

Gusiev V. A., Radinskaya A. V.

## Public-Private Partnership as Mechanism of Support of Innovative and Investment Processes Development

### Gusiev Vjacheslav Aleksandrovich

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (Kiev, Ukraine)  
Leading Researcher of Institute of Problems of Public Administration and Local Government  
PhD in Economy  
Senior Researcher  
gusievva@gmail.com

### Radinskaya Anastasiya Viktorovna

First Sea Academy (Sevastopol, Russian Federation)  
Assistant Professor  
Graduate student of Academy of Municipal Management (Kiev, Ukraine)  
enchor@mail.ru

#### ABSTRACT

The article reveals the concept of categorical conceptual complex “public-private partnership” and reasonable its use as a mechanism for the development of innovation and investment processes in the national economy. The author determines the directions of the mechanism of public-private partnerships to enhance innovation and investment processes.

#### KEYWORDS

state-private partnership, public-private partnership, public partners, innovative-investment process, national projects

*Постановка проблемы.* Утверждение инновационно-инвестиционной модели развития национальной экономики, что определено одним из приоритетных направлений государственной политики в программных документах политического руководства многих стран мира, связано с достижением широкомасштабной генерации и распространения инновационно-инвестиционных процессов во всех отраслях национальной экономики, а также на региональном уровне. Это требует соответствующего ресурсного обеспечения, которое опирается на инвестиционные, информационные, организационные, а также другие ресурсы.

Принимая во внимание ограниченность государственных ресурсов, проблему ресурсного обеспечения инновационно-инвестиционных процессов предлагается решать через организацию сотрудничества государственного и частного секторов национальной экономики, что реализуется через соответствующие институциональные механизмы.

*Анализ публикаций* по вопросам развития сотрудничества частного предпринимательства и государства показывает, что проблема привлекает внимание как научно-педагогических работников, так и законодателей. Это находит свое отражение в научных публикациях, учебно-методических материалах [1; 2; 3], а также в актах законодательства<sup>1</sup>.

Проблема имеет во многих странах мира свое законодательное урегулирование как *государственно-частное партнерство* (далее — ГЧП) или публично-частное партнерство (далее — ПЧП), под которым понимаются различные формы средне- и долгосрочного сотрудничества частного предпринимательства и государственных институтов на взаимовыгодных условиях для реализации общественно значимых социально-экономических проектов.

Следует отметить полноту сформированной законодательной основы сотрудничества органов публичной власти и частного предпринимательства в Евросоюзе (англ. Private Public Partnership (PPP))<sup>2</sup>. В Украине законодательство в области ГЧП формируется на базе Закона Украины «О государственно-частном партнерстве»<sup>3</sup>. В Российской Федерации более чем 60 субъектов Федерации приняли региональные законы о ГЧП; также был разработан законопроект «Об основах государственно-частного партнерства» на федеральном уровне<sup>4</sup>.

Анализ законодательных актов Украины и РФ в области ГЧП свидетельствует, что существующее и перспективное законодательство сужает круг партнеров со стороны государства, ограничивает объект соглашения о ГЧП транспортно-дорожной, коммунальной инфраструктурой или арендой имущества, а по форме соглашений они сводятся к концессионным договорам или к договорам о разделе продукции.

*Целью статьи* является раскрытие категориально-понятийного комплекса «публично-частное партнерство» для его инсталляции в законодательство и опреде-

<sup>1</sup> О государственно-частном партнерстве: закон Украины [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины : официальный веб-портал. URL: <http://www.rada.gov.ua> (дата обращения: 16.04.2014); Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: проект федерального закона [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2014).

<sup>2</sup> Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues / EBRD, November 2005; European Commission. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels : European Commission, 2004; OECD. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris : OECD, 2008.

<sup>3</sup> О государственно-частном партнерстве: Закон Украины [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины : официальный веб-портал. URL: <http://www.rada.gov.ua> (дата обращения: 16.04.2014).

<sup>4</sup> Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации: Проект федерального закона [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2014).

ление направления действия ПЧП для активизации инновационно-инвестиционных процессов.

*Изложение основного материала.* Большинство определений ГЧП, которые раскрываются в научных публикациях и нормативно-правовых актах, определяют его следующие основные характеристики: среднесрочные или долгосрочные отношения партнеров на договорной основе, которые основаны на общих целях; возможность участия в этих отношениях многих партнеров, распределение рисков, доходов и ресурсов между сторонами ГЧП. В то же время в научных публикациях распространен термин «публично-частное партнерство» вместо «государственно-частное партнерство», что в большей степени отвечает содержанию сотрудничества субъектов публичного и частного секторов и соответствует категориям как действующего, так и перспективного законодательства, где уже даны определения категориям: публичная власть, публичное право, юридические лица публичного права, публичные финансы и т. д.

Публично-частное партнерство определяется как институциональное и организационное объединение органов, организаций, учреждений, созданных публичной властью (система государственного управления и местного самоуправления) на национальном, отраслевом, региональном уровнях (публичный партнер), и частного предпринимательства (частный партнер), отношения между которыми закреплены на определенный период времени как на институциональной, так и на договорной основе. Это предполагает взаимодействие сторон путем инвестирования финансовых, интеллектуальных и материально-технических ресурсов для достижения конкретных целей относительно реализации общественно значимых и стратегически важных социально-экономических проектов в разных сферах деятельности. В частности, это могут быть национальные проекты, которые обеспечивают технологическое обновление и модернизацию на инновационной основе базовых отраслей реального сектора национальной экономики, предоставление общественных услуг в масштабе всей страны или отдельных территорий.

ПЧП, которое имеет признаки политико-управленческой категории, в отличие от ГЧП расширяет круг партнерских отношений между частным сектором и государством, которое представлено субъектами публичного права. В частности, такими субъектами выступают юридические лица публичного права, которые согласно ст. 81 п. 2 Гражданского кодекса Украины создаются актами Президента Украины, органов государственной власти или актами органов местного самоуправления. Субъектами ПЧП (публичные партнеры) могут быть также национальные академии, научные организации, высшие учебные заведения, государственные корпорации и холдинги, банковские учреждения, профессиональные объединения и другие организации, которые образованы соответствующими законодательными или нормативно-правовыми актами, а привлечение этих субъектов к сфере ПЧП расширяет его ресурсную базу.

Таким образом, ПЧП представляет собой институциональный и организационный альянс между частным предпринимательством и государством в лице органов государственной власти и государственного управления, органов местного самоуправления, а также государственных организаций и учреждений. Основные формы реализации ПЧП следующие:

- контракты, которые предоставляются государством частным предприятиям на выполнение определенных работ, предоставление определенных общественных услуг;
- концессии как система отношений между публичным партнером (концедентом) и частным партнером (концессионером), которые возникают в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью на определенный срок и за плату;
- образование совместных предприятий;

- предоставление публичным партнером частному партнеру гарантий относительно возвращения им кредитов, полученных для реализации приоритетного инновационно-инвестиционного проекта;
- финансирование проектов за счет средств государственного или местных бюджетов и других источников в соответствии с общегосударственными и местными целевыми инновационно-инвестиционными программами;
- соглашения относительно реализации приоритетных инновационно-инвестиционных проектов и участия в национальных проектах;
- трастовое управление отдельными производствами, распределение продукции, развитие отдельных территорий, топливно-энергетических комплексов, а также соглашения достижения общих целей относительно решения актуальных социально-экономических задач и т. п. [7].

Институт ПЧП должен развиваться как система взаимодействия в формах соучастия частного сектора в процессах государственного управления, которое предусматривает влияние частного сектора на формирование государственной политики, на разработку государственно-управленческих решений, а также на их реализацию и осуществление контрольных функций. В такой форме взаимодействия институт ПЧП выступает в качестве элемента гражданского общества и становится одним из влиятельных факторов его развития в стране. Партнерство между публичным и частным сектором позволяет, кроме мобилизации дополнительных ресурсов, использовать компетенцию, опыт, интеллектуальный капитал всех партнеров, что синергически должно усилить эффективность их взаимодействия в формате ПЧП.

Обоюдная выгода сторон в ПЧП заключается в следующем: во взаимообогащении сторон управленческими навыками в процессе общего участия в реализации масштабных проектов; в получении сторонами ПЧП экономического или социального эффекта от реализации общего проекта, экономии бюджетных средств органами государственной власти; в снижении административных барьеров и повышении качества услуг, которые предоставляются государством; в предвидении и распределении экономических рисков реализации проектов между сторонами ПЧП. Все это способствует эффективному осуществлению политико-административных, управленческих, инновационно-инвестиционных процессов, контроля над расходами Правительства, повышению качества услуг, сокращению численности административного и управленческого персонала.

Механизм функционирования ПЧП включает не только механизм взаимодействия публичных и частных партнеров, но и учет всего массива экономических, политических, правовых, социальных факторов, присущих деятельности этих сторон в ПЧП. Это определяет многомерный и сложный характер функционирования института ПЧП и требует системного подхода к проектированию соответствующих институтов для управления им, в частности, налаживание релевантных коммуникаций между сторонами ПЧП. Такие коммуникации наиболее эффективны при использовании технологий GR-менеджмента (government relations) [5].

При реализации ПЧП должны быть предусмотрены меры устранения или ослабления рисков возникновения коррупционных схем ввиду возможности сращивания государственного аппарата с частным бизнесом в коррупционных целях, игнорирования социальных вопросов в условиях погони за прибылью. Кроме того, возможно также возникновение рисков, связанных с влиянием внешних и внутренних факторов на предмет договора о ПЧП, которые могут включать политические, инвестиционные, финансовые, экологические и другие риски. Реализация ПЧП предполагает действие системы управления рисками, которая включает: выявление рисков, проведение оценки рисков и вероятности их возникновения, осуществление мониторинга (контроля) рисков, проведение анализа их влияния на выполнение условий договора, последствий их возникновения; выбор формы управления рисками.

Мировой опыт показывает, что институт ПЧП в государстве может стать одним из эффективных механизмов реализации национальных проектов, инновационной, кадровой, образовательной, промышленной политики. Институционализация ПЧП как фактора социально-экономического и общественного развития будет способствовать:

- утверждению правовых основ взаимодействия публичных и частных партнеров в общей сфере деятельности;
- углублению и расширению связей между наукой, предпринимательством, образованием и государством;
- повышению уровня доверия субъектов предпринимательской деятельности к органам, организациям и учреждениям государственной власти и местного самоуправления (публичной власти);
- снижению рисков у субъектов предпринимательской деятельности благодаря их распределению между публичным и частным партнером;
- формированию мотивации у субъектов частного предпринимательства относительно частных инвестиций в социальные инновации, связанные с улучшением социально-бытовых условий жизни, экологии, гигиены и безопасности труда, культуры и досуга, что также раскрывается в таких категориях, как «социальная ответственность бизнеса», «территория социальной ответственности бизнеса».

Особую роль играет ПЧП в сфере инновационной деятельности, содержанием которой является сотрудничество между властными государственными и управленческими структурами, территориальными общинами, а также другими юридическими лицами публичного права — субъектами инновационных процессов: научными учреждениями и организациями, инновационными структурами, финансово-кредитными учреждениями и другими (публичные партнеры) юридическими (или физическими) частными лицами — субъектами инновационных процессов (частными партнерами) по вопросам:

- содействия широкомасштабному генезису инновационно-инвестиционных процессов;
- формирования инновационной культуры в среде предпринимателей и сознания в обществе императивов относительно безальтернативности инновационно-инвестиционной модели развития национальной экономики;
- разработки методов ресурсного обеспечения приоритетных инновационно-инвестиционных проектов на корпоративных принципах (корпоративное финансирование);
- трансфера интеллектуальной собственности, созданной в научно-технической сфере на государственные средства, субъектам инновационных процессов для введения этих объектов в хозяйственное обращение через реализацию инновационных процессов;
- обеспечения прозрачности в тендерных процедурах относительно отбора инновационно-инвестиционных проектов для их государственной поддержки по результатам проведенных научной, научно-технической, экологической и других экспертиз с привлечением профессиональных общественных организаций.

ПЧП в сферах научной, инновационной и образовательной деятельности осуществляется по направлениям:

- формирования и развития национальной инновационной системы;
- реализации среднесрочных и долгосрочных научно-технических и инновационных программ и проектов;
- организации и обеспечения проведения общих комплексных исследований;
- проведения комплексной инновационной экспертизы инновационно-инвестиционных проектов;



- научного сопровождения инновационно-инвестиционных проектов и трансфера технологий;
- формирования развитой инновационной инфраструктуры (технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др.);
- подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для обеспечения реализации национальных проектов, приоритетных инновационно-инвестиционных проектов, программ модернизации национальной экономики;
- формирования технологических платформ, которые распространены в странах Евросоюза как эффективное средство реализации государственной научно-технологической, инновационной политики путем объединения в формате ПЧП ресурсов разных сторон: государства, предпринимательства, науки, образования с целью определения научно-технологических приоритетов, введения в хозяйственный оборот научно-технических разработок, в которых просматриваются перспективы их инновационного внедрения, и технологической модернизации производств за наиболее перспективными для национальной экономики направлениями научно-технического прогресса;
- организации эффективного взаимодействия большого, среднего и малого бизнеса в сфере инновационной деятельности.

Мировой опыт свидетельствует, что проекты в формате ПЧП носят разнообразный характер, а их направленность зависит от национальных приоритетов и направлений государственной политики. По результатам [4] анализа материалов более 900 проектов ПЧП выяснено, что в странах с высоким уровнем социально-экономического развития приоритетными проектами ПЧП являются проекты в отрасли здравоохранения, образования. В странах с трансформационной экономикой (ряд стран Центральной и Восточной Европы и Украина) больше всего инфраструктурных проектов в формате ПЧП относятся к транспортной инфраструктуре: строительство дорог, метро, аэропортов и других объектов.

На рисунке представлена дополненная четырехсторонняя структурно-логическая схема ПЧП в сфере реализации национальных и государственных целевых программ, национальных и приоритетных инновационно-инвестиционных проектов, направленных на модернизацию национальной экономики, где в качестве публичных партнеров выступают институты власти, науки и образования и частным партнером — предпринимательские структуры [2, с. 635].

Следует отметить, что в России ПЧП находит свое место в сфере высшего образования в формате «тройной спирали» — как взаимодействие между публичной властью, университетом и бизнесом в создании инновационной инфраструктуры при университете, а также в организации проектно-ориентированной программы подготовки кадров. В качестве примера можно привести реализацию ПЧП в учебно-научном инновационном комплексе «Томский университет систем управления и радиоэлектроники» [6, с. 345].

Медленное продвижение Украины и России по инновационному пути развития национальных экономик, что подтверждается данными статистики о количестве инновационно-активных промышленных предприятий, объясняется несоответствием императивных заданий инновационного развития национальных экономик их институциональному и ресурсному обеспечению, включая кадровое обеспечение.

Без соответствующей профессиональной подготовки кадров, потенциально способных стать субъектами инновационной деятельности, без осознания ими сущности и значимости этой деятельности, активизации творческой энергии этих кадров и ее направления на широкомасштабный генезис инновационных процессов невозможно обеспечить прогрессивные структурные сдвиги для модернизации национальной экономики на инновационной основе. Достижение этой цели требует ре-



Схема публично-частного партнерства в сфере реализации национальных проектов и государственных целевых программ, приоритетных инновационно-инвестиционных проектов

шения в формате ПЧП следующих приоритетных заданий в сфере высшего образования:

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров как субъектов (или потенциальных субъектов) инновационно-инвестиционных процессов по приоритетным направлениям инновационно-инвестиционной деятельности, способных к творческому труду, профессиональному развитию, освоению и внедрению наукоемких технологий в реальном секторе национальной экономики;
- внедрение учебных программ, которые включают вопросы инновационного развития;
- подготовка научно-педагогических работников, которые должны владеть инновационными технологиями организации учебного процесса;
- формирование инновационной культуры у субъектов инновационных процессов, в частности, корпоративной у субъектов — юридических лиц, а также индивиду-

альной у субъектов — физических лиц, на основе которой формируются мотивационный фактор их участия в инновационных процессах и креативные подходы к их реализации;

- реализация в сфере образования парадигмы непрерывного образования как императива изменений социально-экономических реалий, потребностей человека и общества, мирового прогресса относительно постоянного профессионального роста кадров — субъектов инновационных процессов и непрерывного роста инновационного потенциала национальной экономики за счет качественного развития человеческого фактора.

Повышенного внимания требует подготовка государственно-управленческих кадров для управления инновационными процессами, что составляет содержание инновационного менеджмента как учебной дисциплины и вида предметной деятельности. Такая управленческая подготовка специалистов, в частности, их обучение по программам инновационного менеджмента является сейчас базовой составляющей современного бизнес-образования, состояние которого определяет ход социально-экономических реформ, а также инновационных преобразований в стране.

Сейчас в системе высшего образования Украины не осуществляется подготовка специалистов в необходимом количестве не только на перспективу кадрового обеспечения структурно-инновационной перестройки украинской экономики в направлении развития наукоемких производств и отраслей, но и даже в требуемых объемах для обеспечения текущих потребностей в инженерно-технических кадрах для традиционных отраслей индустриального уклада. Так, за годы независимости Украины соотношение между специалистами естественно-технического и гуманитарного профиля изменилось с пропорции 80:20 на пропорцию 20:80. При этом 70% всех специалистов с гуманитарным, экономическим, юридическим образованием не могут трудоустроиться по полученной специальности.

Императивы структурных и технологических изменений в национальной экономике инновационного характера требуют пересмотреть государственную политику в сфере высшего образования, в частности, обеспечить стратегическое планирование подготовки кадров с высшим образованием, которое должно учесть:

- уровень обеспеченности отраслей национальной экономики, других сфер экономической деятельности специалистами с высшим образованием;
- текущую и среднесрочную потребность в специалистах с высшим образованием в разрезах специальностей и профессий в отраслях и регионах;
- факторы влияния на формирование общей и дополнительной потребности в специалистах в отраслевом, региональном разрезах и по видам экономической деятельности (объемы производства, объемы инвестиций, численность занятых, уровень безработицы, возрастная структура работающих, средний уровень заработной платы, демографический аспект);
- ожидаемые изменения в динамике предложения специалистов на рынке труда по отраслям экономики, в региональном разрезе;
- предложения работодателей относительно подготовки специалистов по направлениям специальностей.

*Выводы.* Обеспечение эффективной государственной поддержки становлению института ПЧП является одной из ключевых задач государства. Однако до последнего времени в Украине, как и в России, не сформированы принципы государственной поддержки, не определены формы и критерии их предоставления и, соответственно, не создано надлежащего правового и методологического обеспечения реализации ПЧП. В этом контексте следует в актах законодательства, которые регулируют вопросы инновационно-инвестиционной деятельности, ввести законодательные нормы, которыми определить принципы, виды, органи-

зационно-правовые формы реализации ПЧП как эффективного механизма активизации инновационно-инвестиционных процессов в национальной экономике.

Разнообразие инновационно-инвестиционных проектов и программ, имеющих перспективы инновационного внедрения в разных отраслях национальной экономики и представляющих интерес публичных и частных партнеров относительно их реализации в формате ПЧП, требует определенной их координации на государственном уровне. И для этого целесообразно создание консультативно-совещательного и координирующего органа по вопросам организации ПЧП при правительстве с представительством в этом органе отраслевых министерств.

## Литература

1. Гагарин П. А. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов [Электронный ресурс] // Экспертный совет при Комиссии Московской городской думы по законодательству. URL: [http://www.expert-mgd-ru/test/publications/publications\\_133.html](http://www.expert-mgd-ru/test/publications/publications_133.html) (дата обращения: 17.04.2014).
2. Национальная экономика : учебник / под общ. ред. Р. М. Нуреева. М. : Инфра-М, 2011. 655 с.
3. Панкратов А. А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы : монография / А. А. Панкратов. М. : Анкил, 2008. 248 с.
4. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики. [Электронный ресурс] // Рынок Ценных Бумаг : электронная версия профессионального ежемесячного журнала. URL: [www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/](http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/) (дата обращения: 10.04.2014).
5. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством : учеб. пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. М. : РОССПЭН, 2012. 407 с.
6. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : монографія / В. О. Гусев. Донецьк: Юго-Восток. 2011. 624 с.
7. Сімсон О. Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері : монографія / О. Е. Сімсон. Харків : Право, 2013. 448 с.

## References

1. Gagarin P. A. *State-private partnership as instrument of realization of scale projects* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument realizatsii masshtabnykh proektov] [Electronic resource] // Expert Advice at Commission of Moscow municipal Thought on a legislation. URL: [http://www.expert-mgd-ru/test/publications/publications\\_133.html](http://www.expert-mgd-ru/test/publications/publications_133.html) (date of appeal: 17.04.2014).
2. *National economy* [Natsional'naya ekonomika] : textbook / under the general editorship M. Nuriev. M. : Infra-M, 2011. 655 p.
3. Pankratov A. *State-private partnership is in modern practice: basic theoretical and practical problems* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sovremennoy praktike: osnovnyye teoreticheskie i prakticheskie problem] : monograph / A. Pankratov. M. : Ankil, 2008. 248 p.
4. Rozhkova S. *Analysis of world experience of the use of state-private partnership in different industries of economy* [Analiz mirovogo opyta ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v razlichnykh otraslyakh ekonomiki] [Electronic resource] // Equity market : the electronic version of the professional monthly magazine. URL: [www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/](http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/) (date of appeal: 10.04.2014).
5. *GR-connections of with the state: theory, practice and mechanisms of cooperation of business and civil society with the state* [GR-svyazi s gosudarstvom: teoriya, praktika i mekhanizmy vzaimodeistviya biznesa i grazhdanskogo obshchestva s gosudarstvom]: tutorial / under the editorship L. V. Smorgunova and L. N. Timofeyva. M. : RUSSPEN [ROSSPEN]. 2012. 407 p.
6. Gusiev V. A. *The Public innovative policy: methodology of forming and introduction* [Derzhavna innovatsiina politika: metodologiya formuvannya ta vprovadzhennya] : monograph / V. A. Gusiev. Donetsk : South-East [Yugo-Vostok]. 2011. 624 p.
7. Simson O. E. *Legal model of privately-public partnership in an innovative sphere* [Pravova model' privatno-publichnogo partnerstva v innovatsiinii sferi] : monograph / O. Simson. Kharkov : Right [Pravo], 2013. 448 p.

Ежов С. П., Халлисте О. В.

## Условия адаптации прибалтийских студентов в Санкт-Петербурге: состояние и перспективы

### Ежов Сергей Петрович

Санкт-Петербургский государственный технологический институт (Технический университет)  
Заведующий кафедрой социологии  
Кандидат философских наук, доцент  
ezhov@iti-gti.ru

### Халлисте Ольга Владимировна

Санкт-Петербургский государственный технологический институт (Технический университет)  
Доцент кафедры социологии  
Кандидат социологических наук  
olgahalliste@mail.ru

#### РЕФЕРАТ

На данный момент в Прибалтийских странах ситуация с получением высшего образования на русском языке все более и более ухудшается, что заставляет молодых людей, желающих продолжить обучение в вузе, обращать свое внимание на другие страны. И зачастую таким вариантом становится Россия. В силу географической близости, возможности обучаться на родном языке и бесплатно по выделенным квотам выпускники эстонских, литовских и латвийских школ становятся студентами петербургских вузов. В связи с этим тема адаптации прибалтийской молодежи, ее готовности остаться в России и после обучения, чтобы внести свой вклад в развитие нашей страны, становится чрезвычайно актуальной.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Прибалтика, Эстония, Литва, Латвия, Санкт-Петербург, студенты, русскоязычное население, адаптация, проблемы, обучение, вуз

Ezhov S. P., Halliste O. V.

## Conditions of Baltic Students Adaptation in Saint Petersburg: Status and Prospects

### Ezhov Sergei Petrovich

Saint-Petersburg State Technological Institute (Technical University) (Saint Petersburg, Russian Federation)  
Head of the Chair of Sociology  
PhD in Philosophy, Associate professor  
ezhov@iti-gti.ru

### Halliste Olga Vladimirovna

Saint-Petersburg State Technological Institute (Technical University) (Saint Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Sociology  
PhD in Sociology  
olgahalliste@mail.ru

#### ABSTRACT

At the moment, the situation in the Baltic States with receiving of higher education in Russian increasingly aggravated that makes young people wishing to continue their studies at the university to turn their attention to other countries. And often it becomes Russia. Graduates of Estonian, Lithuanian and Latvian schools become students of the St. Petersburg Universities due to geographical proximity, due to opportunity to be trained in their native language and to be trained free of charge on the allocated quotas. In connection with this topic of Baltic youth adaptation, their readiness to remain in Russia and after the training to contribute to the development of our country, it becomes extremely important.

