

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2021. № 7(151)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, в котором должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим специальностям: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством, 08.00.13 – Математические и инструментальные методы экономики, 08.00.14 – Мировая экономика, 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки, 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом МГУ для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим наукам и Ученым советом РАНХиГС для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим и политическим наукам.

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

Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям "Ulrich's Periodicals Directory" и в базе данных EBSCO.

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций DOAJ.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199004, Санкт-Петербург, В. О., 8-я линия, д. 61.

Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10. E-mail: antonova-ev@ranepa.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, 2021
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2021
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2021
- © Все права защищены



Главный редактор: Шамахов В. А. — директор Северо-Западного института управления 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 Редакционного совета;

Заместитель главного редактора: Мерешкин Д. Е. — кандидат юридических наук, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бахтизин А. Р. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

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

Еремеев С. Г. — доктор экономических наук, профессор, ректор ЛГУ им. Пушкина, сопредседатель Российского общества политологов (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, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Межевич Н. М. — доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, президент российской ассоциации прибалтийских исследований (Санкт-Петербург);

Смирнов В. А. — кандидат политических наук (Москва);

Сморгунов Л. В. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета (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)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

Крастиньш А. В. — почетный доктор Северо-Западного института управления 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);

Вольман Х. — PhD, доктор права, профессор (Германия);

Кармен Перес Гонсалес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания);

Феликс Вакас Фернандес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

Бесчасная А. А. — доктор социологических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Бодрунов С. Д. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

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

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

Вульфвич Р. М. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Гавра Д. П. — доктор социологических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Запорожан А. Я. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Казанцев А. А. — доктор политических наук (Москва);

Каранатова Л. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Кашина М. А. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Колесников В. Н. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Куклина Е. А. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

Малькевич А. А. — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);

Паутова Л. А. — доктор социологических наук, доцент (Москва);

Халин В. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);

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

Цыгалов Ю. М. — доктор экономических наук, профессор (Москва);

Шумилов М. М. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Chief Editor: Shamakhov V. A. — Director of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg), Chairman of the Editorial Council

Deputy Chief Editor: Mereshkin D. E. — PhD in Jurisprudence, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPA

EDITORIAL COUNCIL

Bakhtizin A. R. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute

Eliseeva I. I. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);

Eremeev S. G. — Doctor of Science (Economics), Professor, Rector of the Pushkin Leningrad State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (St. Petersburg);

Komarovsky V. S. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPA and regional academies of public administration (Moscow);

Makarov V. L. — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute (Moscow);

Mezhevich N. M. — Doctor of Science (Economics), Professor of the St. Petersburg State University, President of Association of Baltic studies (St. Petersburg);

Smirnov V. A. — PhD in Political Sciences (Moscow);

Smorgunov L. V. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Head of the Chair of Political Governance of the St. Petersburg State University (St. Petersburg);

Subetto A. I. — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Kvint V. L. — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow), Chairman of the Board;

Krastins A. V. — Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);

Wolman H. — Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany);

Carmen Perez Gonzalez — Phd in Law, University Carlos III de Madrid (Spain);

Felix Vacas Fernandez — PhD in Law, the University Carlos III of Madrid (Spain)

EDITORIAL BOARD

Akopov S. V. — Doctor of Science (Political Science), Associate Professor (St. Petersburg);

Beschasnaya A. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (St. Petersburg);

Bodrunov S. D. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);

Vetrenko I. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Volkov V. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Vulfovich R. M. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Gavra D. P. — Doctor of Science (Sociology), Professor (St. Petersburg);

Zaporojan A. Ya. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Kazantsev A. A. — Doctor of Science (Political Science) (Moscow);

Karanatova L. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Kashina M. A. — Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor (St. Petersburg);

Kolesnikov V. N. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

Kuklina E. A. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Malkevich A. A. — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);

Pautova L. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (Moscow);

Halin V. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Khodachek V. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);

Tsygalov Yu. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);

Shumilov M. M. — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

- 8 От главного редактора.** О пользе заимствования управленческих подходов, или о новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 10 ШАМАХОВ В. А., МЕЖЕВИЧ Н. М.**
Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 17 ЛАНКО Д. А.**
Северное измерение как перспективная модель взаимодействия ЕС с крупными державами в условиях обострения дезинтеграционных процессов на европейском пространстве

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 29 ПЛОТНИКОВ В. А.**
Партнерство государства и бизнеса в современных условиях: перспективы трансформации

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 39 ИВАНОВА О. Э.**
Философский консалтинг как инструмент «взлома проблем» в управлении людьми в организации
- 49 КУГАЙ А. И., ЗАХАРОВА И. В.**
Предвосхищение и механизмы разрешения межнациональных конфликтов
- 54 ЛАБУДИН А. В., ЗАХАРОВА Н. В.**
Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность
- 68 ЩЕРБИНА Е. Ю., КЛОЧКОВА Е. Р.**
Соучаствующее проектирование как инструмент развития городской среды

A LINEA

- 80 ВОРОЧКОВ А. П.**
Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт

- 97 РОЗЕНКОВ М. А.**
Модельный инструментарий стратегического планирования развития
промышленного предприятия: методологический аспект
- 107 ТУМАНОВ А. Д.**
Анализ факторов формирования современной системы политического
управления: глобальный, региональный и локальный уровни
- 116 ШУЛЬЖЕНКО С. И.**
Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые
правовые категории (часть 2)
- 131 МАЛЬЧУШКИН Н. А.**
Молдавия после Додона: перспективы развития российско-молдавского
сотрудничества

EDITOR'S COLUMN

- 8** **From the Chief Editor.** About the Benefits of Borrowing Managerial Approaches or About the New National Security Strategy of the Russian Federation

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 10** **VLADIMIR A. SHAMAKHOV, NIKOLAY M. MEZHEVICH**
Modern Information Technologies: Obstacles and Assistants in Management Decision-Making. Article Two. Opportunities

POLICY AND LAWFUL STATE

- 17** **DMITRY A. LANKO**
The Northern Dimension as