**KEYWORDS**

Baltic States, Estonia, Lithuania, Latvia, St. Petersburg, students, Russian-speaking population, adaptation, problems, training, university

По последним опубликованным данным переписей населения стран Прибалтики, прошедших в 2011 г., русские (или как их еще называют «русскоязычное меньшинство») являются крупнейшим национальным меньшинством в Латвии и Эстонии, а в Литве они находятся на втором месте после поляков. В Латвии доля жителей, разговаривающих дома на русском языке, составляет 37,2%, в Эстонии — 29,6%, а в Литве — 5,8%. В целом русские жители всех этих стран составляют более 1 млн чел.<sup>1</sup>

В связи со сложностями либо с невозможностью получения высшего образования на русском языке в Прибалтике для столь значительной доли русскоязычного населения и близким географическим положением, Санкт-Петербург становится довольно популярным направлением среди абитуриентов, желающих получить образование в крупном городе. Здесь много престижных вузов и благоприятная, более спокойная по сравнению с другими городами России социальная среда. В целом количество иногородних студентов в Санкт-Петербурге постоянно растет и на данный момент уже достигло 100 тыс. чел., что составляет 65% от всего количества студентов в городе.<sup>2</sup>

Прием иностранных граждан, лиц без гражданства и соотечественников, проживающих за рубежом, на обучение в учреждениях высшего образования России ежегодно объявляется Минобрнауки России и Россотрудничеством за счет федерального бюджета в пределах квоты, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2013 года № 891<sup>3</sup>. В 2014/2015 уч. году для кандидатов из Эстонии предусмотрено 81 место, из которых 71 — по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры, 9 — по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре и ординатуре, а также 1 место — победителю олимпиады по русскому языку, проводимой под эгидой Россотрудничества совместно с Государственным институтом русского языка им. А. С. Пушкина. Участники программы, завершающие обучение в 2014 г. и желающие продолжить образование в российском вузе на следующем уровне, включаются в общую квоту для Эстонии.<sup>4</sup> В Латвии пока точное количество квот на этот год неизвестно, но по прогнозам их будет не менее 110, в Литве — 124.<sup>5</sup>

В связи с этим становится важным исследование условий жизни прибалтийских студентов в Санкт-Петербурге, проблем их адаптации в обществе, уровня их удовлетворенности своим выбором.

Объем выборки данного социологического исследования составил 100 чел., ис-

<sup>1</sup> Андрей Солопенко: Русские Прибалтики — сколько их осталось и что с ними будет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newsbalt.ru/detail/?ID=14186> (дата обращения: 03.10.2013).

<sup>2</sup> В Петербург учиться! [Электронный ресурс] // Петербург для тебя : городской туристический блог. URL: <http://petersburg4u.ru/obrazovanie> (дата обращения: 06.06.2013).

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Объявление о приеме на обучение иностранных граждан в 2014/2015 учебном году [Электронный ресурс] // Посольство Российской Федерации в Литовской Республике : [официальный сайт]. URL: [http://www.lithuania.mid.ru/doc/obrazovanie\\_2013.htm](http://www.lithuania.mid.ru/doc/obrazovanie_2013.htm)

<sup>4</sup> О возможности получения высшего образования в российских вузах в 2014/2015 учебном году [Электронный ресурс] // Посольство Российской Федерации в Эстонской Республике : [официальный сайт]. URL: <http://www.rusemb.ee/news/pressreleases/05-03-2014/> (дата обращения: 05.03.2014).

<sup>5</sup> Подробнее см.: Посольство Российской Федерации в Литовской Республике [Электронный ресурс]. URL: [http://www.lithuania.mid.ru/doc/kvota\\_2014.doc](http://www.lithuania.mid.ru/doc/kvota_2014.doc)



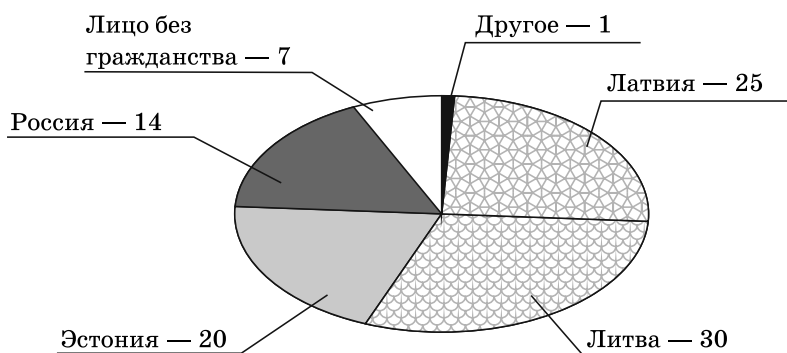


Рис. 1. Гражданство респондентов, %

следование носит пилотажный характер. Отбор респондентов проводился методом целевой выборки по месту постоянного проживания (Эстония, Литва, Латвия) и статусу студента Санкт-Петербургских высших учебных заведений.

Исследование проводилось осенью 2013 г. под руководством заведующего кафедрой социологии Санкт-Петербургского государственного технологического института (Технического университета) С. П. Ежова и доцента кафедры социологии О. В. Халлисте методом онлайн-анкетирования на базе социальной сети «ВКонтакте».

Основная цель исследования — выявить причины выбора студентами из Прибалтики вузов Санкт-Петербурга, рассмотреть их условия проживания и проблемы адаптации.

В соответствии с целью были осуществлены следующие задачи.

1. Определить географию студентов.
2. Выявить наиболее популярные вузы и специальности среди прибалтийских студентов.
3. Рассмотреть условия проживания прибалтов в Санкт-Петербурге и проблемы, с которыми они сталкиваются.
4. Выяснить, удовлетворены ли студенты своим выбором вуза и получаемого образования.
5. Исследовать, насколько хорошо прибалты адаптируются в российском обществе.
6. Узнать, планируют ли они остаться в России после окончания учебы.

В ходе исследования было опрошено 100 приезжих из Прибалтийских стран студентов, обучающихся в вузах Санкт-Петербурга, в возрасте от 18 до 30 лет, из которых 63% женщин и 37% мужчин. Абсолютное большинство участников исследования указали своим родным языком русский (91%), 6% — билингвальные, и всего для 3% обучающихся родным языком является язык страны, откуда респондент приехал (эстонский/латышский/литовский). Т. е. высшее образование в Санкт-Петербурге получает в основном лишь русскоязычное население Прибалтики.

Вопрос об основном языке в среднеобразовательном учреждении показал схожие результаты. В 88% случаев — это был русский, в 10% — эстонский/латышский/литовский, 2% опрошенных обучались в школах, где основными языками были английский и латышский, латышский и польский.

Большая часть опрошенных имеют гражданство страны, из которой приехали (рис. 1), 3% респондентов указали, что приняли гражданство Российской Федерации во время своего обучения, 7% — лица без гражданства. 1% участников исследования оказались гражданами Украины.

Места, откуда молодые люди в основном едут учиться в Санкт-Петербург, характеризуются значительной долей русскоязычного населения (табл. 1, рис. 2).

Процент прибывших студентов (по странам и городам)

Эстония			Латвия			Литва		
	35%			33%			32%	
Кохтла-Ярве	8*	23**	Валмиера	2*	6**	Вильнюс	4*	13**
Нарва	3	9	Вентспилс	3	9	Висагинас	17	53
Нарва-Йыэсуу	1	3	Даугавпилс	1	3	Каунас	1	3
Маарду	1	3	Резекне	3	9	Клайпеда	10	31
Палдиски	3	9	Рига	24	73			
Силламяэ	2	6						
Таллин	17	49						

Примечание: \* — процент от общего количества студентов, принявших участие в опросе; \*\* — соотношение участников опроса по стране, из которой они прибыли на обучение, %

Так, большинство русского населения Литвы проживает в Клайпеде и Вильнюсе, а также в г. Висагинас в Утенском уезде, в котором русское население составляет более половины жителей. Висагинас — единственный город в Литве, где преобладают русские и русскоговорящие (55,68%). Эта причина обуславливает тот факт, что более половины литовских студентов приехали именно из этого города. Также не следует забывать о географии страны в целом, в соответствии с которой желающих воспользоваться программой квот на обучение в Санкт-Петербурге больше среди выпускников Клайпеды и Висагинаса. Таким образом, представителями Литвы в данном исследовании стали студенты из следующих городов: Висагинас (53%), Клайпеда (31%), Вильнюс (13%) и Каунас (3%). В целом русскоязычное население в Литве составляет 5,8%, а в столице — Вильнюсе — только 13,9%. Значительное русское меньшинство имеется и в Клайпеде (21,3%).

Представителями Эстонии являются студенты из таких городов, как: Таллин (44–49%), его пригороды Палдиски и Маарду (уезд Харьюмаа) по 9% и 3% соответственно, Кохтла-Ярве (23%), Силламяэ (6%), Нарва (9%) и Нарва-Йыэсуу (3%) (уезд Ида-Вирумаа). Национальные меньшинства в Эстонии (русские) живут в основном в Таллине и промышленном районе на северо-востоке в уезде Ида-Вирумаа (здесь представители русских и русскоговорящих жителей составляют 4/5 населения), поэтому неудивительно, что все студенты приехали на обучение именно из этих городов. Удельный вес жителей с родным русским языком в этом уезде составляет более 80%, а такие города, как Нарва или Силламяэ, расположенные в нем, почти полностью являются русскими. Довольно много жителей с родным русским языком проживает в Таллинском уезде, однако большинство русского населения этого уезда, как уже было сказано, сосредоточено в основном в самой столице — г. Таллине.

В Латвии абсолютное большинство составляют русские в Даугавпилском и Краславском районах, а в Резекненском и Лудзенском районах их удельный вес составляет чуть меньше половины населения. Также довольно много русских в Рижском районе, однако, как и в Эстонии и Литве, в основном русские жители, проживающие на этой территории, сосредоточены в Риге. Участниками опроса от Латвии являются студенты из следующих городов: Рига (73), Резекне (9), Вентспилс (9), Валмиера (6), Даугавпилс (3). Действительно, по статистическим данным в этих городах проживает довольно большой процент русскоязычного населения: Рига (55,1), Резекне (58,5), Вентспилс (41,8), Даугавпилс (80,4); исключением является г. Валмиера, где русскоговорящее население составляет 14,4%.

Немаловажным фактором, побуждающим молодых людей уезжать из своей страны получать высшее образование, служат и условия обучения для русскоязычного



Рис. 2. Распределение приезжих по городам Прибалтики

населения сегодня в Прибалтике. Так, в Латвии распределение бюджетных мест в государственных вузах зависит в первую очередь от результатов экзамена именно по латышскому языку, а уж потом по остальным предметам. В Литве в скором времени тоже планируется введение аналогичного единого экзамена для всех выпускников школ по литовскому языку, что также поставит в неравное положение русских и литовских школьников при поступлении в вузы.

Преподавание и сдача экзаменов на неродном для школьников языке серьезно ухудшает их успеваемость и отрицательно влияет на их дальнейшую мотивацию к учебе. Молодые люди понимают, что они находятся в заведомо худшей позиции, нежели их титульные сверстники, и чтобы реализовать в своих странах проживания, им придется приложить очень много усилий, и не факт, что они дадут по-

## Рейтинг популярности вузов Санкт-Петербурга у прибалтийских студентов

Вуз обучения респондентов	Количество обучающихся, %
Санкт-Петербургский государственный университет	10
Петербургский государственный университет путей сообщения	8
Российский государственный гидрометеорологический университет	8
Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» им. В. И. Ульянова (Ленина)	8
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»	7
Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена	7
Санкт-Петербургский государственный политехнический университет	7
Санкт-Петербургский государственный технологический институт (Технический университет)	6
Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ	5
Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет (ИНЖЭКОН)	4
Санкт-Петербургский государственный медицинский университет им. академика И. П. Павлова	4
Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения	4
Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики	4
Санкт-Петербургский государственный морской технический университет	3
Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет им. С. М. Кирова	2
Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств	2
Восточно-Европейский Институт Психоанализа	1
Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта	1
Северо-Западный государственный медицинский университет им. И. И. Мечникова	1
Санкт-Петербургская государственная академия театрального искусства	1
Санкт-Петербургская ордена Ленина государственная консерватория им. Н. А. Римского-Корсакова	1
Санкт-Петербургский государственный университет кино и телевидения	1
Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики	1
Санкт-Петербургский государственный университет технологии и дизайна	1
Санкт-Петербургская государственная художественно-промышленная академия им. А. Л. Штиглица	1

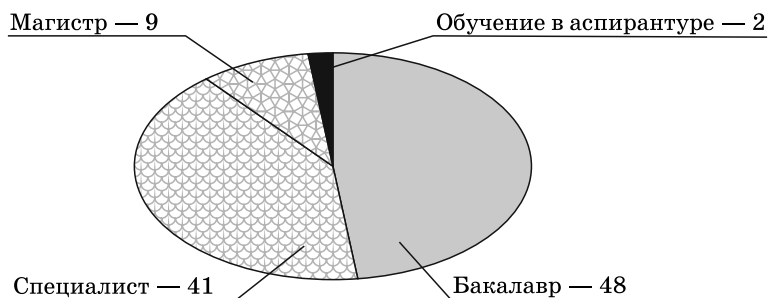


Рис. 3. Получаемая квалификация, %

ложительный результат. Поэтому школьники усиленно учат английский язык и поступают в вузы других стран ЕС, в которых обучение стоит дешевле, чем в своих странах, но в то же время значительно превосходит его по качеству. Также многие из русских ребят приезжают получать высшее образование в Россию, где есть возможность обучаться на родном языке.

Опрошенные студенты обучаются в 25 различных вузах Санкт-Петербурга, наиболее популярны из которых: СПбГУ (10%), РГГМУ (8%), ПГУПС (8%), СПбГЭТУ «ЛЭТИ» (8%), СЗИУ РАНХиГС (5%) (табл. 2).

Приезжие студенты выбирают для себя в основном очную (дневную) (98%) и бюджетную (81%) форму обучения (лишь 2% заочников). Таким образом, большинство обучается за счет средств государства, на основе выделенных российским государством квот или по целевому образованию от своих государств, например, такое предлагает ЛЖД (Латвийская железная дорога). Всего 19% обучаются на контрактной основе.

Здесь необходимо отметить, что с 2009 г. российское правительство ежегодно выделяет 10 тыс. стипендий для обучения иностранных граждан в российских вузах в рамках сотрудничества с зарубежными странами в области образования. Более того, в отношении Прибалтийских стран действует особое соглашение, согласно которому «лица, проживающие в государствах, находящихся на территории бывшего СССР, могут приниматься в высшие учебные заведения на конкурсной основе на места, финансируемые за счет средств бюджета, в порядке, определяемом правилами приема в конкретное высшее учебное заведение. При этом высшим учебным заведениям следует руководствоваться принципами социальной поддержки лиц, испытывающих затруднения в реализации своих прав на образование»<sup>1</sup>.

Наиболее востребованной оказалась первая ступень высшего образования — почти половина (48%) получают квалификацию бакалавра (рис. 3), что естественно для жителей Евросоюза, хотя в то же время 41% выбрали квалификацию специалиста; за квалификацией магистра и для обучения в аспирантуре в Россию приехали всего 9% и 2% соответственно. Стоит отметить, что квалификация бакалавра у прибалтийских студентов пользуется большей популярностью по сравнению с привычным российским 5-летним образованием специалитета, так как страны Прибалтики входят в Болонскую систему и уже с 1991 г. Закон об образовании предусматривал ввод образовательных программ бакалавриата и магистратуры<sup>2</sup>. Прибалтийским

<sup>1</sup> Кто может учиться в России [Электронный ресурс] // Министерство образования и науки Российской Федерации : [официальный сайт]. Раздел «Российское образование для иностранных граждан». URL: [http://www.russia.edu.ru/enter/who\\_is\\_eligible/](http://www.russia.edu.ru/enter/who_is_eligible/)

<sup>2</sup> Boloņas process Latvijā [Electronic resource] // Akadēmiskās informācijas centrs. URL: <http://www.aic.lv/portal/izglitiba-latvija/bolonas-process-latvija>

Причины переезда в Россию (возможен выбор нескольких вариантов ответа)

Ответ респондента	Количество обучающихся, %
Здесь живут родственники	12 (8)
В школе обучение проходило на русском языке	32 (21)
Из-за высокого уровня образования в России	51 (33)
Выбор родителей	4 (2)
Для дальнейшей жизни в России	21 (14)
Проживает/переехал супруг(а)/любимый человек	4 (2)
Другое	31 (20)

студентам, по всей видимости, они более привычны и понятны, нежели россиянам, так как Россия присоединилась к Болонскому процессу только в 2003 г.

Что же касается квалификации специалиста, то в Прибалтике она отсутствует. Это может говорить о том, что более 40% опрошенных собираются связать свое будущее с Россией и ориентированы на дальнейшую жизнь и работу именно в нашей стране.

Данный вывод подтверждают и ответы на следующий вопрос, согласно которому 14% опрошенных собираются остаться в России после получения образования (табл. 3). Основным же мотиватором для переезда стал для респондентов более высокий уровень образования в нашей стране, в связи с чем интересно проследить динамику изменения такой оценки уже в процессе обучения. Так, согласно ответам респондентов, их ожидания оправдались, и на данный момент они оценивают качество обучения в своем вузе выше среднего либо максимально положительно (рис. 7).

В числе ответов на открытый вопрос «другое» (табл. 3) респондентами отмечалось следующее: предоставление бесплатного образования, эксперимент, приключение. Многие хотели уехать подальше из дома, чтобы быть самостоятельными, кто-то приехал обучаться конкретной специальности. Одна из основных причин — образование на родном языке.

На вопрос, почему был выбран вуз именно в Петербурге, были получены следующие ответы: Петербург находится близко к родному городу, и можно часто ездить домой; Петербург красивый город, и была мечта переехать сюда жить; наличие интересующей специальности; здесь проживают родственники. Если все объединить, можно сделать вывод, что многих привела сюда мечта, любопытство, любовь к Петербургу — городу с необыкновенной архитектурой и удивительной историей.

Опрошенные 100 студентов обучаются 54 разным специальностям. 28% респондентов остановили свой выбор на экономических специальностях (менеджмент, банковское дело, бухгалтерский учет и т. д.), 18% предпочли технические (кораблестроение, оплотехника, электромеханика, технология), столько же выбрали и гуманитарные (юриспруденция, психология, лингвистика, государственное и муниципальное управление). 12% осваивают информационные технологии (информатика, информационные системы, программирование), 10% — естествознание (микробиологический синтез, метеорология, экология), 8% — медицину и лишь 6% предпочли связать свое будущее с искусством и выбрали творческую специальность (актерское мастерство, дизайн, оперное пение). Основные направления представлены на рис. 4.

Большинство опрошенных (31%) в данный момент обучаются на 3-м курсе бакалавриата или специалитета, 22% — на 4-м, 18% — на 1-м и 2-м, 6% — на 1-м



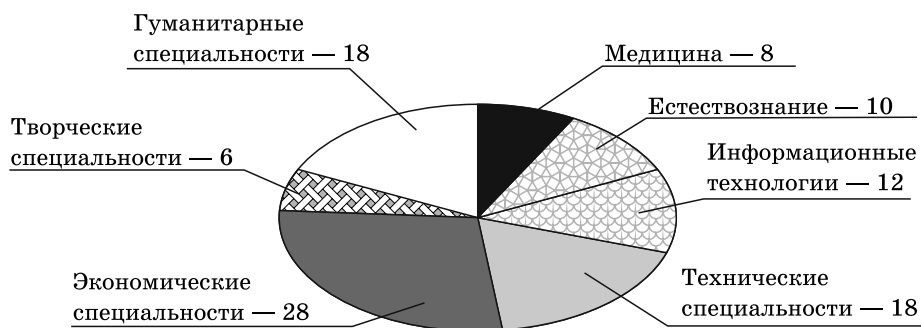


Рис. 4. Получаемые специальности, %

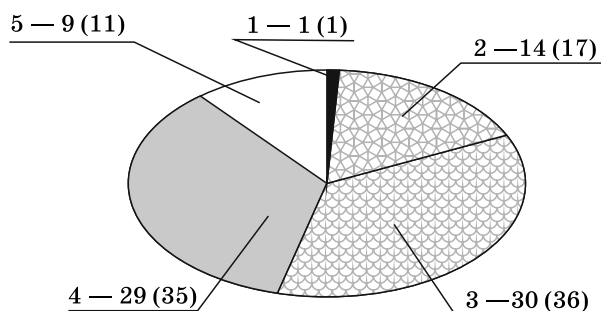


Рис. 5. Оценка условий жизни в общежитии по 5-балльной шкале, %

курсе магистратуры и аспирантуры, по 3% на 5-м курсе специалитета и 2-м курсе магистратуры, лишь 1% проходит подготовительный год обучения.

Большая часть опрошенных прибалтов проживает в общежитии (82%). Это и неудивительно, так как квартирный вопрос в Петербурге стоит слишком остро: снимать жилье чрезвычайно затратно, а покупать пока нет смысла, ибо нет определенности в дальнейшем месте проживания после окончания вуза. И все же вторым по популярности ответом является «съемная квартира» (10%), и у двух респондентов даже есть своя собственная квартира. У родственников проживают 3% опрошенных. Вариант «другое» выбрали также 3%, среди которых встречались такие версии, как: «у друзей», «своя комната», «хостел гостиничного типа».

Ряд следующих вопросов относится только к тем студентам, которые проживают в общежитии. Жилищные условия играют одну из главных ролей в жизни человека. Во многом жилищные условия, наличие необходимой мебели и удобств влияют на успеваемость студента в учебном заведении.

В целом общежитие, в котором проживает большинство участников опроса, оценивается ими как среднее и немного выше среднего (рис. 5). Это общежитие квартирного типа (60%), где проживают в одной комнате два (51%), три (30%) или даже четыре (16%) человека. 2% респондентов указали, что живут в одной комнате впятером. Двое в комнате — это оптимальный вариант, так как одному жить посчастливилось только 1% опрошенных. Действительно, такое случается редко, что студенты живут по одному. Проживание вдвоем можно назвать оптимальным вариантом, потому что, во-первых, есть место, где расположить свои вещи; во-вторых, ужиться вдвоем куда проще; в-третьих, вдвоем легче соблюдать общий режим; в-четвертых, легче договориться. С увеличением числа людей, проживаю-

щих в комнате, все вышеперечисленные пункты усложняются. Что касается режима, то всем вместе его тоже сложно соблюдать, и если человеку не удастся выспаться или он неустроен в быту, то это закономерным образом так или иначе скажется на успеваемости.

По субъективному мнению опрошенных студентов из Прибалтики, плата за место в общежитии соответствует условиям проживания в нем (76%), хотя практически треть респондентов полагает, что плата слишком высока (29%). Это естественно, учитывая довольно сложное обычно финансовое положение студентов.

Интересно, что 18% опрошенных не могут привести к себе в общежитие лиц, не имеющих гражданства РФ, в то время как абсолютное большинство (82%) не испытывают никаких затруднений по этому поводу.

Для интеграции приезжего человека необходимо окружение, которое поможет ему как можно быстрее привыкнуть к традициям и особенностям страны. Однако более половины опрошенных прибалтов (57%) живут в отдельном общежитии для иностранцев, а у 43% респондентов подобное разделение в вузе, где они учатся, отсутствует. Это интересные данные, судя по тому, что, как указано выше, согласно документам Министерства образования, студенты из Прибалтики имеют абсолютно равные права для поступления с российскими гражданами. Получается, что прибалтийские студенты воспринимаются все же как иностранцы либо сами предпочитают отделяться от «местных». Возможно, такой выбор делают за ребят их родители, так как зачастую общежития для иностранцев находятся ближе к центру города или к вузу и несколько улучшены по сравнению с общежитиями для приезжих из других городов России.

Так или иначе, все студенты из Прибалтики, так же как и российские студенты, сталкиваются с проблемами в процессе жизни в общежитии. И на вопрос, с какими проблемами они столкнулись, проживая в общежитии, студенты обрисовали целый ряд проблемных аспектов.

Самая главная проблема для студентов — это невозможность уединиться и отсутствие личного пространства. Среди остальных причин были названы следующие:

- 1) всевозможные проблемы с душем: ограниченное время работы, небольшое количество душевых кабинок, которые не разделены на мужские и женские; постоянные очереди;
- 2) отсутствие электротехники: из-за плохих электропроводок в общежитиях нельзя пользоваться даже электрочайником. Нет стиральных машин, и студентам приходится стирать все вещи руками;
- 3) агрессивное поведение комендантов. В тех общежитиях, в которых нельзя пользоваться электрическими приборами, коменданты проверяют комнаты в отсутствие студентов, т. е. открывают комнату своим ключом, заходят туда и забирают приборы без возможности возврата;
- 4) ограниченное время работы общежития. Петербург — город большой, иногда чтобы добраться до пункта назначения нужно выйти раньше 7 утра, когда общежитие только открывается. Вернуться также может не получиться к закрытию, т. е. к часу ночи. В результате студенты испытывают трудности, чтобы попасть домой;
- 5) ограниченный пропуск или строго отведенное время пропуска родственников и друзей в общежитие. Чтобы провести гостя, зачастую необходимо заранее написать заявление. Также за то, чтобы оставить человека на ночь, берут деньги, не предоставляя при этом кровати;
- 6) недостаток мебели. У студентов-инженеров и медиков нет личного стола, есть только общий на всех. Также отмечается недостаток стульев, полочек, тумбочек. Старые пружинные кровати, которые прогибаются под весом человека;
- 7) протекает крыша, тонкие стены и удивительно хорошая слышимость соседей;
- 8) шумные или нечистоплотные соседи. Обилие соседей восточных национальностей;
- 9) плохие окна, из которых дует в любое время года.

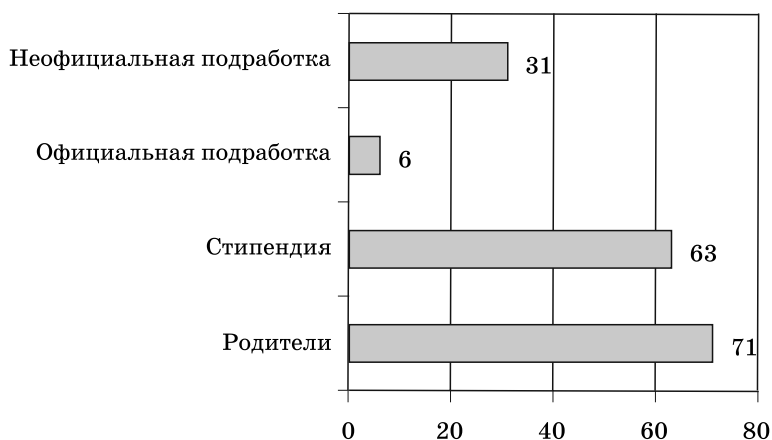


Рис. 6. Укажите Ваш источник дохода, %

Далее идут проблемы, касающиеся низкой квалификации работников общежития — электриков, водопроводчиков, которые появляются раз в месяц и от обилия работы снова пропадают, в итоге никто ничего не чинит.

Таким образом, студентам нужно рассчитывать свое время так, чтобы попасть в общежитие до закрытия или под открытие, выделять время на очередь в душ. Приспосабливаться к обучению «на кровати» за неимением стола и стула. Жить в общежитии сложно, но все же респонденты не унывают, и, несмотря на все проблемы, как уже говорилось выше, оценивают жизнь в общежитии на «4».

Основными источниками дохода ребят являются как родители, так и стипендия, чаще всего одновременно (рис. 6). Есть и те, кто работают, но в основном, к сожалению, неофициально. Лишь 6 человек смогли официально устроиться на работу в нашем городе. Это связано с тем, что для официального трудоустройства необходимо российское гражданство, получить которое далеко не просто. Лишь 17% опрошенных ребят обладают таковым. Вообще для лиц без российского гражданства есть и другой выход — разрешение на работу, которое, однако, невозможно получить, ведь согласно кодексу РФ, неграждане России, находящиеся здесь по студенческой визе, не имеют права на разрешение на работу. Возможно, именно это является стимулом для студентов хорошо учиться, ведь 63 респондента указали стипендию как основной источник дохода.

У студентов из Прибалтики также есть возможность получать так называемую повышенную стипендию. Так, в рамках выполнения Программы Правительства Санкт-Петербурга по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом ежегодно 15 лучшим студентам государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования нашего города из числа соотечественников из Латвии, Литвы и Эстонии назначается стипендия Правительства Санкт-Петербурга.<sup>1</sup>

Что же касается возможностей официального трудоустройства, то в соответствии с подп. 6 и 7 п. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» преду-

<sup>1</sup> Официальный портал администрации Санкт-Петербурга. Источник новости: Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга. URL: [http://old.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/c\\_foreign/news?pnewsid=110855](http://old.gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/c_foreign/news?pnewsid=110855). 02.12.2011.

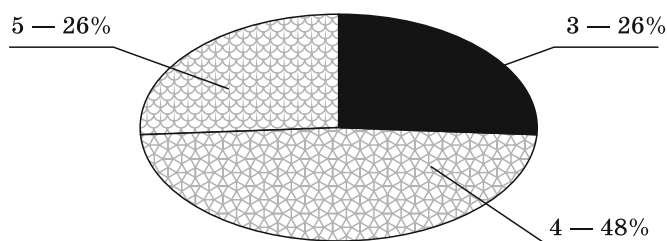


Рис. 7. Оценка участниками опроса уровня образования в выбранном вузе по 5-балльной шкале

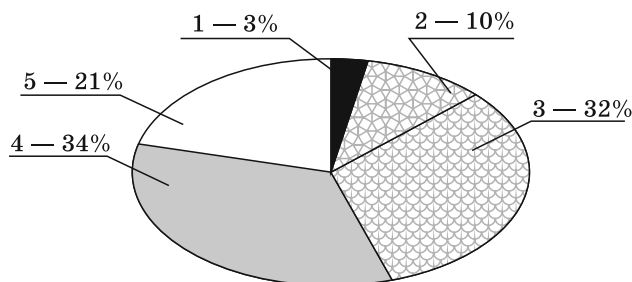


Рис. 8. Оценка участниками опроса технического оснащения выбранного вуза по 5-балльной шкале

смачивается возможность работать без оформления разрешения на право осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам:

- обучающимся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющим работы (оказывающим услуги) в течение каникул;
- обучающимся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающим в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются.

Как уже упоминалось выше, большинство респондентов оценивают уровень образования в высшем учебном образовательном учреждении, в котором они учатся, выше среднего (рис. 7). Почему же не на отлично? Потому что в каждом вузе, на каждом курсе, по мнению студентов, есть абсолютно невостребованный и непопулярный предмет, который не является профильным, но отнимает много времени. Как видно на рис. 7, негативных оценок не наблюдается.

Также студентов попросили оценить техническую оснащенность вуза, где данные были получены несколько хуже общей оценки уровня образования и где уже 13% участников опроса из Прибалтики оценивают данный критерий как неудовлетворительный (рис. 8). Под техническим оснащением подразумевается наличие не только проекторов, компьютеров, но и необходимых приборов для проведения различных лабораторных работ. Во многих вузах приборы, химическая посуда не обновлялись с 1970-х гг. В результате в технических вузах нет возможности дать полную информацию о каких-либо технологических процессах, об оборудовании, которое используется на предприятиях. Все то, что используется в вузах, давно устарело и либо уже не работает, либо близко к этому и никакой наглядности не имеет.

Работой международного отдела своего вуза в основном участники исследования довольны или почти довольны. Так, ниже «3» данную сферу оценили лишь 7%

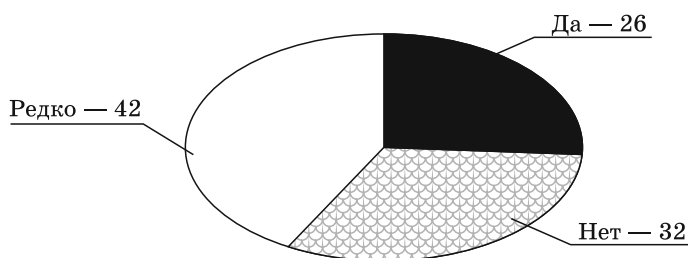


Рис. 9. Участие в культурной жизни института, %

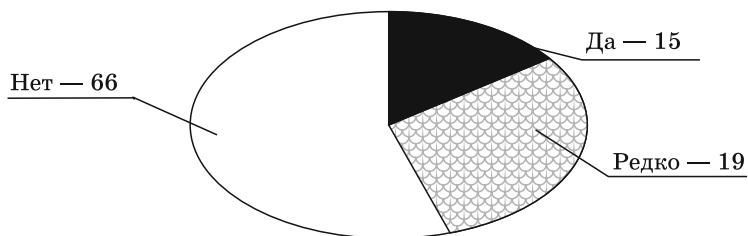


Рис. 10. Участие в спортивной жизни института, %

опрошенных. 21% оценили ее как удовлетворительную, 33% — как хорошую и 39% — как отличную.

Большинство студентов редко или совсем не участвуют ни в культурной, ни в спортивной жизни своего вуза (рис. 9–10), что может быть связано с высокой нагрузкой для них (в особенности для тех, чей русский язык не является родным) в процессе обучения, а также с тем фактором, что, скучая по родному дому, очень многие молодые люди стараются максимальное количество времени проводить с близкими у себя на родине, зачастую посещая их так часто, как только позволяют финансовые возможности семьи.

Согласно полученным данным студенты из Прибалтики действительно довольно часто ездят домой (рис. 11). Большинство делает это лишь раз в семестр, но практически половина опрошенных (46%) уезжают в родную страну два и более раз в семестр. Есть и те, кто ездит домой только на каникулы, и даже те, кто приезжает в вуз только на период сессии.

По субъективному ощущению, в целом опрошенные студенты из Прибалтики чувствуют себя максимально комфортно в коллективе группы и не ощущают каких-то проблем с адаптацией (рис. 12). Подавляющее большинство респондентов оценили то, насколько они вписались в коллектив, на «отлично».

Далее респондентам было предложено обосновать свою оценку, если она ниже «5». Среди указанных причин возникших сложностей с адаптацией опрошенные молодые люди называли «различия в менталитете» (12 чел.), «разницу в возрасте» (10 чел.) и «языковые трудности» (2 чел.). Действительно, несмотря на близкое месторасположение, Прибалтика всегда считалась Западом — со своей системой ценностей и норм поведения, отличных от российских. И очень многие люди, приезжающие в Россию из Прибалтики, ощущают эту разницу, в первую очередь в самом быте: в сфере обслуживания, в культуре общения, в культуре вождения и пр. Некоторым молодым прибалтам требуются годы для адаптации. Что касается распространенности обозначения причины «разница в возрасте», то действительно, в молодом возрасте чувствуется каждый год. Одно дело — 16 лет, другое — 18. Как известно, в Прибалтике среднее образование занимает 12 лет: 9 классов основной школы и 3 года гимназии.

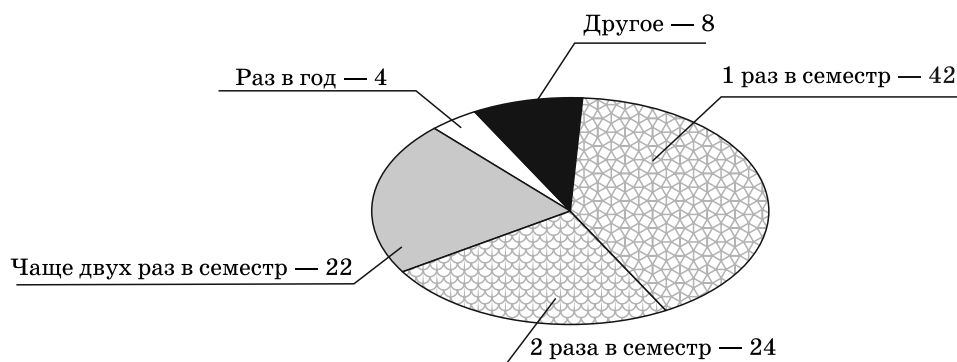


Рис. 11. Частота поездок домой, %

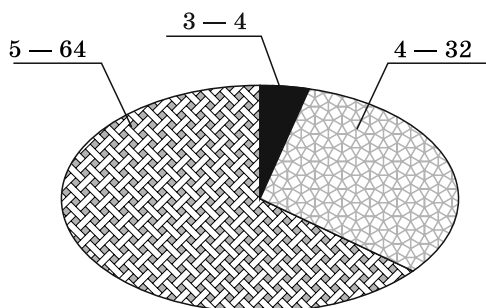


Рис. 12. Оценка участниками опроса уровня адаптации к коллективу по 5-балльной шкале

В результате молодые люди в Эстонии, Литве, Латвии выпускаются в 18–19 лет, а не в 16–17, как это происходит в России.

Также были указаны такие причины, как различия в интеллектуальном уровне и личные качества приехавших студентов.

Интересно рассмотреть данные, полученные в результате ответов на вопрос: «К чему Вы привыкали дольше всего?» (рис. 13). Как видно из распределения ответов, дольше всего иностранным студентам пришлось привыкать к бюрократии.

Здесь бы хотелось привести слова выпускника вильнюсской школы «Атейтес» 2008 г., а ныне студента факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета Романа Благовещенского из его интервью газете «Литовский курьер»<sup>1</sup>. На вопрос «Что хочешь пожелать нынешним выпускникам, которые будут участвовать в конкурсе на возможность бесплатно учиться в России?» он ответил: «В каждой стране есть свои плюсы и минусы. Недостатком, минусом для России я бы назвал бюрократию. Я столкнулся с этой проблемой при оформлении документов (виза, регистрация и т. п.). Поэтому я думаю, что в российские вузы должны поступать те, кто действительно любит эту страну и готов ей простить ее недостатки».

Также голоса респондентов в равной степени были отданы вариантам «длительность пути», «нарушение личного пространства», «отличия в менталитете» и «грубость». В среднем к этому привыкала 1/4 опрошенных. Также было отмечено, что некоторые привыкали к новым условиям проживания в общежитии, и лишь двум

<sup>1</sup> Грихачева Н. Обучение в России набирает популярность [Электронный ресурс] // Литовский курьер. URL: <http://old.kurier.lt/?r=13&a=2378>. № 17 (739). 23 апреля.





Рис. 13. Ответы респондентов на вопрос: «К чему Вы привыкали дольше всего?», %

студентам не пришлось ни к чему привыкать, так как они некоторое время уже проводили в России и ранее.

Однако, несмотря на некоторые трудности, в целом приезжим прибалтам со всеми оказалось легко установить контакт (82%). Предпочитает контактировать со своими земляками каждый десятый респондент (10%), и лишь незначительная часть опрошенных выбирают взаимодействие только «с российскими студентами» (5%) или «с приезжими из других стран» (3%).

Позитивным моментом является и то, что как бы ни была сложна учеба в Санкт-Петербурге, как бы студенты ни скучали по родителям и близким родственникам и какие бы препятствия не встречали они на своем пути, у абсолютного большинства всех опрошенных (72%) не возникает желания оставить все и вернуться домой. Такие мысли изредка посещают 15% участников исследования из Прибалтики, и 13% всерьез думают об этом.

На данный момент лишь 20% студентов планируют остаться в России после окончания обучения, чуть больше хотят уехать (26%). И более половины опрошенных ребят еще не решили, как они поступят в будущем (56%).

Несмотря на все трудности адаптации, более половины опрошенных планируют посоветовать другим ребятам уехать учиться в Россию. Лишь 12% колеблются и не уверены, что могут дать такой совет (рис. 14).

\*\*\*

Подводя итоги анализа полученных в ходе исследования данных, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в Санкт-Петербург едут учиться в основном из мест, где доступно обучение в школах на русском языке и где доля русскоязычного населения преобладает.

Во-вторых, среди опрошенных прибалтов оказались востребованы как гуманитарные, так и технические специальности. В основном приезжают за первой ступенью высшего образования, для того чтобы получить степень бакалавра или специалиста.

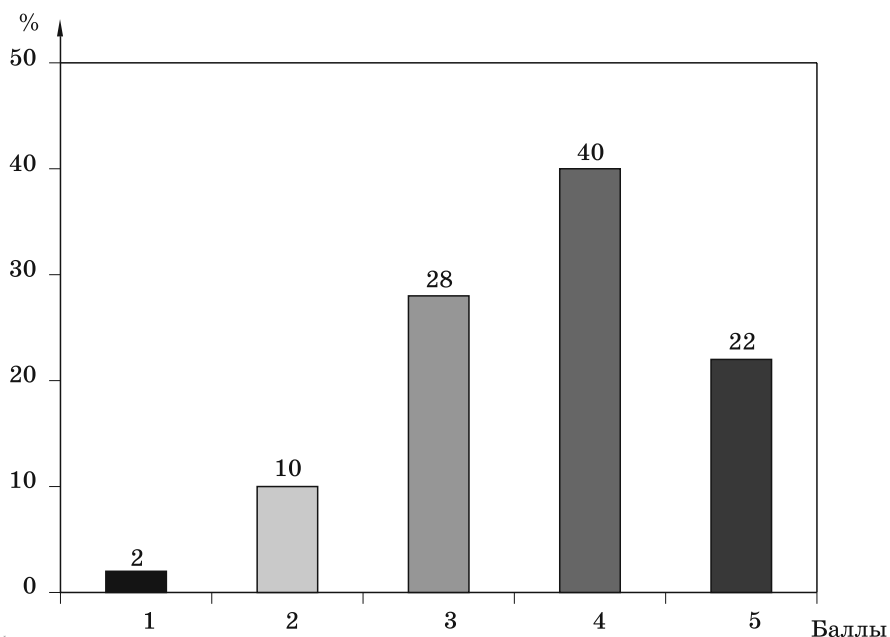


Рис. 14. Ответы респондентов на вопрос: «Посоветуете ли вы другим учиться в России?»

Многие приезжают из-за высокого уровня образования, однако сталкиваются с проблемой устаревшего технического оборудования в вузах. Таким образом, часто нет возможности получить информацию о каких-либо технологических процессах, о современном оборудовании, которое используется на предприятиях.

В-третьих, практически все студенты, приехавшие из Прибалтики, легко смогли адаптироваться в Санкт-Петербурге и найти новых друзей. Интересно, что большинство из них очень просто находят общий язык со всеми. Это доказывает, что мы не так сильно отличаемся друг от друга, разве что в возрасте, ведь в странах Прибалтики в школе необходимо отучиться 12 классов.

В-четвертых, несмотря на то что ребятам легко удалось найти общий язык с российскими студентами, они столкнулись с множеством вещей, к которым им трудно было привыкнуть. И на первом месте стоит бюрократия со своей бумажной волокитой. Грубость, длительность пути и нарушение личного пространства — проблемы, также нередкие для приезжих студентов.

В-пятых, для большинства респондентов помощь родителей является основным источником дохода.

В целом, респонденты указывают как положительные, так и отрицательные стороны своего обучения в Петербурге, однако как минимум половина из них посоветовала бы получить образование в России своим соотечественникам, что является, бесспорно, позитивным фактом.

Евдонин Г. А., Тагильцева Е. И.

## Обоснование управленческого решения для выбора организационной структуры подразделения (на примере телекоммуникационной компании)

**Евдонин Геннадий Александрович**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры бизнес-информатики, математических и статистических методов  
Кандидат технических наук, доцент  
evdongina@mail.ru

**Тагильцева Елена Игоревна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры бизнес-информатики, математических и статистических методов  
lenadergacheva@mail.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема выбора организационной структуры подразделения телекоммуникационной компании в целях оптимизации его функционирования. Представлено обоснование управленческого решения для выбора варианта организации СМО, обслуживающей неоднородные заявки в зависимости от стоимости содержания каналов. Для вычисления и сопоставления стоимости содержания каналов при двух вариантах организации систем массового обслуживания определено соотношение заработных плат сотрудников, которое отделяет предпочтительность одного варианта организации СМО от другого. Используется аппарат теории массового обслуживания. Материал статьи может быть использован для обоснования управленческих решений при выборе оптимальной организационной структуры подразделений, обслуживающих заявки. В статье приводятся результаты исследования по обоснованию конкретного управленческого решения, однако авторы утверждают, что примененный ими подход может быть использован для более широкого круга управленческих задач.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система массового обслуживания (СМО), теория массового обслуживания (ТМО), теория очередей

Evdonin G. A., Tagiltseva E. I.

## The Rationale for Management Decisions to Select the Organizational Structure of the Unit (for example, a Telecommunications Company)

**Evdonin Gennadiy Alexandrovich**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of Chair of the Business Informatics, Mathematical and Statistical Methods  
PhD in Technical Sciences, Associate Professor  
evdongina@mail.ru

**Tagiltseva Elena Igorevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate Student of Chair of the Business Informatics, Mathematical and Statistical Methods  
lenadergacheva@mail.ru

### ABSTRACT

This article considers the problem of choice of the organizational structure of the unit telecommunications company to optimize its operation. The article is devoted to the process of select-

ing one of the options for organization of the system, that serve non-uniform applications, depending on the value of content channels. To calculate and compare the cost of the channels with two variants of the organization of systems of mass service, defined ratio of wages to employees that separates a preference for one option organization SMO from the other. Use the apparatus of the theory of mass service. The article material can be used for substantiation of administrative decisions for the choice of optimum organizational structure units that serve the application. The article describes the results of the investigation that justified concrete managerial decision, but the authors claim that their approach can be applied for wider scope of managerial tasks.

**KEYWORDS**

mass service system (MSS), mass service theory (MST), queue theory

Основным результатом управленческой деятельности является выбор решения из множества возможных альтернатив.

Учитывая особенности и специфику телекоммуникационной сферы, можно сделать вывод, что в последнее время особое внимание уделяется не только инженерной, но и управленческой деятельности. В сфере телекоммуникаций наряду с вопросами повышения качества оборудования на первое место встают вопросы повышения качества обслуживания клиентов. Это приводит к стремлению управленцев оптимизировать организационную структуру компании и улучшать процессы предоставления услуг. Развитие отрасли связи заставляет менеджеров своевременно реагировать и не только принимать решения по улучшению технологических составляющих процесса предоставления услуг, но и уделять особое внимание вопросам организационной структуры предприятия.

Рассматриваемая в статье модель процесса предоставления услуг построена на статистических данных конкретной телекоммуникационной компании Санкт-Петербурга. Общей характеристикой для любой телекоммуникационной компании является «неоднородность заявок». Заявки можно классифицировать по тому признаку, по которому удобно конкретной рассматриваемой компании (например, в зависимости от запрашиваемой услуги, от типа клиента, от стоимости запрашиваемого набора услуг и т. д.). Неоднородность заявок в рассматриваемом подразделении определяется по тому, был ли ранее заключен договор с тем клиентом, который подает заявку. То есть, если клиент ранее не обращался в компанию и договор на услуги еще не заключал, то заявка на любые услуги от данного клиента будет считаться «*новой заявкой*». Если же клиент ранее обращался в компанию и с этим клиентом уже существует подписанный договор на оказание услуг, тогда при повторном обращении клиента в компанию его заявка будет считаться «*дополнительной заявкой*».

Анализ деятельности подразделения телекоммуникационной компании, сотрудники которого обслуживают клиентов, т. е. принимают заявки на подключение телекоммуникационных услуг (интернета и телефонии), позволил рассмотреть процесс предоставления услуг как *систему массового обслуживания (СМО)*. Рассматривается модель СМО с неограниченной очередью, в которой *каналом обслуживания* является сотрудник подразделения, а *заявкой* — заявка от клиента на подключение услуг. Поток заявок поступает неравномерно и имеет случайный характер.

Доход компании складывается из составных частей, которые вносят отдельные ее подразделения. Также доход связан с тарифами на предоставляемые услуги. Казалось бы, чем выше тариф, тем выше доход. Но этот вывод неоднозначен.

1. Чем *выше тарифы*, тем *меньше клиентов*, так как на рынке телекоммуникаций высокая конкуренция и клиент выбирает оператора связи с более низкими тарифами.
2. При условии, что *клиентов становится меньше*, может возникнуть ситуация, когда в организации слишком большое число каналов обслуживания, что *ведет к простой каналов*.

3. Если тарифы слишком низкие, то увеличивается поток заявок, а огромное количество клиентов требует больших затрат на содержание каналов.
4. Также при слишком низких тарифах может возникнуть очередь из заявок, что приведет к издержкам компании (издержки, связанные с возможной потерей клиента, или же финансовые издержки от несвоевременного исполнения договорных обязательств).

Прежде чем делать выбор оптимальной организационной структуры подразделения, необходимо определить тарифы на услуги, которые обеспечат оптимальный входной поток заявок в рассматриваемое подразделение. На каждую услугу внутри компании установлены определенные тарифы на их предоставление. Известно, что существует два вида платежей за каждую услугу: единовременный платеж (за подключение),  $t_1$ , ежемесячный платеж (абонентская плата за пользование услугой),  $t_2$ .

Для определения оптимальных тарифов проанализированы периоды, когда менялись тарифы на услуги, при этом менялись и потоки заявок на услуги. В рассматриваемой компании тарифы менялись три раза, соответственно, рассматривалось три периода. По имеющимся данным о статистическом распределении количества пребывающих заявок в день и в месяц по каждому из типов заявок (раздельно по типам и суммарно) за все три рассматриваемых периода, а также по данным о статистическом распределении времени обслуживания этих заявок была проведена проверка гипотез о пуассоновском входном потоке и показательном распределении времени обслуживания заявок. Проверка подтвердила, что гипотезы не противоречат опытным данным, это позволило использовать математический аппарат непрерывных цепей Маркова.

По статистическим данным определены средние интенсивности входного потока в день по новым дополнительным заявкам и суммарно за каждый из рассматриваемых периодов, а также получены значения среднего времени обслуживания заявок раздельно по типам заявок и суммарно по трем периодам. Далее рассмотрена функция зависимости дохода от тарифов и потока клиентов, связанного с уровнем тарифов. Данная функция имеет вид:

$$D = f [\lambda (t_1, t_2), t_1, t_2] \rightarrow \max,$$

где  $D$  — доход рассматриваемого подразделения;  $\lambda$  — интенсивность потока заявок, число заявок в единицу времени,  $\lambda > 0$ ;  $t_1$  — единовременный тариф;  $t_2$  — ежемесячный тариф,  $t_1 > 0$ ,  $t_2 > 0$ .

В соответствии с данными о тарифах на услуги можно рассчитать величину тарифов для среднего набора услуг на одного клиента (один клиент соответствует одной заявке) в зависимости от изменения тарифов по периодам по формуле:

$$\frac{p}{n} < 1,$$

где  $T$  — величина тарифа для среднего набора услуг на 1-го клиента за рассматриваемый период;  $i$  — определенная услуга,  $i = 1, 2, 3, \dots, k$ ;  $n_i$  — количество запросов на  $i$ -ю услугу за рассматриваемый период от старых и новых клиентов суммарно;  $T_i$  — стоимость  $i$ -й услуги (единовременный и ежемесячный тариф рассматривается раздельно);  $N$  — общее число запросов на все виды услуг суммарно по новым и дополнительным заявкам за рассматриваемый период;  $m$  — среднее количество услуг, запрашиваемое одним клиентом ( $m = \frac{N}{M}$ ), где  $M$  — общее число клиентов (суммарно новые и дополнительные заявки) за рассматриваемый период.

Соответственно можно получить значения единовременного и ежемесячного тарифа для среднего набора услуг на одного клиента по каждому из трех рассматри-

ваемых периодов. По данным о тарифах за средний набор услуг на одного клиента и данным интенсивностям входного потока клиентов можно определить доход, который внесло рассматриваемое подразделение в общий доход организации. Суммарный доход (годовой) от поступивших клиентов за год определится по формуле:

$$D = \lambda(12t_1 + 12 \cdot 6t_2),$$

где  $\lambda$  — интенсивность потока заявок (в месяц);  $t_1$  — тариф единовременного платежа от одного клиента;  $t_2$  — тариф ежемесячного платежа от одного клиента.

Таким образом, получаем значения годового дохода в зависимости от интенсивности входного потока заявок (клиентов) и установленных тарифов по каждому из трех периодов. Аппроксимируем зависимость полученных значений годового дохода  $D$  от значения тарифа  $t_1$  параболой:

$$D = at_1^2 + bt_1 + c.$$

Таким образом выясняем, при каком единовременном тарифе на услуги  $t_1$  доход примет свое максимальное значение, а затем определяем ежемесячный тариф  $t_2$ , исходя из линейной зависимости тарифов. Далее определяем интенсивность входного потока заявок, соответствующую оптимальным тарифам.

После установления оптимальных тарифов переходим к *выбору структуры подразделения* для обработки данного входного потока. Рассмотрим выбор числа каналов для двух типов заявок и двух вариантов организации обслуживания.

При организации систем массового обслуживания (СМО) нескольких типов неоднородных заявок с неизбежностью возникает дилемма: либо создавать одну СМО широкого профиля, обслуживающую заявки всех типов, поступающих на вход системы; либо несколько узкопрофильных, специализированных СМО, каждая из которых обслуживает заявки только одного определенного типа.

Система обслуживания в данной задаче является системой без ограничения на длину очереди, поэтому за критерий эффективности можно было бы принять, например, среднее время ожидания заявки в очереди или среднее время нахождения заявки в системе. Однако по этим критериям заведомо предпочтительным окажется 2-ой вариант организации. Этот вопрос уже исследован в литературе [1, 2]. Однако по критерию минимума стоимости содержания каналов это не всегда так. Именно с позиций сокращения издержек содержания и делается рекомендация по выбору структуры СМО в данной работе. Стоимость вариантов решения управленческой задачи — существенный фактор, который не может игнорироваться.

Оказывается, что существует пороговое соотношение затрат на содержание каналов специалистов узкого и широкого профиля, отделяющее предпочтительность одного варианта организации обслуживания от другого. Рассмотрим два варианта организации обслуживания:

#### **1-й вариант.**

Организуются две узкопрофильные СМО, предназначенные для обслуживания неоднородных заявок. Поступающие заявки сортируются по типам и направляются на обслуживание в соответствующую СМО. В каждой СМО своя очередь. Обе очереди физически неограниченны. Однако их наличие ведет к потере престижа организации и финансовым потерям, поэтому образование очереди нежелательно. Принято в качестве ограничения, что вероятность образования очереди не превышает 0,05 ( $p_{оч} \leq 0,05$ ).

#### **2-й вариант.**

Все поступившие заявки обслуживаются одной СМО широкого профиля независимо от типа заявки. Поступившая заявка обслуживается незанятым каналом. Если все каналы заняты, то заявки выстраиваются в очередь. Первая заявка, сто-



ящая в очереди, обслуживается первым освободившимся каналом. Физически число мест в очереди не ограничено, но также введено ограничение — вероятность образования очереди не должна превышать 0,05 ( $p_{оч} \leq 0,05$ ).

Неоднородность заявок заключается в том, что заявки разных типов требуют разной компетенции обслуживающих их лиц (разной направленности и разного уровня подготовки). При организации работы по 2-му варианту сотрудники СМО (каналы обслуживания) должны быть специалистами более высокой квалификации, по 1-му — требования к квалификации исполнителей ниже. Специалистам высокой квалификации необходимо платить более высокую заработную плату. Принято, что зарплата специалиста широкого профиля ( $C_{ш}$ ) в  $\gamma$  раз превышает зарплату специалиста узкого профиля ( $C_y$ ).

Необходимо определить, при каких значениях коэффициента  $\gamma$  экономически оправдан 1-й вариант, а при каких — 2-й вариант построения организационной структуры. Для этого определяем необходимое число каналов для обслуживания заявок при двух вариантах организации обслуживания. При определении минимального количества каналов  $n_{min}$ , мы предполагаем, что в нашей системе существует установившийся режим, т. е. очередь не растет до бесконечности. Для того чтобы посчитать минимальное количество каналов, которое необходимо для того, чтобы система смогла работать при условии установившегося режима, необходимо вычислить приведенную интенсивность потока заявок. Т. е. величину  $\rho$ , которая представляет собой *среднее число заявок, приходящих в СМО за среднее время обслуживания одной заявки*

$$\rho = \frac{\lambda}{\mu}.$$

Для этого необходимо привести к одинаковой размерности интенсивность входного потока  $\lambda$  и интенсивность обслуживания заявок  $\mu$ . За общую размерность взяты одни сутки (24 ч). Выбор числа каналов осуществляется в 2 этапа:

- 1) сначала выбирается минимальное число каналов  $n_{min}$ , обеспечивающее существование установившегося режима, т. е. выполнение условия:  $\frac{\rho}{n} < 1$ , т. е.  $n > \rho$ .
- 2) затем число каналов увеличивается до тех пор, пока не будет выполнено ограничение на вероятность образования очереди  $p_{оч} < 0,05$ .

Посчитав число каналов обслуживания по каждому типу заявок и по входному потоку суммарно, определяем необходимое число каналов по обоим вариантам организации СМО. Для рассматриваемого подразделения полученное число каналов представлено в табл. 1.

За критерий эффективности были приняты издержки содержания каналов обслуживания (зарботные платы). Для вычисления и сопоставления стоимости содержания каналов при двух вариантах организации СМО необходимо определить  $\gamma_{кр}$  — отношение заработных плат, отделяющее предпочтительность одного варианта организации СМО от другого. Зарплата одного сотрудника узкого профиля составляет  $C_y$  у. е. в единицу времени; зарплата одного сотрудника широкого профиля в  $\gamma$  раз больше, т. е.  $\gamma C_y$  у. е. в единицу времени. Отсюда, общая заработная плата всех сотрудников узкого профиля будет  $11C_y$ . А общая заработная плата всех сотрудников широкого профиля будет  $9\gamma C_y$ . Для нахождения  $\gamma_{кр}$  приравняем значения издержек на содержание каналов:  $11C_y = 9\gamma C_y$ , получаем  $\gamma_{кр} = 1,22$ , которое отделяет предпочтительность одного варианта организации СМО от другого.

Таким образом, при  $\gamma > \gamma_{кр}$  более выгоден 1-й вариант организации СМО, а при  $\gamma < \gamma_{кр}$  предпочтительнее 2-й вариант.

Итак, на основе математической модели предложена методика, позволяющая обосновать управленческое решение для выбора организационной структуры под-

## Необходимое число каналов по двум вариантам организации СМО

Вариант организации СМО			
Первый			Второй
новые заявки	дополнительные заявки	$\Sigma$	$\Sigma$
7	4	11	9

разделения телекоммуникационной компании и учитывающая специфику процесса предоставления услуг, а именно — неоднородность заявок, поступающих в систему. Предложенная методика позволит руководителям организаций принять взвешенное, обоснованное решение для выбора организационной структуры подразделения.

Рассмотренный подход к исследованию конкретной управленческой задачи, связанный с деятельностью одного из подразделений телекоммуникационной компании, может быть использован для решения более широкого круга управленческих задач. В данном случае важен не сколько сам полученный численный результат, сколько методика его получения.

В заключение хотелось бы отметить, что применение математического моделирования необходимо для принятия обоснованных управленческих решений по оптимизации организационных структур. Количественное моделирование, формализация задачи добавляют понимания сути возникающих в управленческой деятельности ситуаций. Совмещение качественного и количественного аспектов исследования управленческой деятельности делает возможным плодотворное взаимодействие между обеими формами рассуждений, что приводит к взаимному улучшению и усилению аргументации. Такое взаимодействие ведет как к усовершенствованию количественной модели, так и к возрастанию качественного анализа.

## Литература

1. *Вентцель Е. С.* Исследование операций. М. : Советское радио, 1972. 560 с.
2. *Вентцель Е. С.* Исследование операций. Задачи, принципы, методология. М. : Высш. шк., 2001. 208 с.
3. *Дергачева (Тагильцева) Е. И., Евдонин Г. А.* Принятие решений в управленческой деятельности: возможности качественного моделирования // Управленческое консультирование. 2009. № 1. С. 140–147.
4. *Дергачева Е. И. (Тагильцева) Е. И., Евдонин Г. А.* Система массового обслуживания с неоднородной очередью // VI Всероссийская школа-семинар молодых ученых «Управление большими системами» : сб. трудов. Т 1. Ижевск : Бон Анцав. 400 с. 31.08–05.09. 2009.
5. *Евдонин Г. А., Попова Е. Н., Тагильцева Е. И.* Моделирование систем обслуживания с взаимопомощью каналов // Управленческое консультирование. 2013. № 1. С. 109–114.
6. *Таранцев А. А.* Инженерные методы теории массового обслуживания. СПб. : Наука, 2007. 175 с.

## References

1. *Venttsel E. S.* *Research of operations* [Issledovanie operatsii]. M. : Soviet radio [Sovetskoe radio], 1972. 560 p.
2. *Venttsel E. S.* *Research of operations. Tasks, principles, methodology* [Issledovanie operatsii. Zadachi, printsipy, metodologiya]. M. : Higher school [Vysshaya shkola], 2001. 208 p.
3. *Dergacheva E. I. (Tagiltseva E. I.), Evdonin G. A.* *Decision-making in administrative activity: possibilities of high-quality modeling* [Prinyatie reshenii v upravlencheskoi deyatelnosti: vozmozhnosti

- kachestvennogo modelirovaniya] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2009. N 1. P. 140–147.
4. Dergacheva E. I. (Tagiltseva E. I.), Evdonin G. A. *System of mass service with non-uniform turn* [Sistema massovogo obsluzhivaniya s neodnorodnoi ochered'yu] // VI All-Russian school-seminar of young scientists "Management of big systems" [VI Vserossiiskaya shkola-seminar molodykh uchenykh «Upravlenie bol'shimi sistemami»] : collection of works. Vol. 1. Izhevsk : Information publishing center "Bon Antsav" [Informatsionno-izdatel'skii tsentr «Bon Antsav»]. 400 p. 31.08–05.09. 2009.
  5. Evdonin G. A., Popova E. N., Tagiltseva E. I. *Modeling of systems of mass service with mutual aid of channels* [Modelirovanie sistem obsluzhivaniya s vzaimopomoshch'yu kanalov] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 1. P. 109–114.
  6. Tarantsev A. A. *Engineering methods of the theory of mass service* [Inzhenernye metody teorii massovogo obsluzhivaniya]. SPb. : Science [Nauka], 2007. 175 p.

## Ювенальные технологии: проблемы внедрения

**Цинченко Галина Михайловна**

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

Доцент кафедры социологии и социальной работы

Кандидат социологических наук, доцент

galina\_ts55@mail.ru

### *РЕФЕРАТ*

Целью написания данной статьи является стремление разобраться, какие положительные изменения произойдут в системе уголовного правосудия в отношении несовершеннолетних, какие риски и проблемы защиты прав и законных интересов детей могут возникнуть при внедрении системы ювенальной юстиции в России, почему внедрение системы может привести к усугублению кризиса российской семьи.

### *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

семья, ювенальная юстиция, ювенальные технологии, несовершеннолетние, уголовное правосудие

Tsinchenko G. M.

## Juvenile Technology: Problems of Implementation

**Tsinchenko Galina Mihailovna**

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

Associate Professor of the Chair of Sociology and Social Work

PhD in Sociology, Associate Professor

galina\_ts55@mail.ru

### *ABSTRACT*

Purpose of this writing is to understand what positive changes will take place in the system of juvenile justice, as well as the risks and problems and to protect the rights and legitimate interests of the juvenile justice system in Russia, why the system might lead to aggravation of the crisis of the Russian family.

### *KEYWORDS*

family, juvenile justice, juvenile technologies, up juvenile, criminal justice

## Введение

В последнее время значительно расширился круг исследований и научных публикаций, посвященных проблемам развития в России ювенальной юстиции, анализу результатов работы экспериментальных ювенальных судов, примирительных практик, целесообразности обеспечения специализации судей по делам несовершеннолетних, необходимости повышения их квалификации в сфере психологии, педагогики.

Искоренить преступность как социальное явление невозможно, но реально снизить уровень преступности, в том числе несовершеннолетних, применяя к ним, наряду с уголовно-правовыми мерами воздействия, меры профилактического характера, которые являются более эффективным средством по сравнению с наказанием. В связи с ростом правонарушений несовершеннолетних, в российском обществе возникла потребность в создании альтернативных практик решения правовых конфликтов наряду с совершенствованием юридических конструкций.

## Ювенальные технологии в правосудии в отношении несовершеннолетних

В процессе реализации обязательства по исполнению Конвенции ООН о правах ребенка в Российской Федерации появляется специализированная система правосудия в отношении несовершеннолетних в соответствии с Концепцией судебно-правовой реформы в Российской Федерации, принятой в 1991 г. Термин «ювенальная юстиция» впервые в Российской Федерации был введен в правовой оборот в сентябре 1995 г. в «Основных направлениях государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. (Национальном плане действий в интересах детей)». Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 942 было предусмотрено «создание системы ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних»<sup>1</sup>. С этого времени в России разворачивается продвижение ювенальной юстиции, которая ориентирована на гуманизацию уголовного правосудия в отношении несовершеннолетних, совершенствование его в соответствии с международными стандартами детского правосудия и обращения с несовершеннолетними, а также использование новых подходов.

Термин «ювенальная юстиция» — от лат. *jūstitia* — юношеский; лат. *jūstitia* — правосудие, «юстиция» в данном случае используется для обозначения правосудия по уголовным и гражданским делам, системы особых и специализированных субъектов, осуществляющих защиту прав, ограничивающих возможность общественно опасных деяний, стимулирующих законопослушное поведение [2]. Дополнение «ювенальная» появляется скорее в силу необходимости подчеркивания специфического эффекта, ключевой категорией которого является восстановление нормального взросления несовершеннолетнего, оказавшегося в социально опасном положении [Там же].

В Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»<sup>2</sup> отражен опыт поиска инструментов достижения эффекта, «ювенализирующего» юстицию, и обобщен опыт использования новых подходов и инструментов — «ювенальных технологий», с помощью которых стали разворачиваться схемы взаимодействий судов с разного рода гуманитарными практиками (психологической помощью, социальной работой, медийной). Согласно обобщенной информации, собранной специальной рабочей группой при Совете судей РФ в 2010 г., ювенальные технологии в сфере правосудия по делам о преступлениях несовершеннолетних применялись в судах 52 субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>. Однако, несмотря на то что термин «ювенальные технологии» уже находится в устойчивом правовом обороте, его толкование не является однозначным как в науке, так и в практике. Так, в «Справке по результатам обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции» под «ювеналь-

<sup>1</sup> Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей) [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 г. № 942. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7788/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7788/)

<sup>2</sup> О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 // Российская газета. 2011. № 29. 11 февраля.

<sup>3</sup> Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, подготовленная Рабочей группой при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit\\_reg/monreg/](http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit_reg/monreg/)

ной технологией» предлагается понимать «определенный комплекс действий, определяющий порядок принятия решения в конкретной уголовно-релевантной ситуации»<sup>1</sup>. Но такое определение не раскрывает сути понятия (неизвестно, о каких именно «определенных» действиях идет речь) и противоречит существующей практике четкой регламентации принятия всех решений в уголовном процессе. Уточнение, что в зависимости от нормативного содержания и конкретных задач «ювенальные технологии» могут быть классифицированы как уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные, социально-реабилитационные, воспитательно-педагогические, не вносит большей ясности<sup>2</sup>.

Еще одно определение, предложенное специалистами рабочей группы при Совете судей Российской Федерации, предлагает под ювенальными технологиями понимать выработанные отечественной и мировой практикой специальные правила, приемы, методы и меры социально-реабилитационного и воспитательно-корректирующего характера с несовершеннолетними, попавшими в сферу деятельности правосудия о несовершеннолетних (ювенальной юстиции) и нуждающихся в защите своих прав и интересов<sup>3</sup>. Из данного определения тоже не ясно, о каких технологиях идет речь, но можно сделать вывод, что ювенальные технологии могут быть применимы в отношении как несовершеннолетних правонарушителей, так и несовершеннолетних жертв преступных посягательств. Попытка рабочей группы выйти на содержание понятия через предназначение ювенальных технологий: «Судами, применяющими ювенальные технологии, обеспечивается эффективность и качество правосудия по делам о преступлениях несовершеннолетних, развиваются механизмы взаимодействия судов с органами и службами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целях защиты прав несовершеннолетних, оказавшихся в конфликте с законом, снижения рецидива, обеспечения безопасности общества»<sup>4</sup> не является успешной.

В научной литературе встречается также мнение, что ювенальные технологии — это совершенствование с учетом общепризнанных норм международного права («Пекинских правил», Конвенции ООН о правах ребенка, Эр-Риядских принципов) правоприменительной практики на основе действующего российского законодательства по делам несовершеннолетних. Под ювенальными технологиями понимается особая организация правосудия в отношении несовершеннолетних, находящихся в конфликте с уголовным законом, основанная на всестороннем знании возрастных особенностей несовершеннолетних, применении специальных восстановительных программ (методов, способов), устраняющих дальнейшее возможное противоправное поведение несовершеннолетнего [3]. В данном случае происходит слияние понятий «ювенальная технология» и «ювенальная юстиция».

Отсутствие единства в понимании термина привело к тому, что под ювенальными технологиями понимается:

- 1) введение специализации судей;
- 2) повышение квалификации судей;
- 3) введение в аппарат судов помощников судей с функциями социальных работников;
- 4) использование методик сбора юридически значимой информации (для реализации ст. 421 УПК РФ);

<sup>1</sup> Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, подготовленная Рабочей группой при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit\\_reg/monreg/](http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit_reg/monreg/).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.



- 5) взаимодействие суда с органами и службами системы профилактики;
- 6) применение примирительных процедур;
- 7) судебное решение, содержащее индивидуальный план реабилитации несовершеннолетнего (в форме частного постановления ч. 4 ст. 29 УПК РФ);
- 8) привлечение волонтеров для проведения с несовершеннолетними профилактических мероприятий;
- 9) «Письмо суда» (ст. 15 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»);
- 10) карта социального сопровождения (ч. 7 ст. 88 УК РФ);
- 11) ограничение гласности при судебном разбирательстве, и обеспечение их прав на конфиденциальность;
- 12) контроль суда на стадии исполнения судебного акта.<sup>1</sup>

Широта и неоднородность в понимании термина «ювенальная юстиция» очевидна. При наличии общих ориентиров (минимизация карательного начала, придание правосудию воспитательного и ресоциализирующего характера, взаимодействие суда с новым кругом специалистов и организаций) подробное изучение деятельности экспериментальных площадок по внедрению элементов ювенальной юстиции демонстрирует отсутствие «понятийного конвента». Нехватка единого понимания грозит обесцениванием инноваций в системе правосудия, объявлением «ювенальными» любых технологий работы с детьми. Ситуация усугубляется еще и попытками осуществить «подмену» ныне политически некорректного института «ювенальная юстиция» более мягким для слуха общественности — «ювенальными технологиями» [3].

Л. М. Карнозова выделяет три аспекта: формальный, социально-контекстуальный и содержательный [1, с. 11]. По ее мнению, технология — это структурированная деятельность, где строгое соблюдение процедур и их последовательность приводят к заранее запланированному результату. Л. М. Карнозова также полагает, что социально-контекстуальный аспект указывает не на буквальное значение, а на тот смысл, который обретает понятие в определенных условиях. Следует отметить, что впервые в России термин «ювенальные технологии» появился в работах Фонда «Нет алкоголизму и наркомании» для обоснования реабилитационного подхода к работе с детьми в трудной жизненной ситуации, наркоманами, правонарушителями [Там же, с. 13].

С учетом сказанного представляется, что указанные технологии «ювенализируют» юстицию, содействуют достижению указанных выше эффектов. Содержательный аспект предполагает описание работы с несовершеннолетними в рамках осуществления правосудия и проверку ее на технологичность [Там же, с. 14]. Л. М. Карнозова, подвергая критике идею существования «технологических» способов обращения с несовершеннолетними, которые позволяют из «трудного» ребенка получить «благополучного», предлагает говорить о технологичности работы в организационно-правовом аспекте, понимая наличие управленческих и организационно-правовых схем, которые увязывают деятельность суда с деятельностью различных специалистов и структур. Однако существование межведомственного взаимодействия разных специалистов напрямую не влечет улучшения состояния ребенка. Это видно по опыту работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в последние десятилетия — межведомственное взаимодействие не привело к значительным улучшениям в профилактической деятельности. Подобного рода технологии, влекущие личностные преобразования, имеют место быть в педагогике, психологии и социальной работе.

<sup>1</sup> Какие ювенальные технологии нужны России : [интервью с В. Н. Ткачевым, председателем Ростовского областного суда, д-м юрид. наук, засл. юристом РФ, членом Совета по вопросам совершенствования правосудия при Президенте РФ, членом Рабочей группы по созданию и развитию ювенальной юстиции в системе правосудия РФ при Совете судей РФ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.juvenilejustice.ru/documents/doc3/int/statem\\_jj/tkachev\\_what/page2/](http://www.juvenilejustice.ru/documents/doc3/int/statem_jj/tkachev_what/page2/)

Ювенальная технология как вид социальной технологии может рассматриваться как интегративная (междисциплинарная, комплексная) социально-педагогико-психолого-правовая, в некоторых случаях социально-педагогико-психолого-медико-правовая технология, а основными элементами деятельности выступают целеполагание, выбор способов действия и оценка результатов деятельности. Такое понимание содержания понятия «ювенальных технологий» создает пространство для появления междисциплинарных профилактических практик в отношении несовершеннолетних с признаками правонарушающего поведения и несовершеннолетних жертв. Особенностью ювенальной технологии является возможность ее принудительного применения к несовершеннолетнему, в том числе на всех этапах процессуальных отношений (например, с момента возбуждения уголовного дела), а не только в случаях вынесенного обвинительного решения суда. Еще одной особенностью может быть возможность использования их достаточно широкому кругу несовершеннолетних, указанному в тексте ст. 5 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>. Таким образом, можно сформулировать следующее: «ювенальная технология» — упорядоченная совокупность действий, основанная на последовательной полипредметной кооперации специалистов по возвращению несовершеннолетнего, попавшего в сферу деятельности правосудия о несовершеннолетних, в норму взросления, включающая в себя действия по диагностике проблемы, выбору способов решения (разработка технологии решения), само решение проблемы и его оценку, применяемая в некоторых случаях принудительно [3].

Реализация концепции становления правосудия в отношении несовершеннолетних началась с пилотных проектов в Ростовской области с 2001 г. с апробированием в 8 районных судах Ростова-на-Дону. Затем присоединились Новочеркасский, Батайский, Таганрогский и Азовский городские суды, Аксайский районный суд — всего 14 районных и городских судов Ростовской области из 61 горрайсуда<sup>2</sup>.

Важным моментом работы с ювенальными технологиями является введение в качестве участника судебного процесса социального работника при суде, в обязанности которого входит не только осуществление социально-психологического сопровождения несовершеннолетних подсудимых в судебном процессе, но и подготовка для суда материалов социальной диагностики: сведений о личности несовершеннолетнего подсудимого, условиях его жизни, воспитании и образовании. Социальный работник должен выполнять функции, которые определены Пекинскими правилами: сбор информации для суда о личности подростка и его социальной ситуации, выявление проблем и факторов, обусловивших совершение преступления, а также разработка мер его ресоциализации и помощь в их осуществлении, установление контактов с разного рода учреждениями, которые могут оказать помощь в решении проблем подростка. Тщательное исследование личности несовершеннолетнего позволило бы судьям чаще применять альтернативные уголовному наказанию меры воздействия<sup>3</sup>. При таком подходе, как показывает опыт, заметно снижается рецидивная преступность среди несовершеннолетних.

К участию в рассмотрении судом уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних в обязательном порядке привлекаются психологи и педагоги. В случае уста-

<sup>1</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>2</sup> Ювенальная юстиция. Опыт реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-vrn.ru/index.php/vse-novosti/49-vlast/185-yuvenalnaya-yusticiya-opit-reform>

<sup>3</sup> Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»): Резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://platformarb.com/zakonodatelstvo/mezhhdunarodnoe-zakonodatelstvo-o-pravax-lyudej-lishyonnyx-svobody/pekinskie-pravila-pravosudie-v-otnoshenii-nesovershennoletnix/>

новления фактов нарушения прав несовершеннолетнего на образование, трудоустройство, социальные пособия и т. п. обеспечивается привлечение органов и служб системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рамках гражданского судопроизводства. При рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних внимание акцентируется на обеспечении воспитательного значения судебного процесса, на вторичной профилактике, т. е. недопущении рецидива. «Это — экономия уголовной репрессии в отношении детей в конфликте с уголовным законом, оказание судом при рассмотрении уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних помощи несовершеннолетнему правонарушителю в реабилитации, предупреждении рецидива. Таким образом, наиболее эффективно разрешаются проблемы подростка, выявляются причины и условия совершения преступления, формируются и проводятся с несовершеннолетними органами и службами профилактики реабилитационные и профилактические программы. После окончания судебного разбирательства и вынесения решения с несовершеннолетним правонарушителем продолжается индивидуальная профилактическая работа. К данному виду деятельности судом привлекаются все органы и службы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>.

Итак, ювенальная юстиция — это особая система правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей, при которой ее центральное звено — ювенальный суд — тесно взаимодействует с социальными службами. Причем взаимодействие начинается с этапа досудебного рассмотрения дела и продолжается после принятия судебного решения. Суд может не только рассматривать материалы в отношении несовершеннолетнего правонарушителя, но и осуществлять защиту его прав в порядке гражданского судопроизводства.

Необходимо отметить, что в ювенальной юстиции карательные и репрессивные меры уступают воспитательным и реабилитационным, причем приоритет воспитательных и реабилитационных мер обеспечивается судом во взаимодействии с социальными службами. Чтобы эти меры были эффективны, недостаточно ввести ювенальные суды или повысить квалификацию судей в области психологии и педагогики. Необходимо выстроить систему реабилитации с социозащитными учреждениями и подготовленными специалистами для работы с данной категорией несовершеннолетних. Без четкой и согласованной работы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних не удастся добиться значительных успехов в снижении количества правонарушений среди несовершеннолетних. Необходимо подчеркнуть, что ювенальная юстиция направлена не на предотвращение преступлений, а на снижение рецидивов, так как она имеет дело не с причинами, а с последствиями этих социальных явлений.

Сегодня суды, как правило, применяют меру наказания — условное осуждение, что, по сути, сводится к отсутствию какого-либо положительного воздействия на осужденного. Поэтому представляется необходимым расширить сферу применения принудительных мер воспитательного воздействия. Приоритет воспитательных и реабилитационных мер в системе ювенальной юстиции может привести к вытеснению традиционного уголовного права как регулятора девиантных антиобщественных проявлений, как это произошло в ряде западных стран после Второй мировой войны: в Швеции, Франции, а позже в Канаде, США и иных странах, в которых ювенальная юстиция начала играть все более значительную роль в отношении несовершеннолетних, в том числе преступивших закон. Так, например, во Франции с 1945 г. система ювенальной юстиции регулируется Законом № 45-174 «О правонарушениях несовершеннолетних» [4], согласно которому воспитание, или так

<sup>1</sup> Ювенальная юстиция. Опыт реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-vrn.ru/index.php/vse-novosti/49-vlast/185-yuvenalnaya-yusticiya-opit-reform>

называемая ресоциализация подростка, совершившего правонарушение/преступление, является прерогативой по отношению уголовного или иного преследования. В 1958 г. законом, касающимся детей группы риска, несовершеннолетние правонарушители были фактически выведены из-под юрисдикции традиционного правосудия передачей в Управление воспитания несовершеннолетних, находящихся под надзором. Сейчас во Франции действует Судебная защита молодежи, в которую сегодня входит множество институтов, занимающихся несовершеннолетними правонарушителями, деятельность которой фактически исключает вероятность реального заключения на длительный срок под стражу несовершеннолетнего лица, даже совершившего тяжкое преступление. Массовые беспорядки 2005–2007 гг., спровоцированные несовершеннолетними выходцами из стран Африки и Ближнего Востока, выявили беспомощность государства в борьбе с подобными противоправными проявлениями. Подростки, задерживаемые полицией ночью и передаваемые ювенальным судьям, утром оказывались на свободе и вечером вновь совершали правонарушения, в том числе в отношении органов и порядка государственного управления (нападения на сотрудников полиции, поджоги полицейских участков и муниципалитетов) [6]. Французские судьи, несмотря на навязываемую им гуманистическую парадигму, заявляют о необходимости лишения несовершеннолетних преступников свободы как об одном из элементов их воспитания и коррекции, и количество осужденных растет [5].

К сожалению, в настоящее время в России фиксируется неуклонный рост нарушений законодательства о правах и законных интересах детей, увеличивается число неблагополучных семей, и, как следствие, дети, воспитывающиеся в таких семьях, становятся жертвами преступлений, а зачастую и сами совершают преступления. Основная причина роста асоциального поведения несовершеннолетних — отсутствие системы защиты их прав, которая в первую очередь должна быть направлена на охрану законных интересов детей. Действующее законодательство по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, его практическое применение не позволяют в полном объеме обеспечить решение проблем безопасности жизни и здоровья детей, предупреждения правонарушений в подростковой среде. Именно дети из неблагополучных семей являются самым незащищенным слоем населения, поэтому им необходима помощь государства<sup>1</sup>.

Сегодня необходима не только полноценно функционирующая система защиты детства, но и координация действий всех государственных структур, структур исполнительной власти, правоохранительных органов, общественных организаций, направленных на профилактику, социальную реабилитацию и адаптацию детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Законодательство, регламентирующее деятельность органов и учреждений системы профилактики и саму работу этих органов и учреждений, требует кардинального усовершенствования. Сегодня нет четкого механизма, регламентирующего взаимодействие социальных служб (органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних) с судом. В Российской Федерации защита прав несовершеннолетних как отрасль социальной политики и социального права развита крайне слабо. Недостаточно урегулирован на федеральном уровне статус основного координирующего органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних — комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>2</sup>.

Создание специализированной судебной системы по делам несовершеннолетних является реализацией обязательств Российской Федерации по применению обще-

<sup>1</sup> Ювенальная юстиция. Опыт реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-vrn.ru/index.php/vse-novosti/49-vlast/185-yuvenalnaya-yusticiya-opit-reform>

<sup>2</sup> Там же.

признанных принципов и норм международного права, прежде всего, Конвенции ООН о правах ребенка, Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних.

Поэтапная интеграция Российской Федерации в международное правовое поле, в том числе вступление в Совет Европы, обуславливает необходимость совершенствования национального законодательства в сфере защиты прав и законных интересов детей, обеспечения гарантий при отправлении правосудия по делам несовершеннолетних.

Сегодня, говоря о ювенальной юстиции в РФ и об опыте отдельных регионов, имеется в виду уголовная ювенальная юстиция. Именно в сфере уголовного судопроизводства по делам о преступлениях несовершеннолетних в первую очередь апробируются ювенальные технологии в соответствии с международными правовыми нормами, направленными на защиту прав детей.

Ювенальная уголовная юстиция предусматривает, что профилактика рецидивов преступности несовершеннолетних возможна в ряде случаев через воспитание и просвещение при работе в этом направлении как на стадии судебного разбирательства, так и после суда. Рассмотрение уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних, по мнению автора, можно продолжать в судах общей юрисдикции субъектов Российской Федерации без выделения в отдельную систему ювенальных судов при соответствующей специализации сотрудников прокуратуры, адвокатуры, следственных органов и судей с целью экономии и эффективного использования имеющихся кадровых, финансовых, правовых и иных ресурсов. Тем более что правовым основанием деятельности судов общей юрисдикции является наличие в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах России особых глав, регламентирующих вопросы уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, а также особенности расследования и судебного разбирательства уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних.

Специализация судебной системы по рассмотрению уголовных дел о преступлениях, по которым потерпевшими являются дети, несомненно, необходима, так как для детей уголовный процесс психологически весьма травматичен, поэтому требуются меры оказания им психологической помощи, смягчения посттравматического стрессового расстройства, сопровождения и поддержки при прохождении через процедуры предварительного расследования и судебного разбирательства. Суды общей юрисдикции субъектов Российской Федерации при рассмотрении уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних уже сегодня используют ювенальные технологии, предусмотренные Минимальными стандартными правилами ООН, касающимися отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. К их числу относятся и экономия уголовной репрессии, и усиление воспитательного воздействия, и организация помощи несовершеннолетнему, оказавшемуся в конфликте с законом<sup>1</sup>. Поэтому введение правосудия по делам несовершеннолетних (предусматривающее специализацию по уголовным и гражданским делам, по которым одной из сторон является несовершеннолетний) как самостоятельной подсистемы общего правосудия остается дискуссионным.

Стоит отдельно упомянуть об активной работе ООН по внесению предложений, касающихся вопросов, явно выходящих за компетенцию этой организации, а порой и прямо вторгающихся в интимную сферу жизни человека. Безусловно, у ООН ведущая роль в формировании многих институтов и норм международного права, включая права несовершеннолетних на особое положение в случае их уголовного преследования, однако принципиальная позиция этой организации в отношении некоторых

<sup>1</sup> Ювенальная юстиция. Опыт реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-vrn.ru/index.php/vse-novosti/49-vlast/185-yuvenalnaya-yusticiya-opit-reform>

вопросов вызывает недоумение. Так, в Замечании № 8 в подборке Замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека, сказано о недопустимости всякого строгого поведения в отношении ребенка со стороны его родителей<sup>1</sup>. В Замечании № 10 предлагается минимизировать санкции, применяемые к несовершеннолетним преступникам, исключив заключение под стражу вообще, т. е. даже совершившим тяжкие преступления<sup>2</sup>.

Кроме того, существует потребность в специализации правосудия и при рассмотрении гражданских дел с участием несовершеннолетних, прежде всего дел, вытекающих из брачно-семейных отношений, а также дел о защите прав несовершеннолетних. Отсутствие на сегодняшний день специализации судей по семейным делам с участием несовершеннолетних приводит к тому, что такие дела рассматриваются формально, иски органов опеки и попечительства о лишении родительских прав суды, как правило, удовлетворяют, при этом практически не используются иные, более мягкие меры реагирования, такие как ограничение в родительских правах<sup>3</sup>. (Продолжение в следующем номере)

## Литература

1. Балаева А. В., Женодарова Е. Д., Карнозова Л. М. Основы гуманитарной компетентности судьи, рассматривающего уголовные дела в отношении несовершеннолетних : метод. пособие / под ред. Л. М. Корнозовой. М. : Акварель, 2011. 174 с.
2. Высоцкая Н. В. Основные этапы и процессы становления в Красноярском крае ювенальной юстиции нового поколения. Положение о ювенальной службе / Высоцкая Н. В., Никитина Н. А. [и др.] // Вопросы ювенальной юстиции. 2011. № 2. С. 8–11.
3. Никитина Н. А. О понятии «ювенальная технология» [Электронный ресурс]. URL: [http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2013/3/yurisprudentsiya/nikitina.pdf](http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/3/yurisprudentsiya/nikitina.pdf) (дата обращения: 23.07.2014 г.).
4. Садовникова М. Н. Как работает ювенальная юстиция во Франции / М. Н. Садовникова // Неволя. 2006. № 8. С. 74–87.
5. Туре де Кузи, Ф. Режим отбывания наказания для несовершеннолетних во Франции / Ф. Туре де Кузи // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4 (13). С. 32–39.
6. Ювенальная юстиция: суть проекта. М. : Концептуал, 2011. 100 с.

## References

1. Balayeva A. V., Zhenodarova E. D., Karnozova L. M. *Bases of humanitarian competence of the judge considering criminal cases concerning minors* [Osnovy humanitarnoi kompetentnosti sud'i, rassmatrivayushchego ugodovnye dela v otnoshenii nesovershennoletnikh] : methodical tutorial / under the editorship of L. M. Kornozova. M. : Watercolor [Akvarel'], 2011. 174 p.
2. Vysotskaya N. V. *The main stages and processes of formation in Krasnoyarsk Territory of juvenile justice of new generation. Provision on juvenile service* [Osnovnye etapy i protsessy stanovleniya v Krasnoyarskom krae yuvenal'noi yustitsii novogo pokoleniya. Polozhenie o yuvenal'noi sluzhbe ] / Vysotskaya N. V., Nikitina N. A. [etc.] // Questions of juvenile justice [Voprosy yuvenal'noi yustitsii]. 2011. N 2. P. 8–11.
3. Nikitina N. A. *On the concept "juvenile technology"* [O ponyatii «yuvenal'naya tekhnologiya»] [Electronic resource]. URL: [http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2013/3/yurisprudentsiya/nikitina.pdf](http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/3/yurisprudentsiya/nikitina.pdf) (date of the address: 23.07.2014).
4. Sadovnikova M. N. *How juvenile justice works in France* [Kak rabotaet yuvenal'naya yustitsiya vo Frantsii] / M. N. Sadovnikova // Captivity [Nevolya]. 2006. N 8. P. 74–87.
5. Toure de Coussi. *Mode of serving of punishment for minors in France* [Rezhim otbyvaniya nakazaniya dlya nesovershennoletnikh vo Frantsii] / Toure de Coussi // Questions of juvenile justice [Voprosy yuvenal'noi yustitsii]. 2007. N 4 (13). P. 32–39.
6. *Juvenile Justice: essence of the project* [Yuvenal'naya Yustitsiya: sut' proekta]. M. : Kontseptual, 2011. 100 p.

<sup>1</sup> Подборка Замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 3(12). С. 54–61.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Ювенальная юстиция. Опыт реформ [Электронный ресурс]. URL: <http://inside-vrn.ru/index.php/vse-novosti/49-vlast/185-yuvenalnaya-yustitsiya-opit-reform>



Морозова Л. В., Загрядская О. В.

## Проблема мотивации студентов к занятиям физической культурой и спортом: гендерный подход

**Морозова Лада Владимировна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Старший преподаватель кафедры физической культуры и спорта  
lada-69@inbox.ru

**Загрядская Ольга Владимировна**

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры гимнастики  
Кандидат педагогических наук, доцент  
Alemana@yandex.ru

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема мотивации студентов к занятиям физической культурой и спортом. Приведенные результаты исследования определили направленность и методические особенности проведения занятий по физической культуре со студентами в зависимости от их гендерной принадлежности. У юношей интерес к занятиям физической культурой и спортом гораздо выше, чем у девушек, различаются и сами мотивы занятий представителей обоих полов. Для юношей более важно формирование физической подготовленности и развитие физических качеств, а для девушек — укрепление здоровья и достижение привлекательности формы тела. Особенности проявления мотивации к занятиям физическими упражнениями у юношей и девушек ложатся в основу дифференциации методических условий проведения занятий по физическому воспитанию, которое заключается в предпочтении тех или иных способов контроля, форм поощрения или порицания, а также определении содержания занятий. Формирование и повышение мотивации во многом определяется соответствующей организацией занятий, физическими упражнениями, проведением диагностики физического состояния занимающихся, правильным выбором физической нагрузки и интенсивности, индивидуального подхода, требовательностью педагога, динамичностью и эмоциональностью, новизной упражнений и форм проведения учебных и секционных занятий.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

мотивация, гендерный подход, кондиционная направленность, фитнес-программы, дифференциация, адаптация

Morozova L. V., Zagryadskaya O. V.

## The Problem of Motivation of Students to Training in Physical Culture and Sport: Gender Approach

**Morozova Lada Vladimirovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Assistant Professor of the Chair of Physical Culture and Sport  
lada-69@inbox.ru

**Zagryadskaya Olga Vladimirovna**

Herzen State Pedagogical University (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair of Gymnastics  
PhD in Pedagogic, Associate Professor  
Alemana@yandex.ru



**ABSTRACT**

In the article the problem of motivation of students to training in physical culture and sport is considered. The given results of research defined an orientation and methodical features of carrying out training in physical culture with students depending on their gender accessory. At young men interest to physical training is much higher, than at girls, motives of training of representatives of both genders are also different. For young men more important is formation of physical readiness and development of physical qualities, and for girls strengthening of health and achievement of a perfect body. Features of manifestation of motivation to physical training at young men and girls form the basis of differentiation of methodical conditions of carrying out classes in physical training which consists in preference of some ways of control, encouragement or censure forms and as definition of the content of training. Formation and motivation increase in many respects is defined by the relevant organization of physical training, carrying out diagnostic actions of a physical state engaged in a right choice of physical activity and intensity, an individual approach, insistence of the teacher, dynamism and emotionality, novelty of exercises and forms of carrying out educational and section training.

**KEYWORDS**

motivation, gender approach, condition focus, fitness-programs, differentiation, adaptation

---

Государственным образовательным стандартом учебная дисциплина «Физическая культура» включена в программу обязательных гуманитарных дисциплин вуза. В Северо-Западном институте управления (СЗИУ) программа дисциплины «Физическая культура», ее учебно-методическое, материально-техническое обеспечение соответствуют требованиям к обязательному минимуму содержания и уровню подготовки бакалавра по циклу Б-4 Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению 081100.62 «Государственное и муниципальное управление». По программе бакалавриата на занятия физической культурой в СЗИУ отводится 4 ч. в неделю, что является общепринятой нормой. Целями освоения дисциплины «Физическая культура» являются: формирование физической культуры личности и способности направленного использования разнообразных средств физической культуры, спорта и туризма для сохранения и укрепления здоровья, психофизической подготовки и самоподготовки к будущей жизни и профессиональной деятельности. Задачей дисциплины «Физическая культура» является обеспечение студентов всеми аспектами знаний о жизнедеятельности человека, о функциональных особенностях его организма, о здоровье и здоровом образе жизни (ЗОЖ), о том, каким образом можно овладеть практическими навыками и умениями, обеспечивающими сохранение и укрепление здоровья, совершенствование психофизических способностей и качеств личности. Согласно общепринятым теоретическим подходам, у студентов, регулярно занимающихся физической культурой и спортом, вырабатывается определенный стереотип режима дня, повышается уверенность в своих действиях и поведении, наблюдается развитие престижной установки на здоровый образ жизни, высокий жизненный тонус. Студенты в большей мере коммуникабельны, уверены в своих возможностях, готовы к сотрудничеству, радуются социальному признанию, меньше боятся критики в свой адрес [6].

Главным компонентом для начала занятий физической культурой и спортом является мотивация. Слово «мотивация» происходит от латинского «*movere*» и обозначает движение, побуждение, процесс управления физиологическим и психологическим состоянием человека, определяющий его активность, устойчивость, целеустремленность, позволяющий добиться успеха. Мотивация — это процесс формирования и обоснования намерения что-либо сделать или не сделать. Мотивация к физической активности — особое состояние личности, направленное на достижение оптимального уровня физической подготовленности и работоспособности [1]. Совокупность мотивов — мотивация — в большей степени определяет

образ жизни. Следовательно, для сохранения здоровья важна мотивация двигательной активности как основного фактора, сберегающего здоровье. Активный интерес к занятиям физической культурой формируется в результате внутренней мотивации, возникающей при соответствии мотивов и целей занимающегося. Причиной отсутствия мотивации к занятиям физическими упражнениями и спортом является как недооценка роли физической культуры самими студентами, так и неоправданное принижение роли этого предмета в учебном заведении в целом, пренебрежительное отношение со стороны других кафедр. Отсутствие мотивации к занятиям физической культурой приводит к тому, что немалый процент студентов во время итоговой аттестации не выполняет контрольные нормативы, предусмотренные учебной программой. В связи с этим большое значение приобретает исследование структуры мотивационной заинтересованности студентов в занятиях физической культурой и спортом и поиск путей ее повышения. Так как здоровье и учеба студентов взаимосвязаны и взаимообусловлены, то важно поддерживать интерес и положительное мотивационно-ценностное отношение к физической культуре, потребность в регулярных занятиях физическими упражнениями и спортом, в физическом самосовершенствовании. Для этого необходимо смещать акцент внимания с нормативных показателей физкультурно-спортивной деятельности и как можно чаще вносить изменения в практические занятия путем включения в них современных средств физической культуры и разнообразных форм занятий.

Мотивы, как и цели, формируются, трансформируются, закрепляются, актуализируются под воздействием объективных условий жизни, деятельности и организованного процесса обучения. В современном вузе необходим поиск новых организационных форм, средств и методов, позволяющих более эффективно реализовывать должное направление [3]. Решить эту проблему возможно с помощью компетентной организации учебного процесса по физической культуре, используя различные виды спорта и современные системы физических упражнений, учитывающих индивидуальность студента и его интересы.

Формирование заинтересованности в занятиях физической культурой и спортом у студентов — это не одномоментный, а долгий многоступенчатый процесс — от развития элементарных гигиенических навыков до формирования глубоких знаний по теории физического воспитания и устойчивой привычки к интенсивным занятиям спортом. Существенную роль в формировании интереса к занятиям физической культурой и спортом играют и личностные качества преподавателя: его доброжелательность, общительность, принципиальность, справедливость, целеустремленность в вопросах развития физической культуры в студенческой среде. Кроме того, он должен предъявлять высокие требования и к самому себе, т. е. следить за своим внешним видом и физической формой. Традиционно к факторам, которые влияют на формирование мотивации студентов к занятиям физической культурой и спортом, относятся:

- место, которое занимает физическое воспитание в учебно-воспитательном процессе вуза;
- наличие современной спортивной базы, инвентаря и оборудования для занятий спортом;
- наличие секций по видам спорта, соответствующих интересам студентов;
- наличие сборных команд по видам спорта и успех их выступления на межвузовских, городских и международных соревнованиях;
- наличие спортивных стендов и галереи выдающихся спортсменов, обучающихся в вузе.

В процессе наблюдения и анкетирования студентов авторы статьи проанализировали их отношение к занятиям физической культурой и спортом. Всего в исследовании приняли участие 280 студентов 1–3 курсов СЗИУ в возрасте от 17 до 20 лет, из них 97 (34,6%) девушек и 183 (65,3%) юноши. Выяснилось, что в целом

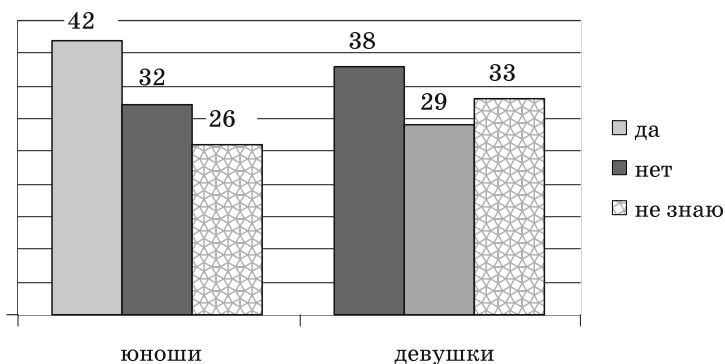


Рис. 1. Желание активно заниматься физической культурой, %

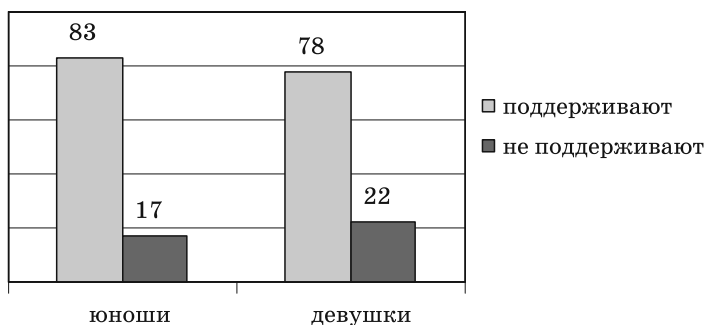


Рис. 2. Соотношение мнений респондентов по вопросу принадлежности дисциплины «Физическая культура» к числу обязательных в вузе, %

отношение к физической культуре положительное, однако при этом у юношей больше положительных ответов (72%), чем у девушек (56%). Отрицательное отношение к физической культуре отметили 28% юношей и 44% девушек.

Количество желающих активно заниматься физической культурой и спортом одинаково как у юношей, так и у девушек, однако, отвечая на вопросы анкеты, менее половины респондентов дали положительный ответ (рис. 1).

Важно отметить, что студенты согласны со статусом физической культуры как обязательной учебной дисциплины в вузе (рис. 2).

Как юноши (62%), так и девушки (75%) одинаково отметили значительную роль личности преподавателя в формировании положительного отношения к занятиям физической культурой.

Исследуя структуру мотивации, удалось установить, что среди основных мотивов первое место занимает «укрепление здоровья» (рис. 3).

Для меньшего количества опрошенных занятия являются способом удовлетворения потребности в общении.

Мотив формирования здоровья превалирует у студентов как мужского, так и женского пола (75 и 59% соответственно), при этом для девушек физические упражнения — это в большей степени способ коррекции фигуры (32%), у юношей этот мотив выражен незначительно (11%).

При выборе средств поддержания привлекательности формы тела также прослеживаются гендерные различия. Красивыми и стройными желают быть все, но

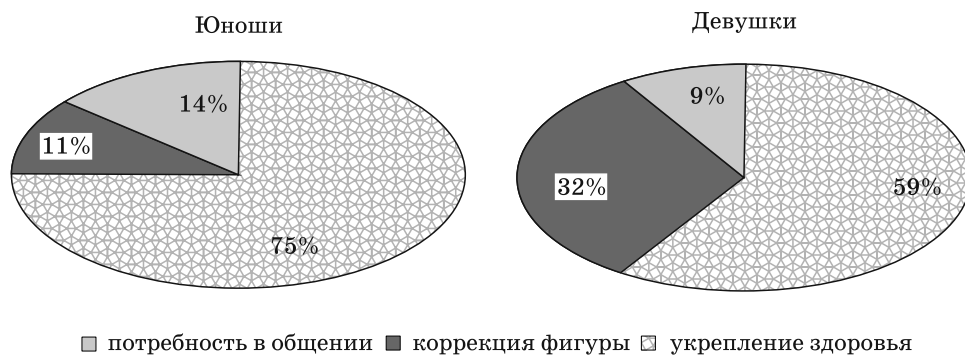


Рис. 3. Соотношение основных мотивов занятий физической культурой и спортом у юношей и девушек

девушки акцентируют свое внимание на диете, а юноши предпочитают физические упражнения и спорт.

Различия между мотивацией у юношей и девушек, видимо, можно объяснить их отношением к занятиям и той ценности, которую занимают физическая культура и спорт в их жизни [2].

Таким образом, полученные результаты показали, что у юношей интерес к занятиям физической культурой гораздо выше, чем у девушек, различаются и сами мотивы занятий представителей обоих полов. Отсюда следует, что занятия физической культурой и спортом должны строиться с учетом гендерных особенностей студентов, актуализируя их гендерные роли, формируя понимание о предназначении мужчины и женщины в обществе [4].

С позиции гендерного подхода можно заключить, что юноши будут с большим энтузиазмом заниматься игровыми видами спорта, единоборствами, посещать тренажерный зал, т. е. стараться развить все группы мышц и научиться защищать себя и в будущем свою семью. Девушкам, чтобы не потерять женственность, изящные очертания тела, необходимо поддерживать мышечный тонус, развивать гибкость, уделять внимание формированию красивой осанки, а также тренировать мышцы, необходимые для вынашивания и рождения ребенка.

В обществе на девушку, женщину возложена особая биологическая и социальная роль, связанная с продолжением рода и передачей социального опыта от поколения к поколению, поэтому вопросы сохранения, укрепления здоровья и формирования мотивации двигательной активности у девушек-студенток требуют своевременного решения.

Проведенные авторами исследования свидетельствуют о различиях в интересах к видам двигательной активности у юношей и у девушек. Популярными видами спорта у юношей являются: волейбол, баскетбол, футбол, атлетическая гимнастика, единоборства, плавание, легкая атлетика. Девушки предпочитают заниматься танцами, аэробикой, степ-аэробикой, аквааэробикой, фитболом, плаванием, волейболом, легкой атлетикой. Анализ результатов, полученных в ходе опроса, позволил построить иерархию мотивов у юношей и девушек (рис. 4).

Различия в доминировании мотивов определили направленность занятий по физическому воспитанию. Таким образом, для юношей занятия должны носить в большей степени развивающую (кондиционную) направленность, а для девушек — оздоровительную. Особенности проявления мотивации к занятиям физическими упражнениями у юношей и девушек ложатся в основу дифференциации методических условий проведения занятий по физическому воспитанию. К ним относятся следующие:

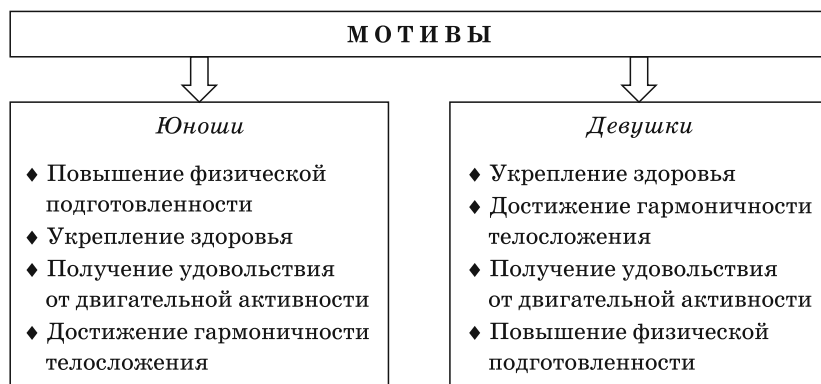


Рис. 4. Приоритетность мотивов занятий физическими упражнениями юношей и девушек

- сообщение теоретических знаний о здоровом образе жизни и их реализация в практике;
- выбор физических упражнений, которые вызывают интерес у студентов;
- дозирование физических нагрузок;
- применение методов поощрения и порицания;
- особенности контроля физической подготовленностью;
- оценка по физическому воспитанию.

На занятиях по физической культуре проявление активности связано не только с выполнением физических упражнений, но и с регулярностью их посещения, что в свою очередь, зависит от стимулов, которые использует преподаватель. К ним можно отнести: методы поощрения и порицания, контроль и выставление оценки. При проведении занятий с девушками более эффективными являются методы поощрения и вербальная оценка их достижений на занятии. Юношам необходима точная, количественная оценка, выраженная в килограммах, сантиметрах, секундах и т. п. Одним из классических методов привлечения студентов к занятиям физической культурой и спортом является наличие в программе трех основных аспектов:

- оздоровительного, характеризующегося обеспечением эффективного развития физических качеств, постепенным увеличением нагрузки, плотности урока и осуществлением самоконтроля;
- образовательного, который подразумевает сообщение цели и задач, формирование знаний в области физической культуры, распределение отдельных заданий, привлечение студентов к анализу и исправлению технических ошибок при выполнении движений и пр.;
- воспитательного, предполагающего решение задач воспитания ценностного отношения к здоровью, здоровому образу жизни, занятиям физическими упражнениями, воспитанию морально-волевых качеств, эстетического восприятия и пр.

Своевременная аттестация по занятиям физической культурой является основным мотивом у студентов. Через этот мотив возможно приступить к формированию оздоровительных мотивов. Тем не менее, стоит осторожно подходить к оцениванию успеваемости. Студенты со слабой физической подготовленностью испытывают дискомфорт и психологическое напряжение, которые выражаются в пассивном отношении к занятиям, отчуждении от физической культуры вообще [5].

Таким образом, анализ данных, полученных в ходе исследования, показал, что главным фактором, стимулирующим интерес студентов к занятиям физическими упражнениями, является улучшение качества и содержания занятий по физической

культуре. Это вытекает из эффективности и целенаправленности занятий, правильного выбора физической нагрузки, самостоятельности, требовательности, индивидуального подхода, личности преподавателя, его заинтересованности в работе и отношения к занимающимся, динамичности, эмоциональности, новизны упражнений и форм проведения занятий.

Решая задачу повышения мотивации у студентов, необходимо разнообразить учебные и секционные занятия, использовать ценностный потенциал физической культуры, отказаться от преобладания нормоцентрического подхода и создать на занятиях психологически комфортный режим, способствующий развитию внутренней мотивации к целенаправленной и регулярной двигательной активности. Дифференцирование программ по физическому воспитанию, основанное не только на физиологических, но и психологических, потребностно-мотивационных отличиях между юношами и девушками, способствует изменению отношения девушек к физической культуре и здоровому образу жизни в целом, усиливает мотивацию девушек-студенток к занятиям по физической культуре. Для девушек необходимо своевременно вводить новые формы занятий и современные фитнес-программы; для юношей — силовые тренировки на тренажерах и игровые виды спорта. Также следует в начале и в конце учебного года осуществлять диагностику физического состояния по регистрации ЧСС, АД как в покое, так и после дозированных стандартных физических нагрузок, а также другие доступные методы диагностики резервов кардиореспираторной системы.

Учебные занятия не должны проходить монотонно, следует чаще применять игровой и соревновательный методы, метод круговой тренировки, шире использовать музыкальное сопровождение, усилить творческую составляющую при организации занятий физической культурой.

Знания по физической культуре являются мощным средством педагогического воздействия на мотивационную потребность студенчества. Эти знания составляют рациональную основу убеждения студентов, а общеобразовательная направленность занятий является способом воздействия на формирование у студентов потребности в занятиях физическими упражнениями в свободное время. Познание основ физического развития человека и физической подготовленности дают возможность студентам вуза более эффективно и качественно использовать методы и средства для самообразования и саморазвития. Успешное использование средств физической культуры и спорта в учебном процессе и дифференцированного контроля студентов за физической подготовленностью поможет им сохранить физическую работоспособность, сформирует способность к быстрой адаптации, ускорит процессы восстановления и реабилитации после физических и умственных нагрузок. У студента формируется успешное выполнение учебных требований и улучшается успеваемость по другим дисциплинам. Воспитывается высокая организованность и дисциплина в учебе, быту, отдыхе. Физическая подготовленность способствует рациональному использованию свободного времени для личностного и профессионального развития будущего специалиста.

## Литература

1. *Беляничева В. В.* Формирование мотивации занятий физической культурой у студентов / В. В. Беляничева, Н. В. Грачева // *Физическая культура и спорт: интеграция науки и практики* / сб. науч. ст. Вып. 2. Саратов : Наука, 2009. 6 с.
2. *Доброрадных М. Б.* Ценности здоровья и имиджа в образе жизни студентов / *Доброрадных М. Б.* // Юбилейный сборник научных трудов молодых ученых и студентов РГАФК. М., 1998. С. 31–37.
3. *Ильин Е. П.* Психология физического воспитания. СПб., 2002.



4. Слепова Л. Н. Гендерный подход к физическому воспитанию студентов / Слепова Л. Н., Хаирова Т. Н., Дижонова Л. Б. // Современные наукоемкие технологии. 2010. № 5. С. 129–130.
5. Старчевков М. М. Рейтинговая оценка как средство повышения мотивации студентов к занятиям физической культурой / М. М. Старчевков. Омск : СГУФК, 2005. 23 с.
6. Сырвачева И. С. Мотивация самостоятельных занятий физическими упражнениями / И. С. Сырвачева // Физическая культура, здоровье: проблемы, перспективы, технологии : матер. регион. науч. конф. / ДВГУ. Владивосток, 2003. С. 108–111.

## References

1. Belyanicheva V. V. *Formation of motivation to physical trainings at students* [Formirovanie motivatsii zanyatii fizicheskoi kul'turoi u studentov] / V. V. Belyanicheva, N. V. Gracheva // Physical culture and sport: science and practice integration [Fizicheskaya kul'tura i sport: integratsiya nauki i praktiki]: collection of scientific article. Vol. 2. Saratov : Science [Nauka], 2009. 6 p.
2. Dobroradnykh M. B. *Health and image values in a students' way of life* [Tsennosti zdorov'ya i imidzha v obraze zhizni studentov] / Dobroradnykh M. B. // Anniversary collection of scientific works of young scientists and students of SCOLIPE [Yubileinyi sbornik nauchnykh trudov molodykh uchenykh i studentov RGAFK]. M., 1998. P. 31–37.
3. Ilyin E. P. *Psychology of physical training* [Psikhologiya fizicheskogo vospitaniya]. SPb., 2002.
4. Slepova L. N. *Gender approach to students physical training* [Gendernyi podkhod k fizicheskomu vospitaniyu studentov] / Slepova L. N., Hairova T. N., Dizhonova L. B. // Modern knowledge-intensive technologies [Sovremennye naukoemkie tekhnologii]. 2010. N 5. P. 129–130.
5. Starchekov M. M. *Rating assessment as means of increase of motivation of students to physical training* [Reitingovaya otsenka kak sredstvo povysheniya motivatsii studentov k zanyatiyam fizicheskoi kul'turoi] / M. M. Starchekov. Омск : SSUPC [SGUFK], 2005. 23 p.
6. Syrvacheva I. S. *Motivation to independent training and physical exercises* [Motivatsiya samostoyatel'nykh zanyatii fizicheskimi uprazhneniyami] / I. S. Syrvacheva // Physical culture, health: problems, prospects, technologies [Fizicheskaya kul'tura, zdorov'e: problemy, perspektivy, tekhnologii] : materials of regional scientific conference / DVFU. Vladivostok, 2003. P. 108–111.

# Черносотенные организации и Манифест от 17 октября 1905 г.: анализ политической позиции правоконсервативных сил после первой русской революции

**Ивакин Григорий Анатольевич**

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

Доцент кафедры истории российской государственности

Кандидат исторических наук, доцент

lvakin@rane.ru

## *РЕФЕРАТ*

В статье рассматриваются политические взгляды черносотенных союзов и организаций на проблему представительной власти. На основе архивных материалов анализируется позиция правоконсервативных сил царской России по данной проблеме. Обосновывается вывод, согласно которому, несмотря на определенную вариативность отношения черносотенцев к институту народного представительства, в целом она была антагонистической и противодействовала политической модернизации России.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

черносотенство, Манифест от 17 октября 1905 г., Союз русского народа, Русское Собрание, Государственная дума

Ivakin G. A.

## **Black Hundred Organization and Manifesto of October 17, 1905: Analysis of the Political Right-wing Conservative Forces Positions after the First Russian Revolution**

**Ivakin Grigory Anatolievich**

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

Associate professor of the Department of History of Russian Statehood

PhD in History, Associate Professor

lvakin@rane.ru

## *ABSTRACT*

The article discusses the political views of the Black Hundred unions and organizations on the issue of representative government. On the basis of archival materials analyzed position right-wing conservative forces of Tsarist Russia on this issue. The conclusion, according to which, despite some variation in relation to the institution of the Black Hundreds of popular representation, in general, it was antagonistic and opposed political modernization of Russia.

## *KEYWORDS*

Black Hundreds, the Manifesto of October 17, 1905, the Union of Russian People, Russian Assembly, the State Duma

---

Начало XX в. в российской истории стало эпохой формирования и становления первых политических партий и организаций самой разной направленности. Среди них особое место занимали правоконсервативные политические силы, вошедшие в историю под общим названием «черносотенцы». Зарождение черносотенного движения тесно связано с революционными событиями начала прошлого века, выну-

дившими власть искать пути преодоления политического кризиса и сохранения традиционных основ российской государственности. Будучи инспирированным властью, черносотенство в короткий срок стало значимой политической силой, претендующей на статус «партии власти», основной политической силы империи. Рассматривая само себя в качестве охранительного движения, черносотенство активно включилось в политическую жизнь страны, продемонстрировав востребованность обществом консервативной идеологии, основанной на его традиционных ценностях.

В статье предполагается на основе архивных материалов рассмотреть взгляды черносотенцев на проблему парламентаризма и их отношение к Манифесту от 17 октября.

В конце XIX в. произошла серьезная перегруппировка политических сил. «Историческая власть» — консервативный лагерь имел под собой не только легальную оппозицию, земство, либеральную профессию, но и политический радикализм, окрашенный в социалистические тона, исповедовавший всяческую «нелегальщину». Борьба этих трех течений как теоретическая тенденция наметилась в публицистике, в толстых журналах и «летучих листках» — прокламациях еще в 1861 г.; теперь это была уже не теория и даже не только политическая доктрина, но и живое общественное движение [4, с. 16]. И эти существовавшие тогда общественно-политические объединения обрели простор для развития своей активности.

Как отмечает исследователь парламентаризма в России О. Г. Малышева, сама идея народного представительства по образцу западноевропейских стран была болезненной и неприемлемой для российских императоров. Правда, некоторые наиболее дальновидные из них понимали необходимость хотя бы декоративных изменений абсолютизма с целью сохранения монархического строя [2, с. 295].

В эпоху великих реформ 60–70 гг. XIX столетия вопрос этот неизбежно должен был получить особую остроту. Александр II после долгих и мучительных колебаний решился на допуск выборных от привилегированных сословий к совещательному участию в законодательной деятельности. Убийство императора 1 марта 1881 г. похоронило и эти робкие попытки реформирования политической системы «сверху». Александр III, в отличие от отца, к самой идее народного представительства относился весьма негативно. Своим указом он приостановил решения отца о привлечении выборных. Не последнюю роль в этом сыграл К. П. Победоносцев, убеждавший императора в том, что «верховная говорильня», организованная по образцу «гнилого Запада», есть орудие всякой неправды и источник всяких интриг — затея совершенно ненужная и вредная для России» [3, с. 178–179]. До последних дней правления Александр III был непоколебим в вопросе о парламентаризме. В 1893 г. на докладе министра о работе японского парламента царь написал: «Чепуха и комедия». Вступив на престол, Николай II унаследовал подобные настроения от отца. На докладе министра иностранных дел о положении дел на Крите от 24 декабря 1898 г. он сделал следующую пометку: «Очень важно на первых же порах ограничить, сколь возможно, применение на Крите представительного начала, о чем меня очень просил королевич Георгий еще в Дании. С этим я вполне согласен» [Там же, с. 180].

В Российской империи на тот момент высшим законосовещательным учреждением оставался Государственный Совет, созданный в ходе политических преобразований М. М. Сперанского. Именно с деятельностью Государственного Совета связывались политические преобразования в стране, введения народного представительства [7, с. 45].

К 1905 г. зашла речь о реформе Государственного Совета. К этому времени он представлял собой весьма возрастное учреждение — «архив государственной мудрости», по меткому замечанию современника. Состав Государственного Совета, без сомнения, обладал колоссальным опытом, но при этом весьма ограниченной

трудоспособностью. Во второй половине XIX в. несколько раз обсуждались планы введения выборных представителей в Совет [Там же].

И все же первой попыткой, которой был дан старт предстоящему изменению политического порядка, был Манифест 26 февраля 1903 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», значительную роль в подготовке которого сыграл министр внутренних дел В. К. Плеве. Сам Плеве был убежден, что «всякая игра в конституцию должна быть в корне пресекаема» [1, с. 586].

Вступление в январе 1904 г. в войну с Японией прервало ход внутривластной трансформации политического управления. Великая империя терпела одно за другим поражения на фронте, вызывавшие оскорбление чувства национальной гордости, которое обернулось против собственной власти — виновницы национальной трагедии. От японцев как-то вдруг народное негодование перебросилось на собственного царя [4, с. 24].

Война требовала общенационального напряжения сил, и царь для укрепления единства попытался найти общий язык с оппозиционной либерально-демократической общественностью [Там же, с. 25]. 1 ноября 1904 г. Святополк-Мирский в своем докладе сообщал императору: «...положение очень критическое <...> 99% мыслящей России этого желают (допущения населения к участию в отправлении законодательной и административной власти — *прим. авт.*)» [6, с. 123]. При этом постоянно происходили совещания, обсуждения и популяризация на страницах периодических изданий того времени. Суждения попали за границу и там тоже активно обсуждались. Предлагались различные варианты политического устройства страны. Poleмика среди общественности была продолжительной, но небезосновательной.

Вслед за этим последовал Указ Его Императорского Величества от 14 декабря 1904 г. как реакция консервативных кругов на либеральные предложения по реформированию государственного управления. Указ был своеобразным увещанием и обращением правительственного лагеря к народу о неизбежности порядков. И реакция общественности не заставила себя ждать.

По мнению О. Г. Малышевой, причинами кризиса стали:

- незавершенный характер реформаторства XIX в., не затронувшего политическое устройство;
- происшедшие к этому времени изменения в обществе, прежде всего — расслоение дворянского сословия, усиление экономической мощи национальной буржуазии при одновременном отсутствии для нее доступа к государственному управлению;
- нерешенные проблемы в социальной сфере: отсутствие рабочего законодательства, нравственная и идеологическая трансформация в среде российского крестьянства;
- неумение или нежелание власти услышать настроения общества, пока еще готового к компромиссу с властью;
- категорическое неприятие монархом и его окружением каких-либо реформ в сфере государственного управления.

Все это предопределило дальнейшее развитие событий [3, с. 29].

В сложной революционной обстановке — бесконечной череде митингов, демонстраций рабочего класса, различных политических проектов реформирования управленческой модели развития страны, недовольства церковной бюрократии угнетенным положением православной церкви — политическая элита и исполнительная власть в лице выдающегося деятеля П. А. Столыпина убедили императора дать толчок развитию общественной системы государства, подписав Манифест 17 октября 1905 г.

После предоставления народонаселению империи возможности самостоятельного выбора — участие в общественных институтах императорской России —

в стране стали активно формироваться общественные организации, политические партии, проводиться собрания и съезды.

Вслед за манифестом был опубликован и Указ о преобразовании деятельности Государственного Совета.

Это было закономерным процессом, подготовленным всем ходом предыдущего поступательного исторического развития страны. В начале XX в. было положено начало политическим реформам: народ постепенно стал включаться в политический процесс управления государством посредством общественных организаций и участия их представителей в работе первого зарождающегося парламента империи.

С выходом Манифеста 17 октября 1905 г. и избирательного закона 1906 г. государственное управление империи обрело новое политическое лицо.

Провозглашенные императором принципы манифеста не спешили претворяться в жизнь ни политической элитой страны, ни традиционно-консервативными общественными силами.

При этом правоконсервативный лагерь занял выжидательную позицию. Наряду с этим следует отметить, что черносотенные союзы и организации проходили свое становление, начиная с 1900 г., и формировались по большей части как политическая сила в противовес революционному движению. Не прекратили свою деятельность и правомонархические салоны в Петербурге, где активно формировалось интеллектуальное поле последующих действий правящей политической элиты страны. Тем не менее, свою идейно-теоретическую базу правоконсервативное движение напоказ не выставляло. Хотя она была четко основана на сложившейся еще в XIX в. уваровской триаде «Самодержавие, Православие, Народность» — той религиозно-политической платформе, которая была предложена еще в Древней Руси во времена правления князя Владимира как доктринальная идея развития государства.

Лидеры движения не спешили активно участвовать в первых двух избирательных кампаниях в Государственные думы. Несмотря на это, правоконсервативный лагерь был одним из самых массовых и идеологически продуманных общественно-политических сил начала XX в., призванных, с одной стороны, нивелировать революционное движение в стране, с другой, — на практике утвердить еще раз религиозно-политическую идейную основу государственности, вовлекая в политическую активность народные массы в поддержку самодержавной формы правления.

Стоит отметить, что именно тогда правоконсервативное движение получило свое историческое название — черносотенство, которое перекочевало на страницы научной литературы и публицистики.

Итак, «за время войны (Русско-японской — прим. авт.) и смуты в разных городах империи возникли отделы Русского Собрания, назначение которых — объединять местных истинно русских людей на почве служения историческим идеалам — „Православию, Самодержавию, Народности“»<sup>1</sup>.

В начале 1900-х гг. Русское Собрание было идейной консолидирующей силой правоконсервативного лагеря, а его члены постепенно формировали идейную платформу всего того, что будет впоследствии, вплоть до 1917 г., использовано в предвыборной риторике, произнесено с думской трибуны и на общественных сходах и собраниях консерваторов.

Не только теоретически, но и деятельно именно членам этих организаций и партий предстояло активно включаться в избирательные кампании 1906–1912 гг., конкурируя с оппонентами царского режима, и участвовать в работе Государственной думы и Государственного Совета на протяжении 1906–1917 гг., поддерживая законодательно «волевую» императорскую политику.

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. ОО ДП. Оп. 236.1906. Д. 186. Л. 43.

Реакция на Манифест 1905 г. Русского Собрания хорошо прослеживается в «Воззвании к единомышленным партиям, союзам и русскому народу», в котором Собрание поясняло основные положения царского Манифеста: «...ни по форме изложения, ни по своему содержанию (Манифест — прим. авт.) не указывает на отречение Государя Императора от Самодержавной власти, преемственно дарованной Ему милостию Божией и русским народом, избравшим на царство Дом Романовых», и далее: «Государь Император продолжает именовать себя Самодержцем Всероссийским, а православная церковь молится о нем, как о «О благочистивейшем и Самодержавнейшем Государе Нашем»»<sup>1</sup>.

По мнению членов Русского Собрания, «Манифест 17 октября 1905 г. <...> выражает лишь недоверие Государя Императора к прежним Его советникам, которые находясь далеко от народа и не зная его нужд, подносили к утверждению Государя такие законы, которые не только не отвечали народным желаниям, но <...> направлены в разрезе с народными интересами»<sup>2</sup>.

Следует отметить отсутствие созидательного начала в тактике правоконсерваторов — идейная платформа и политические приемы Русского Собрания заложили теоретическую основу «критики правительственных чиновников» и противопоставляли парламент и правительство «волевой» деятельности императора, а в последующем стали использоваться при борьбе с другими политическими партиями и движениями в стране. «Тактика противопоставления» в дальнейшем станет одной из основ общественно-политической деятельности всего правоконсервативного лагеря.

Вопрос о реформе представительного строя был поставлен в самом скором времени после провозглашения Манифеста 17 октября, и консерваторы продолжали ее обсуждать вплоть до времени крушения монархии.

Через месяц после принятия октябрьского манифеста С. Ф. Шарапов и князь А. Г. Щербатов предлагали созвать Земский собор, который бы восстановил погранный самодержавный порядок. Подобный сценарий вынашивал и И. Л. Горемыкин, считая, что надо отказаться от законодательного представительства. По мнению одного из лидеров правого крыла Государственного Совета А. А. Нарышкина, Дума рано или поздно должна была признать, что в России она не может играть роль законодательного учреждения [5, с. 58].

Князь А. Щербатов в своем «Обращении к Московскому дворянству» в 1905 г. писал: «...При народном представительстве народ уступает свое право участия в управлении страной своим представителям <...> исторический русский государственный строй основывается на совершенно иных началах...»<sup>3</sup>.

Не оставался в стороне и Союз русских людей в своих обращениях к Государю, к съезду и народу, высказывая опасения, что существует «настойчивое стремление некоторой части общества поколебать исторически выработавшийся государственный уклад, <...> желание навязать стране чуждые нашему быту <...> всему складу нашего общественного строя способы правления»<sup>4</sup>.

По мнению Союза русских людей, благодаря объединению «свободно выбранных представителей»<sup>5</sup> с мест будет покончено с бюрократическим произволом: «...сохранение управления на началах исключительно бюрократических пагубно отражается на самой идее самодержавия, ореол которого, благодаря чрезмерному раз-

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. ОО ДП. Оп. 236.1906. Д. 186. Л. 11–11 об.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> ГАРФ. Ф. 116. Оп. 2. Д. 39. Л. 7–8.

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф. 116. Оп. 2. Д. 15. Л. 3–5 об.

<sup>5</sup> Там же. Л. 15 об.



виту этой системы управления, бледнеет все более и более...»<sup>1</sup>. При этом Союз предполагал, прежде всего, народное представительство не в том виде, в котором впоследствии оно реализовалось. Законодательный орган, по мнению Союза, должен был представлять именно людей с «земли» для обсуждения всех насущных вопросов страны в качестве органа «по обмену мнениями» всех сословий населения империи. Союз пытался убедить императора в правильности выбираемого тогда пути развития государственного управления: создать представительный орган, ограничивающий произвол бюрократии, которая перестала сознавать «чаяний народных», призванный решить общественные нужды и церковные вопросы.

Вскоре на данные предложения последовал ответ императора, в котором отмечалось, что «сама жизнь укажет нам пути к устройению тех несовершенств и погрешностей, которые могут оказаться в таком новом и большом деле, которое Я задумал на благо всех Моих подданных...»<sup>2</sup>.

Высказывания, записки и переписка между собой видных общественных и политических деятелей вскрывает подлинные настроения консервативных политических кругов. Фактически правомонархизм не нашел поддержки своих начинаний со стороны императора. В такой морально-психологической атмосфере черносотенные союзы и организации приступили к участию в избирательной кампании и парламентской деятельности.

Правление Союза русского народа, обращаясь к населению империи, подчеркивало желание Николая II изменить систему государственного управления, так как он «не доволен существующим строем управления...»<sup>3</sup>.

После выхода манифеста Союз русских людей в своем воззвании «Самодержавие или конституция» проводил параллель с зарубежными парламентскими порядками и царской властью, делая выводы, что иностранный опыт не подходит России, так как избранные депутаты «всегда будут выразителями интересов не всего народа, а известных партий, будут отстаивать и преследовать свои выгоды»<sup>4</sup>. В результате же Союз советских людей приходил к выводу, что понимать Манифест 17 октября в качестве прообраза конституции «могут только люди, желающие взять власть Государственную в свои руки»<sup>5</sup>.

Черносотенцы крайне негативно отнеслись к инициативам власти по учреждению нового законодательного органа в системе государственного управления Российской империи. При этом они активно апеллировали, с одной стороны, к неприменимости западного в российских реалиях, с другой, — к исторической традиции. Кроме этого, сам этот западный опыт парламентаризма представлялся им изначально пагубным и несовершенным. Определяя роль народа как подданных, а не граждан, черносотенцы изначально были против участия широких масс населения в политической жизни страны. В этом проявлялась консервативная сущность черносотенного движения. Они, как приемники консервативной традиции, придерживались уваровский триады и видели в ней залог стабильности и процветания российского государства.

Не без оснований (как показало будущее) черносотенцы полагали, что парламентаризм подорвет основы русской государственности, которая может существовать только в парадигме абсолютизма, основываясь на вековых традициях самодержавной власти.

По-видимому, крайне правые полагали, что парламентаризм легализует ложные, с их точки зрения, политические идеи, как левые, так и правые, которые будут

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 116. Оп. 2. Д. 15. Л. 15 об.

<sup>2</sup> Там же. Л. 5.

<sup>3</sup> ГАРФ. Ф. 116. Оп. 2. Д. 88. Л. 2.

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф. 116. Оп. 2. Д. 76. Л. 1–1 об.

<sup>5</sup> Там же.

подхвачены широкими массами. Понимая Россию как единое православное пространство во главе с сакральной фигурой царя-самодержца, черносотенцы всеми силами пытались предотвратить политические нововведения, внедряя идею ограниченного народного представительства, создания не законодательного, а в лучшем случае законосовещательного органа при царе.

Таким образом, подводя итоги рассмотрения идейно-теоретических воззрений правоконсерваторов на орган народного представительства, можно сказать следующее. Антагонизм монархистов к демократизации государственного управления и его совершенствованию был вызван в том числе революцией 1905 г. И действительно, революция породила парадокс: в стране возникло два антагонистических явления — парламент и черносотенство. В результате рассмотрения взглядов правомонархистов на начальном этапе становления парламентаризма в России к институту политического представительства, можно говорить о том, что в этот период они выступали в качестве силы, противодействующей политической модернизации в России.

## Литература

1. Витте С. Ю. Воспоминания. В 3 т. Т. 3. М. : Соцэкгиз, 1960.
2. Горянин А. Б. Мифы о России и дух нации. М. : Pentagaphic, 2002.
3. Малышева О. Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. В 2 ч. Ч. 1. 2001.
4. Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской Империи 1906–1917. М. : Кн. и бизнес, 1998.
5. Соловьев К. А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М. : РОССПЭН, 2011.
6. Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л. : Наука, Ленингр. отделение, 1981. 256 с
7. Лукоянов И. В. У истоков российского парламентаризма. СПб. : Лики России, 2003.

## References

1. Witte S. Yu. *Memoirs* [Vospominaniya]. In 3 vol. Vol. 3. M. : Publisher socio-economic literature [Socjekgiz], 1960.
2. Goryanin A. B. *Myths about Russia and spirit of the nation* [Mify o Rossii i dukh natsii]. M. : Pentagaphic, 2002.
3. Malysheva O. G. *Duma Monarchy: birth, formation, crash* [Dumskaya Monarkhiya: rozhdenie, stanovlenie, krakh]. In 2 parts. Part 1. 2001.
4. Smirnov A. F. *State дума of the Russian Empire 1906–1917* [Gosudarstvennaya Duma Rossiiskoi Imperii 1906–1917]. M. : Book and Business [Kn. i biznes], 1998.
5. Solovyov K. A. *Legislative and executive power in Russia: mechanisms of interaction (1906–1914)* [Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' v Rossii: mekhanizmy vzaimodeistviya (1906–1914)]. M. : RUSSPEN [ROSSPJeN], 2011.
6. Solovyev Yu. B. *Absolutism and the nobility in 1902–1907* [Samoderzhavie i dvoryanstvo v 1902–1907 gg.]. L. : Science, Leningrad Department [Nauka, Leningr. otd-nie], 1981. 256 p
7. Lukojanov I. V. *At sources of the Russian parliamentarism* [U istokov rossiiskogo parlamentarizma]. SPb. : Faces of Russia [Liki Rossii], 2003.

## Русские подданные в Финляндии по данным Первой всеобщей переписи населения 1897 г. (население мыса Катаянокка)<sup>1</sup>

**Родионова Ольга Вадимовна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры истории и политологии  
rodionova83@gmail.com

### РЕФЕРАТ

В статье на основе первичных архивных документов Первой всеобщей переписи населения 1897 г. анализируются русские подданные, проживающие на полуострове Скатуден. Особенностью найденных документов является то, что они хранят информацию о русских гражданах, проживавших на территории Великого княжества Финляндского, которое, как известно, не было включено в перепись 1897 г. Информация, содержащаяся в документах, касается военных, расквартированных в крепости, и технических работников порта, проживающих на полуострове. Известно, что большой научный интерес представляют первичные данные переписи — переписные листы. Однако, как известно, большая их часть, в соответствии с имевшейся тогда инструкцией, была уничтожена после статистической обработки. Материалы, найденные в РГИА, являются весьма редким исключением из этого правила.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Первая всеобщая перепись населения, Великое княжество Финляндское, русские подданные в Финляндии, статистика, демография

Rodionova O. V.

## The Russian Citizens in Finland According to the First General Population Census of 1897 (Population of the Cape of Katajanokka)

**Rodionova Olga Vadimovna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Graduate student of the Chair of History and Political Science  
rodionova83@gmail.com

### ABSTRACT

In the article on the basis of primary archival documents of the First general population census of 1897 the Russian citizens living on the peninsula Skatuden are analyzed. Feature of the found documents is that they contain information on the Russian citizens living in the territory of the Grand duchy Finnish, which, as we know, wasn't included in census of 1897. Information containing in documents, concerns the military billeted in fortress, and the technical employees of port living on the peninsula. It is known that great scientific interest is represented by primary these censuses schedules. However, as we know, their most part, according to the instruction which was available then, was destroyed after statistical processing. The materials found in RSHA, are very rare exception of this rule.

### KEYWORDS

the First general population census, the Grand duchy Finnish, Russian citizens in Finland, statistics, demography

---

Изучение населения Великого княжества Финляндского конца XIX в. является интересной исследовательской задачей. Несмотря на то что существует финская демографическая статистика этого периода, она не охватывает все слои населения.

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 14-21-18001 а/м.

Так, например, она дает весьма ограниченные представления о доле, возрастно-половой и социальной структурах русских подданных, проживавших на территории Великого княжества Финляндского.

Значительная часть русских проживала в Гельсингфорсе (современное название — Хельсинки) — столице Великого княжества Финляндского, являвшегося административным, культурным и промышленным центром страны.

В конце XIX в. жителей в городе вместе с населением находившейся рядом крепостью Свеаборг насчитывалось приблизительно 65 тыс. чел. (не считая русских войск). В 1881 г. около 55% населения говорило на шведском языке и около 36% — на финском; остальные жители были преимущественно русские (главным образом военные, купцы и предприниматели), а также немцы<sup>1</sup>.

В городе имелся ряд русских учебных заведений: Александровская классическая и Мариинская женская гимназии, народная школа. На полуострове Скатуден (финское название Катаянокка (Katajanokka)), расположенном напротив Свеаборга, где была сосредоточена значительная часть русского населения, находилась православная Успенская церковь, монетный двор, а также тюрьма.

По данным переписи населения г. Хельсинки в 1870 г., 15% жителей были иностранцами. В 1890 г. в городе проживало 45,5% финнов, 45,6% шведов, 5,6% русских, 1,2% немцев.<sup>2</sup>

Возрастно-половая структура населения города также была изучена демографами. На 1 декабря 1890 г. в Хельсинки проживали 32 158 мужчин и 33 377 женщин. Существенной разницы между количеством мужчин и женщин нет, однако стоит обратить внимание, что численность мужчин в возрасте 22–24 лет была значительно выше всех остальных возрастных групп<sup>3</sup>. Последний факт обычно объясняется либо наличием воинских контингентов, либо активными миграционными процессами в растущих городах.

Известны сведения о конфессиональной принадлежности населения: лютеранам были 28 586 мужчин и 31 665 женщин, других представителей протестантской религии было 25 и 34, православных — 2616 и 1250, католиков — 532 и 131, иудеев — 372 и 270, мусульман — 18 и 10 соответственно, упомянут в статистике и один раскольник.<sup>4</sup>

Большой научный интерес представляют демографические характеристики отдельных городских кварталов. Так, можно рассмотреть западный район города, полуостров Катаянокка (далее в тексте — Скатуден). Изначально это был полуостров, который отделял северную городскую гавань от южной. Катаянокка, он же Можжевельный мыс, был окончательно отделен от города в 1840-е гг. каналом. Последний был прорыт для отделения Кауппатори (старой торговой площади) от нежелательного соседа — местных жителей. По воспоминаниям современников, «на Можжевельном мысу обитали рабочие доков, моряки, легкодоступные женщины и другие сомнительные люди. Катаянокка был застроен убогими лачугами, он сильно контрастировал с застроенной противоположной частью города»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Брокгауз Ф. А. Эфрон И. А. Энциклопедический словарь. Т. 8. СПб., 1892.

<sup>2</sup> Helsinki. Historic towns atlas = Helsingfors. Historiallinen kaupunkikartasto. Hämeenlinna, 2009. P. 37.

<sup>3</sup> По данным переписи населения г. Хельсинки на 1 декабря 1890 г., в городе проживало мужчин 1868 г. р. — 1362 чел., 1867 г. р. — 1387, 1866 г. р. — 1408 чел. (Suomenmaan Wirallinen Tilasto. Satjaa VI. Wäkiluvun Tilastoa. K 20. Väenlasku Helsingin, Turun, Tampereen, Wiipurin, Oulun ja Porin kaupungeissa 1 p. Joulukuuta 1890. Ensimmänen vihko. Helsingissä, 1893).

<sup>4</sup> Suomenmaan Wirallinen Tilasto. Satjaa VI. Wäkiluvun Tilastoa. K 20. Väenlasku Helsingin, Turun, Tampereen, Wiipurin, Oulun ja Porin kaupungeissa 1 p. Joulukuuta 1890. Ensimmänen vihko. Helsingissä, 1893.

<sup>5</sup> Остров Катаянокка (Скатудден) [Электронный ресурс] // Викимания. URL: <http://wikimania.ru>.

Помимо данных финской статистики о численности православной части населения Гельсингфорса, сведения о русских гражданах, проживавших в Финляндии, содержатся в материалах Первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 г.

В ходе поисковых работ по изучению этих документов в фондах Российского государственного исторического архива (далее — РГИА) были обнаружены сохранившиеся первичные документы переписи, так называемые переписные листки.

Особенностью найденных документов является то, что они содержат информацию о русских подданных, проживавших на территории Великого княжества Финляндского.

Как известно, территория Финляндии не была включена в перепись 1897 г. Однако для учета русских граждан, пребывавших на момент переписи вне губерний России, статистиками и демографами была специально выделена группа лиц, «находившихся в дальнем плавании на военных судах, в русских поселениях в Бухаре, русских подданных в Хиве и русское население, подлежащее переписи в Великом княжестве Финляндском». Документы, содержащие эти данные, находятся в РГИА в фонде Центрального статистического комитета МВД (Ф. 1290).

Среди этих документов значительную часть составляют хорошо сохранившиеся материалы о русских подданных, находившихся в Гельсингфорсе (а именно в крепости Свеаборг и на полуострове Скатуден). Информация, содержащаяся в документах, касается военных, расквартированных в крепости, и технических работников порта, проживающих на полуострове.

Известно, что большой научный интерес представляют первичные данные переписи 1897 г. — переписные листы. Однако, как известно, большая их часть, в соответствии с имевшейся тогда инструкцией, была уничтожена после статистической обработки. Материалы, найденные в РГИА, являются весьма редким исключением из этого правила.

Основной разновидностью изученных автором первичных документов, встречающихся в рассматриваемых делах, являются «Переписной лист. Форма В» и «Воинская перечневая ведомость»<sup>1</sup>, напечатанные типографским способом.

На титульном листе «Формы В» фиксировались порядковый номер переписного листа, название губернии или города, уезда или округа. Далее уточнялись места расположения описываемого объекта — указывались город (посад, местечко), «городская часть», участок (квартал), пригород (предместье, пригородная слобода), улица, площадь, переулок, номер дома (дворовое место), номер квартиры, номер переписного и счетного участков.

В «Форму В» вносилась информация о том, сколько жилых строений было на дворевом месте, «из чего каждое строение построено», чем оно крыто, сколько в нем находилось квартир, в том числе незанятых.

Записывались общие сведения (отдельно о мужчинах и женщинах) о численности всего наличного населения, постоянно живущего на месте переписи, «приписанного здесь (в слободах или пригородных селениях) крестьянского населения». Завершала эту часть бланка подпись счетчика, собиравшего сведения.

Далее на следующих за титульным отдельных развернутых листах заполнялась специальная таблица, содержащая графы: фамилия (прозвище), имя и отчество или имена, если их несколько. Отметка о тех, кто окажется слепым на оба глаза, немым, глухонемым или умалишенным; пол; «Как записанный приходится главе хозяйства и главе своей семьи?»; «Сколько минуло лет или месяцев от роду?»; холост, женат, вдов или разведен; сословие, состояние или звание; здесь ли родился, а если не

---

org/4843709/ru/ (дата обращения: 06.05.2014).

<sup>1</sup> «Воинская перечневая ведомость» не встречается среди обнаруженных архивных документов, содержащих сведения о населении полуострова Скатуден.

здесь, то где именно? (губерния, уезд, город); здесь ли приписан, а если не здесь, то где именно? («для лиц, обязанных пропискою»); где обыкновенно проживает: здесь или в другом месте (губерния, уезд, город); «Отметка об отсутствии, отлучке и о временном здесь пребывании»; вероисповедание; родной язык; грамотность (умеет ли читать, «где обучался, обучается или кончил курс образования?»); занятие, ремесло, промысел, должность (главное занятие, т. е. «то, которое доставляет главные средства для существования», побочное или вспомогательное), «положение по воинской повинности». Завершала таблицу подпись лица, заполнявшего лист.

Сохранились данные о 33 домах на Скатудене, которые указаны в 34 перечневых ведомостях, содержащих информацию о 129 жителях. Это позволяет довольно подробно изучить каждую проживавшую здесь семью. Стоит отметить тот факт, что переписчик в ходе заполнения ведомостей мог зарегистрировать не только русских поданных, проживавших на полуострове, но и их соседей.

На рассматриваемой территории в 1897 г. были переписаны 129 чел. Население полуострова считало своими родными языками русский, финский, шведский, эстонский. Это были машинисты, кочегары, матросы. На полуострове Скатуден находились портовые сооружения. Это объясняло социальный статус и характер деятельности жителей, проживавших на этой территории — большинство из них занималось техническим обеспечением порта и судов.

Хозяева семей по своему сословному происхождению, национальности и вероисповеданию отличались друг от друга. Среди них были православные и лютеране. В сословном отношении — в основном крестьяне, однако встречались и мещане, и даже дворяне. Кроме того, в ведомости, в графе сословие, значились: «отставной баталер», «отставной фельдшер», «отставной солдат», «отставной писарь».

\* \* \*

Состав населения Скатудена был весьма любопытен.

Уже первая запись включает сведения о семье помощника командира Кольбодегрундского маяка<sup>1</sup> Юрия Адамова Кинги, проживавшей на «полуострове Скатуден (Свеаборгский порт)» в «каменном трехэтажном здании, крытом железом».

Главе этой семьи 54 года, по национальности не был ни русским, ни финном. Уроженец Эстляндской губернии Гапсальского уезда, личный дворянин, он получил образование в сельской школе, считал родным языком эстонский.

Из Эстляндии (родилась в Ревеле) происходила и его жена, София Егорова, которая была на 19 лет младше мужа. Своим родным языком она считала немецкий, а образование получила в Ревельском девичьем учебном заведении. В большой семье Кинги было пятеро детей: двое сыновей (Леопольд — 16 лет, родившийся в Кронштадте, и Альберт — 9 лет), а также: Евгения, София и Мария (11, 8 и 5 лет соответственно). Младшие дети родились уже в Гельсингфорсе. Все дети Кинги своим родным языком считали русский, старшие учились в русской Гельсингфорской Александровской гимназии, младшие дочери, София и Мария, обучались дома. Все члены семьи были лютеранами. Вместе с этой семьей также была переписана «временно пребывавшая» с ними уроженка деревни Пэрэспе Эстляндской губернии, 18-летняя эстонская девица, лютеранка Ида Лилебанг, получившая образование в деревенской школе. В анкете она была записана как чернорабочая.

<sup>1</sup> Кольбодегрунд (фин. Kalbadagrund) — финский кессонный маяк, расположенный примерно в 43 км к югу от Порвоо и в 76 км к западу от Гогланда. В 1788 г. южнее Кольбодегрунда, между ним и Стеншером, отстоящим от маяка примерно на 15 км, произошло знаменитое Гогландское сражение между русским и шведским флотами.



По лаконичным записям переписного листа тем не менее можно представить уровень мобильности этой эстонской семьи, члены которой не раз меняли место жительства, переселившись сначала в Кронштадт, затем на маяк в Финляндии и, наконец, оказавшиеся в Гельсингфорсе, где их дети, в отличие от родителей, получали образование в русской гимназии и своим родным языком уже считали русский.

Рядом с семьей Кинги в том же доме проживала и бездетная русская семья «помощника по адмиралтейству» Якова Васильевича Полуэктова. Хозяину квартиры на момент проведения переписи было 39 лет, он имел чин поручика, был родом из Вятской губернии, образование получил дома «у отца».

Его супруга, Елена Ильинична, 31 год, родилась в Санкт-Петербурге, обучалась также дома «у отца». В Гельсингфорсе она была на иждивении мужа. Оба супруга были православными.

Здесь же записана еще одна бездетная семья — семья «поручика по адмиралтейству», 37-летнего Александра Ефимовича Когилыча. Сам он родился в г. Карасубазар Таврической губернии, образование получил в «Голопристанских народных классах», однако, видимо, семьей обзавелся, уже переехав в Гельсингфорс, уроженкой которого была его жена, Елизавета Тимофеевна. Эта женщина «из крестьянского сословия» в свое время обучалась в Гельсингфорской Мариинской гимназии, на момент переписи была на иждивении мужа. Супруги были православными, родным языком считали русский.

В том же доме перепись зафиксировала смешанную семью «парусного» при Свеаборгском порту 32-летнего Александра Аникеева Лыкова. Уроженец Архангельского уезда, получивший образование в Архангельском гражданском училище, Лыков по переписи числился «ратником 1-го разряда». Жену, Альму-Марию, он, видимо, встретил уже в Финляндии. К 1897 г. ей было 26 лет, она закончила Тозебельское училище, была лютеранкой, родным языком считала финский. В Гельсингфорсе у них родилось четверо детей: сын Алексей (1 год) и дочери Ирина, Антонина и Наталья (5 лет, 3 года и 4 месяца соответственно). Дети, как и отец, были записаны в анкете как православные, говорящие на русском языке.

Неподалеку, «в двухэтажном каменном здании, крытом железом», проживала семья «заведующего плавучими имуществами Свеаборгского порта» поручика Федора Карповича Карпова, уроженца села Копорье Ямбургского уезда Санкт-Петербургской губернии. На момент переписи ему было 44 года, первоначальное образование он получил в сельском училище. Его жена, Евдокия Степановна, 42 года, родилась в Кронштадте, где окончила приходское училище.

У них был сын Владимир 5 лет, который родился во Владивостоке. Все члены семьи были православными, родным языком считали русский.

Из этих данных видно, как семья меняла свое место жительства, попав в Кронштадт, затем во Владивосток, и, наконец, в Хельсинки.

Таким образом, под крышами соседних домов в этом районе Гельсингфорса проживали весьма различавшиеся по своему социальному происхождению, вероисповеданию, национальности семьи, среди которых были и эстонцы-лютеране, и православные русские, и смешанные семьи православных и лютеран. Многие из них попали в Гельсингфорс из разных губерний Российской империи, объединяла их профессия. Несмотря на то что в семьях говорили на разных языках и исповедовали разные религии, дети в них, достигнув школьного возраста, обучались в русских учебных заведениях, и родным языком в анкетах для них отмечался русский.

На полуострове проживали главным образом семейные пары, тридцать одна семья и пятеро жителей, не состоявших в браке<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Среди них, например, был сторож Иван Иванов Усов, русский. В 1897 г. ему было 28 лет,

Тесное соседство под одной крышей православных и лютеран, а также большое количество смешанных семей говорит о распространенном бесконфликтном сосуществовании русского и финского населения. 39% семей на полуострове были русскими, 13% — финскими,<sup>1</sup> одна, уже упоминавшаяся ранее, эстонская и 45% смешанных (в основном в браке состояли русские и финны, две семьи были смешанными — финско-шведскими).

Стоит отметить тот факт, что все дети получали образование, умели читать и писать. Кроме того, в смешанных семьях в большинстве случаев они записывались православными и родным языком считали русский. Таких семей на полуострове было 52%, детей в них насчитывалось 43.

Большая часть жителей были грамотными, образование получали либо на службе, либо дома, могли писать и читать на родном языке. Из 129 переписанных жителей только 7 человек оставались неграмотными (не считая малолетних детей).

На полуострове проживали как многодетные, так и бездетные семьи. Семей с одним ребенком было 20%, с двумя — 20%, с тремя — 6%, с четырьмя — 13%, свыше пяти — 9%<sup>2</sup>, бездетных было 32%.

Благодаря указанным сведениям в ведомостях о месте рождения глав семей и их детей, можно проследить места работы и службы той или иной семьи. Многие семьи меняли места проживания, что видно хотя бы из перечня мест рождения их детей<sup>3</sup>.

На материалах анкетных данных можно построить возрастные ряды для хозяев домов: в возрасте от 25 до 30 их было 6, от 30 до 35 — 5, от 35 до 40 — 5, от 40 до 45 — 2, от 45 до 50 — 1, от 50 до 55 — 2, от 55 до 60 — 2, от 60 до 65 — 4, от 65 до 70 — 1, от 70 до 75 — 1<sup>4</sup>.

Жены, как правило, были «записаны при мужьях», занимались стиркой или шитьем. В возрасте от 20 до 25 были 4 женщины, от 25 до 30 — 5, от 30 до 35 — 4, от 35 до 40 — 3, от 40 до 45 — 4, от 45 до 50 — 2, от 50 до 55 — 3, от 55 до 60 — 3; из этих данных можно сделать заключение, что большую часть замужних женщин составляли молодые, в возрасте от 20 до 35 лет.

Разница в возрасте между супругами не была значительной, мужья были старше своих жен более чем на 10 лет только в трех случаях, также в трех семьях жены были старше своих супругов.

родился он в Симбирской губернии, в селе Русская Бектяшка, происходил «из крестьянского сословия», образование «получил в роте».

<sup>1</sup>Типичной была финская семья Роберта Иванова Матсона. Хозяину на момент проведения переписи исполнилось 37 лет, родился он в Гельсингфорсе, образование получил в народном училище, был записан кочегаром. Его жена, Агата Иванова, 38-летняя уроженка Куопио, образование получила в народном училище. Детей в семье не было.

<sup>2</sup>Как пример многодетной семьи можно привести семью адмиралтейского сторожа Николая Голубева, 44 лет. Он происходил из Тверской губернии, был записан как мещанин, грамоте обучался в Полянской приходской сельской школе. Его жена, Евдокия Мартынова, 37 лет, родилась в Гельсингфорсе, а приписана была к родному городу супруга. В семье было 9 детей. Сыновья: Петр (14 лет), Александр (9 лет) и Борис (1 год), и дочери: Мария (19 лет), Наталия (18 лет), Вера (16 лет), Евгения (11 лет), Анна (5 лет) и Лидия (2 года). Старшие дети окончили Гельсингфорскую народную школу и были «при родителях». Пятеро детей родились в г. Красный Холм, четверо — в Гельсингфорсе. Старшая дочь Мария трудилась продавщицей в магазине. Все члены семьи были записаны мещанами, православными, считали родным языком русский.

<sup>3</sup>Интересна в этой связи семья Генриха Степановича Коио. Сам он родился в Кексгольме Выборгской губернии, и получил образование в ремесленном училище. Его жена, Елена Софья, происходила из Нюландской губернии, родным языком считала финский и получила домашнее образование. Их дети родились в г. Казалинске Сырдарьинской области и в Кронштадте. Все члены семьи были финскими подданными, лютеранами по вероисповеданию.

<sup>4</sup>Самым пожилым жителем полуострова Скатуден был Яков Мартин Кульдивер. Он родился в Эстляндской губернии, на момент проведения переписи ему исполнилось 72 года.

Семьи технических работников порта, обслуживающего персонала были лютеранского вероисповедания, уроженцами Финляндии. Управляющие и помощники в порту были выходцами из Российской империи, православными. Выходцами из внутренних губерний Российской империи был 21 житель, из Прибалтики — 3, из Финляндии — 5.

В качестве прислуги в четырех семьях многодетных и состоятельных жителей проживали финские гражданки. Женщины, исполнявшие эти обязанности, были либо вдовами, либо незамужними девицами. Они занимались воспитанием детей, готовили пищу, оказывались записанными в ведомости как «няньки» и «чернорабочие»<sup>1</sup>.

Такова была пестрая картина многонационального и различавшегося по сословной принадлежности населения полуострова Скатуден в 1897 г. — района, тесно связанного с портом и Свеаборгом. Судя по всему, в переписные листы не попала та часть населения, которая своим поведением, как отмечалось ранее, вызвала определенные опасения у местной полиции и добропорядочных граждан. Однако источник дает интересный «срез» структуры местного населения, отмечая ряд характерных особенностей, присущих его происхождению и образу жизни.

В конце XIX в. трудно было представить, что через несколько десятилетий этот район превратится в один из наиболее респектабельных районов Хельсинки, состоятельные жители которого уже будут иметь мало общего с теми, кто проживал здесь в годы Первой общероссийской переписи населения.

---

<sup>1</sup> Примером такой семьи может служить семья Борсук, члены которой были потомственными дворянами. Надежда Алексеевна, глава семьи, вдова, родилась в Санкт-Петербурге, получила домашнее образование. Ее сыновья, Владимир и Константин, были учениками Гельсингфорской гимназии, оба родились в Санкт-Петербурге. Вся семья была православной, родным языком считался русский. Жили они в Финляндии на проценты с капитала. Вместе с ними в доме проживала прислуга, Ида Нюман, 17-летняя девица из деревни Белоостров Выборгской губернии, считавшая родным языком финский.

# Зарубежный опыт управления внешнеэкономической деятельностью

**Шведков Александр Николаевич**

Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева (Саранск)  
Аспирант кафедры менеджмента  
aleksander-shved@yandex.ru

## *РЕФЕРАТ*

В современных условиях интеграции нашего государства в мировую экономику значительный интерес представляет изучение внешнеэкономической деятельности предприятий. В статье на основе данных российских и зарубежных источников исследуется опыт управления внешнеэкономической деятельностью предприятий в зарубежных странах. Анализируются стратегии и инструменты государственной поддержки внешнеэкономической деятельности.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

государственная поддержка, малый бизнес, дотации, протекционизм, внешнеэкономическая деятельность, интеграция

Shvedkov A. N.

## Foreign Experience of Foreign Economic Activity Management

**Shvedkov Alexander Nikolaevich**

Mordovia State University of N. P. Ogarev (Saransk, Russian Federation)  
Graduate student of the Chair of Management  
aleksander-shved@yandex.ru

## *ABSTRACT*

In modern conditions the integration of our country into the world economy is of considerable interest to study the foreign economic activity of enterprises. On the basis of data of Russian and foreign sources studied the experience of the foreign economic activity of enterprises in today's economy to foreign countries. Analyzes the strategies and instruments of government support of foreign economic activity in these countries.

## *KEYWORDS*

state support, small business, subsidies, protectionism, foreign economic activity, integration

---

В настоящее время происходит развитие внешнеэкономических связей промышленных предприятий Российской Федерации. Для повышения ее эффективности, по мнению автора, исключительно важным является изучение опыта, накопленного в этой области экономически развитыми странами.

Этот опыт в развитых странах, в первую очередь в странах ЕС, широк и разнообразен, к тому же он является многоаспектным. Значительное число российских экономистов уделяет главное внимание государственной поддержке внешнеэкономической деятельности, среди инструментов которой преобладающее влияние имеют политика кредитования, предоставление налоговых льгот, гарантий со стороны правительств и региональных властей, предоставление льгот инвесторам, а также осуществление информационной поддержки. Эти вопросы достаточно хорошо изучены российскими экономистами и нашли свое отражение в ряде публикаций [2; 3; 4].

Многолетний опыт стран ЕС показывает высокую социально-экономическую значимость государственной поддержки внешнеэкономической деятельности. Несмотря на обилие материалов, посвященных описанию различных форм и механизмов поддерж-

ки малых и средних предприятий, представляется крайне важным показать в сжатом виде опыт стран «Большой семерки» в использовании государственных средств и возможностей для поддержки внешнеэкономической деятельности предприятий. Это позволяет в значительной мере обеспечить их устойчивое и динамичное социально-экономическое развитие в условиях возрастающей конкуренции на мировых рынках.

Финансово-экономический кризис 2008 г. придал особую актуальность развитию предприятий как на ближайшую, так и среднесрочную перспективу. Тем более что за последние 5–7 лет произошли значительные изменения в формировании основ политики и нормативно-правового пространства внешнеэкономической деятельности.

Савинов Ю. А., Мигунов А. Ю. [4], а также Николаева Л. И. [3] и Лукиных О. А. [2] указывают на то, что существуют программы технической помощи ЕЭС, направленные не только на содействие национальным системам стимулирования экспорта, но и на оказание всяческой поддержки регионам стран Евросоюза в целях усиления взаимодействия в укреплении и расширении экономических контактов и торговых обменов. Например, для стран Европы важным стал проект «Сотрудничество в приграничных регионах», рассчитанный на кооперацию бизнеса разных стран<sup>1</sup>.

Для России крайне интересным является опыт, накопленный в регионах Великобритании по поддержке внешнеэкономической деятельности предприятий. Так, в Северо-Западном экономическом районе страны, где расположены 247 тыс. предприятий, 60% из которых работает на внешних рынках, всю их внешнеэкономическую деятельность курирует Северо-Западное агентство развития (СЗАР). Его главная цель — соединить усилия бизнеса, властей и общественности в налаживании и пролонгации внешнеэкономических связей. Основными направлениями деятельности являются: страхование контрактов по экспорту оборудования и комплексных проектов, профессиональное исследование рынка, проведение консультаций и инструктажей бизнесменов, выходящих на неизвестные (новые) рынки; оказание финансовой поддержки в части оплаты участия компании в международных выставках и презентациях продукции<sup>2</sup>.

С 12 марта 2008 г. правительство Великобритании приступило к осуществлению «Стратегии развития предпринимательства», которая заключается в формировании в стране наиболее благоприятных условий для развития предприятий малого и среднего бизнеса и выхода их на внешние рынки. Министерство торговли и промышленности было преобразовано в Министерство предпринимательства, промышленности и управленческих реформ (МППУР), в котором создано правительственное агентство «Обслуживание малого бизнеса» (ОМБ), осуществляющее практическую реализацию государственной политики в отношении малых и средних промышленных предприятий. Национальную инфраструктуру поддержки предприятий координирует агентство «Деловые связи». В рамках этой стратегии в 2010 г. было сокращено количество программ поддержки малых и средних предприятий с 3000 до 100 наиболее востребованных программ, обладающих высокой эффективностью. Правительство уделяет особое внимание социальному предпринимательству, поддержке добровольных и благотворительных организаций, способствующих развитию взаимодействия бизнеса и общества. Для этих целей создан «Департамент третьего сектора» при кабинете министров, который в числе прочих курирует и внешнеэкономическую деятельность.

Государственная стратегия развития внешнеэкономической деятельности предприятий предусматривает следующие важнейшие направления:

- развитие культуры предпринимательства и деловых отношений;

<sup>1</sup> Российский внешнеэкономический вестник [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rfej.ru/id/382C2F/\\$File/16-23.pdf](http://www.rfej.ru/id/382C2F/$File/16-23.pdf)

<sup>2</sup> Опыт Великобритании, Германии, США, Японии, Польши и Венгрии в развитии малого предпринимательства [Электронный ресурс] // VneshMarket.Ru : деловой портал. URL: [http://www.vneshmarket.ru/content/document\\_r\\_564FE1FC-14A2-42CB-AA00-34179DD4DFF3.html](http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_564FE1FC-14A2-42CB-AA00-34179DD4DFF3.html)

- стимулирование непрерывного процесса повышения конкурентоспособности на основе поддержки инновационных процессов, модернизации производств и совершенствования управления предприятиями;
- расширение доступа к финансовым ресурсам наряду с введением налоговых льгот для стимулирования инвестиционных процессов в модернизацию производств;
- совершенствование нормативно-правовой базы в целях сокращения административных барьеров деятельности;
- помощь в коммерциализации инновационных разработок, содействие в развитии экспортных возможностей;
- оказание помощи в преодолении последствий кризиса путем создания «Стратегического инвестиционного фонда» (1,2 млрд долл.) для финансирования инновационных проектов, а также путем предоставления налоговых льгот.

Значительную помощь своему предпринимательскому корпусу оказывают в вопросах выхода на внешние рынки Германия и Франция. В Германии правительства федеральных земель ведут свои официальные сайты на 8–10 языках, где в доступной форме излагают необходимые положения инвестиционного, корпоративного, налогового и таможенного законодательства, более того, поддерживают инвесторов из региональных и специализированных фондов<sup>1</sup>. Во Франции внешнеэкономическая деятельность промышленных предприятий также возведена в ранг государственной политики. Здесь так же, как в ФРГ и Великобритании, существуют агентства регионального развития, всевозможные ассоциации и другие некоммерческие организации, т. е. действует принцип налаживания внешнеэкономического сотрудничества не государственными органами, а специализированными негосударственными организациями, привлекающими профессионалов<sup>2</sup>.

В США на высоком уровне организована федеральная и региональная поддержка внешнеэкономической деятельности промышленных предприятий. Правительство и Конгресс США, исследовав в начале 1990-х гг. опыт развитых европейских государств-членов ЕЭС, пришли к выводу, что в США в этом направлении имеется отставание, поэтому в 1992 г. Конгресс США учредил в своем составе Координационный комитет продвижения экспорта (ККПЭ) — межведомственную структуру для продвижения экспорта и контроля за импортом в интересах правительства США.

Государственная политика правительства США по поддержке внешнеэкономических связей направлена на всестороннее оказание помощи предприятиям, в первую очередь малому и среднему бизнесу, и обеспечение свободы предпринимательства в сочетании со справедливой конкуренцией на международных рынках, основанной на развитии частной инициативы, дающей право для проявления всех возможностей личности как основы экономического развития и национальной безопасности страны. Высшим органом, реализующим государственную политику, в том числе и в области внешнеэкономической деятельности, является Администрация малого бизнеса (АМБ), которая подотчетна только президенту и Конгрессу США. Организационно в структуру АМБ входит адвокатура и Генеральная инспекция, однако их деятельность не зависит от руководства АМБ. Это дает возможность адвокатуры и Генеральной инспекции осуществлять независимую оценку состояния внешнеэкономической деятельности предприятий, определять эффективность деятельности АМБ и предлагать конструктивные меры по совершенствованию методов и программ поддержки и развития внешнеэкономической деятельности.

В каждом американском штате были учреждены отделения данного агентства, причем свое главное предназначение они видели в продвижении на международ-

<sup>1</sup> Федеральное статистическое ведомство Германии // Германский экономический журнал. 2009. № 2. С. 6.

<sup>2</sup> Инвестиции во Францию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1231/France-welcomes-investment-talent-march-2011-russian.pdf>



ные рынки товаров и услуг, предлагаемых предприятиями среднего и малого бизнеса. Дочерние агентства в штатах на сегодняшний день отвечают за обучение персонала предприятий, занимающихся внешнеэкономической деятельностью, за сбор и распространение информации для предприятий штата по вопросам выхода на зарубежные рынки, за работу международных торговых представительств, оказание деловых услуг, изучение рыночной конъюнктуры, защиту интересов американских компаний и предприятий за рубежом<sup>1</sup>.

Американская стратегия внешнеэкономической деятельности, помимо общих задач, определила и приоритетные цели, в качестве которых выступают развитие электронной и наукоемкой коммерции, содействие росту малых и средних фирм; также были установлены приоритеты в развитии внешнеэкономических связей американских предприятий с такими странами, как Китай, Индия, Бразилия и Россия<sup>2</sup>.

Следует отметить, что это агентство проявило в работе свою высокую конечную эффективность, свидетельством чему является рост торгово-промышленной экспансии США, особенно на южноамериканские и азиатские рынки. Это было обусловлено системной работой с экспортерами в США, предоставлением им услуг на бесплатной основе либо за номинальную плату мощной финансовой и в особых случаях политической поддержкой со стороны правительственных структур, использованием многообразных форм взаимодействия, в основу которых были положены информационные и инновационные технологии<sup>3</sup>.

Формы и методы государственной поддержки промышленных предприятий крупного и среднего бизнеса понятны и разнообразны, их отличает высокая конечная эффективность. Можно также отметить формы, которые показали свою наивысшую эффективность. Это всевозможные семинары с лицами, занимающимися внешнеэкономической деятельностью, а также реализация состязательных программ «торгового лидерства». По ним победителям выплачиваются значительные преференции, приоритетно предоставляются государственные заказы, осуществляются специальные выпуски документации по проводимым тренингам, презентации внешне-торговых представительств, выпуск всевозможных «листочков новостей» и другой специализированной продукции, работа онлайн-центров, обнародование конкурсных государственных предпринимательских программ с внешнеторговым обеспечением, внедрение всевозможных ассоциативных форм выхода на зарубежный рынок, проведение консультаций по вопросам внешнеэкономической деятельности непосредственно в компаниях и на предприятиях.

Помимо координационных комитетов по продвижению экспорта, в США имеются еще и негосударственные центры поддержки экспорта, которых на территории США создано более 40. Они в первую очередь создаются в малонаселенных и отдаленных штатах. Перед этими центрами ставится задача: вывести на международные рынки местные предприятия. Негосударственные центры поддержки экспорта координируют усилия и ресурсы Департамента торговли правительства США, Администрации малого бизнеса (при правительстве США), экспортно-импортного банка, заинтересованных частных лиц и других общественных организаций.

Негосударственные центры по поддержке экспорта в штатах создают и периодически собирают заседания так называемых региональных советов по экспорту, членами которых являются директора и менеджеры экспортных компаний. Они периодически встречаются с руководством начинающих компаний и активно передают им свой опыт. Эти советы обладают огромными финансовыми возможностями

<sup>1</sup> The 2006 National Export Strategy // Trade Promotion Coordinating Committee. 2006. P. 5.

<sup>2</sup> The 2007 National Export Strategy // Trade Promotion Coordinating Committee. 2007. P 5–9.

<sup>3</sup> The 2008 National Export Strategy // Trade Promotion Coordinating Committee. 2006, October. P. III–IV.

ми, так как аффилированы с центрами поддержки экспорта, а в их состав входят 1500 промышленных предприятий по всей стране<sup>1</sup>.

Показателен опыт в этой сфере и Канады. Здесь государственная политика по поддержанию внешнеэкономической деятельности предприятий направлена на эффективное использование ресурсов для развития сектора промышленных предприятий малого и среднего бизнеса, улучшение условий для внешнеэкономической деятельности, увеличение конкурентоспособности в мировой торговле. Министерство промышленности (МП) Канады разрабатывает политику и стратегию внешнеэкономической поддержки промышленных предприятий, координируя деятельность Департамента малого и среднего предпринимательства на федеральном уровне. Инфраструктура поддержки и развития внешнеэкономической деятельности предприятий в стране диверсифицирована между федеральными, региональными и отраслевыми организациями. В регионах созданы территориальные и местные отделения «Канадской сети деловых услуг», разрабатывающие программы поддержки, учитывающие местные условия. Федерация независимых предпринимателей влияет на решения правительства в области налогов, страхования и других аспектов законодательства, связанных с внешнеэкономической деятельностью промышленных предприятий.

Государственная стратегия поддержки внешнеэкономической деятельности промышленных предприятий призвана обеспечить устойчивое развитие в условиях критических изменений на внутреннем и мировом рынках, на основе взаимодействия федеральных и региональных органов управления с политическими, общественными и частными организациями за счет:

- совершенствования национальной инфраструктуры поддержки предприятий, способной предоставить клиентам наиболее полный спектр услуг, позволяющих быстро реагировать на изменение внешней среды;
- расширения доступа на зарубежные рынки, в том числе увеличения возможностей предприятий, принадлежащих малому и среднему предпринимательству, в экспорте Азиатско-Тихоокеанского региона;
- расширения возможностей доступа для предприятий к государственным закупкам с целью выхода на внешние рынки;
- облегчения доступа предприятий к финансам (169 федеральных финансовых программ, 230 местных финансовых программ) и выделения более 2,27 трлн долл. частных и государственных кредитов;
- упрочнения связей между предпринимателями, региональными органами управления, партнерскими организациями и заинтересованными сторонами по важным программам внешнеэкономической деятельности;
- повышения квалификации работников государственных и частных предприятий, улучшения системы управления персоналом и упрощения процедур ассимиляции иностранных специалистов.

Если обратиться к приоритетам в развитии поддержки в развитых и развивающихся государствах, то, по мнению Н. Н. Евченко, экономически развитые государства оказывают преимущественную поддержку среднему и малому бизнесу в выходе на зарубежные рынки, а развивающиеся страны — крупному бизнесу с государственным участием, о чем свидетельствует составленная Н. Н. Евченко таблица (табл. 1).

Н. Н. Евченко также исследовала эффективность поддержки внешнеэкономической деятельности предприятий со стороны государства, что позволило сделать ей ряд существенных выводов (табл. 2).

Проведенный Н. Н. Евченко анализ позволяет судить о том, что государственная поддержка внешнеэкономической деятельности российских предприятий среднего

<sup>1</sup> Негосударственные центры помощи в США [Электронный ресурс] // Америка для успешных. URL: <http://imstrs.blogspot.ru/2012/11/zentri-pomoshi-v-usa.html>

**Типологизация стран по стратегии и тактике государственной поддержки национального экспорта [1, с. 171]**

Типы страна	Основные формы и методы	Ключевые субъекты поддержки	Защита внутреннего рынка	Целостность системы
Экономически развитые государства	Косвенное финансирование, страхование, кредитование, гарантирование сделок, консультации, информационная и маркетинговая поддержка	Средний и малый бизнес	Сформирована система эффективной защиты внутреннего рынка по товарам с высокой долей добавленной стоимости, продуктам питания	Целостная и эффективная, стимулирует экспорт готовой продукции и услуг малых и средних предприятий
Развивающиеся государства	Субсидирование, информационная и маркетинговая поддержка	Крупный бизнес, отчасти средний	Защищены по стратегическим для данного рынка товарам	Содействует поддержке любых конкурентных товаров

Таблица 2

**Особенности стратегии и тактики государственной поддержки национального экспорта в России и странах СНГ [1, с. 178]**

Страна	Основные формы и методы	Ключевые субъекты поддержки	Защита внутреннего рынка	Целостность системы
Россия	Страхование, гарантирование, субсидирование, информационная поддержка	Крупный бизнес национально-го, регионально-го уровня	Бюрократизирована, слабо эффективна, игнорирует интересы национального производителя	Практически недоступна для среднего и малого бизнеса
Страны СНГ	Прямое финансирование, страхование, кредитование	Крупный бизнес, отчасти средний	Отсутствует или крайне слаба, разрозненна, бюрократизирована	Содействует поддержке любых конкурентных товаров

и малого бизнеса недостаточно эффективна, малофункциональна, и в отличие от западных стран, где ее содержанием является наличие бесплатных форм обучения персонала, организующего внешнеэкономическую деятельность и стимулирование ассоциативных форм сотрудничества, представляет собой, по сути, управление внешнеэкономическими формами сотрудничества. Таким образом, опыт внешнеэкономической деятельности, накопленный в зарубежных странах, для нашей промышленности является значимым и полезным.

### Литература

1. Евченко Н. Н. Региональный экономический комплекс: структура управления, программы развития : дис. ... д-ра экон. наук. Ростов н/Д, 2010.
2. Лукиных О. А. Совершенствование систем поддержки экспорта в зарубежных странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 11. С. 63–79.

3. Николаева Л. И. Зарубежный опыт стимулирования экспорта на примере ЕЭС // Международная экономика. 2008. № 1. С. 53–55.
4. Савинов Ю. А., Мигунов А. Ю. Государственно-финансовая поддержка экспорта России // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 5. С. 30–37.

## References

1. Evchenko N. N. *Regional economic complex: structure of management, development program* [Regional'nyi ekonomicheskii kompleks: struktura upravleniya, programmy razvitiya] : dissertation abstract. Rostov-on-Don, 2010.
2. Lukinykh O. A. *Improvement of systems of support of export in foreign countries* [Sovershenstvovanie sistem podderzhki eksporta v zarubezhnykh stranakh] // Russian external economic messenger [Rossiiskii vnesheekonomicheskii vestnik]. 2008. N 11. P. 63–79.
3. Nikolaev L. I. *Foreign experience of stimulation of export on the example of EEC* [Zarubezhnyi opyt stimulirovaniya eksporta na primere EES] // International economy [Mezhdunarodnaya ekonomika]. 2008. N 1. P. 53–55.
4. Savinov Yu. A., Migunov A. Yu. *State and financial support of export of Russia* [Gosudarstvenno-finansovaya podderzhka eksporta Rossii] // Russian external economic messenger [Rossiiskii vnesheekonomicheskii vestnik]. 2008. N 5. P. 30–37.

## **ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ**

Предлагаем Вам разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в различных отраслях государственного управления, ученым и преподавателям.

Журнал «Управленческое консультирование» включен ВАК Минобрнауки РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН. Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека).

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование и реферирование.

### **Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией**

В соответствии с рекомендациями ВАК, редакцией устанавливаются требования к содержанию и оформлению публикуемых в нем статей.

Для публикации в журнале Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ «Управленческое консультирование» принимаются оригинальные научные материалы, соответствующие основной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления, экономики, общества и реформ.

### **Требования к направляемым в редакцию материалам**

1. Автор представляет в редакцию:
  - ◆ распечатанный экземпляр статьи, подписанный автором, а также электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Бумажный вариант должен полностью соответствовать электронному; в конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником, материал не содержит сведений ограниченного распространения»
  - ◆ две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

## Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
  - **сведениями об авторах** (на русском и английском языках), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ \*) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
    - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
    - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках.**
2. Технические требования к материалу:
  - поля — 2,5 см везде;
  - ◆ номера страниц — в низу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
  - ◆ шрифт — Times New Roman;
  - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, межстрочный интервал — 1;
  - ◆ основной текст — 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5;
  - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, межстрочный интервал — 1. **Ссылки на электронные ресурсы, правовые и законодательные акты, архивные материалы и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи!**
3. Порядок расположения материалов:
  - ◆ инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
  - ◆ название статьи (на русском и английском языках). Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
  - ◆ краткий реферат на русском языке;
  - ◆ краткий реферат на английском языке (идентичный реферату на русском языке);
  - ◆ ключевые слова на русском языке;
  - ◆ ключевые слова на английском языке;
  - ◆ основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
  - ◆ абзацный отступ — 1,25 см (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
  - ◆ расстановка переносов не применяется;
  - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста в низ полосы документа;
  - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
  - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным шрифтом, не допускаются);
  - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
  - ◆ маркированный список пунктов оформляется только с помощью тире.
5. Оформление ссылок (**ВАЖНО!!!**):
  - ◆ ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
  - ◆ краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место



издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка дается на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (полный объем издания либо конкретные страницы). Области библиографического описания разделяются точкой;

- ◆ для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер источника и диапазон страниц, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком «точка с запятой»;
- ◆ список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах \*.tiff или \*.jpg.

## Примеры оформления материалов

### 1. Сведения об авторе

Иванов Иван Иванович  
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой  
Доктор философских наук, профессор.  
E-mail:  
Телефон:

### 2. Краткие затекстовые ссылки

#### **В тексте:**

«А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

#### **В затекстовой ссылке:**

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М.: Наука, 2004.

### 3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках

- ◆ *Монографии:*  
Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008.
- ◆ *Статьи в научных сборниках:*  
Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972.
- ◆ *Публикации в многотомных изданиях:*  
Ирвинг В. Собр. соч. В 5 тт. / пер. с англ. М.: ТЕПРА, 2002–2003. Т. 1.  
Карамзин Н. М. История государства Российского: В 12 тт. М.: Мир книги, 2003. Т. 7.
- ◆ *Статьи в научных журналах:*  
1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба: Вестник Координаци-

онного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.  
2. Шамахов В.А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

◆ *Статьи в газетах:*

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

◆ *Правовые акты:*

О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

◆ *Архивные документы* (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

◆ *Электронные ресурсы оформляются следующим образом:*

1. Манойло А.В. Объекты и субъекты информационного противоборства: [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: Сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2013).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде»: [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2012).

**Ссылки на таблицы и рисунки** приводятся внутри текста: (табл. 2, рис. 1). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2014. № 8(68)

# 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 14.08.2014 г.  
Подписано к печати 29.08.2014.  
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 15,15. Тираж 650 экз.  
Заказ № 8/14.

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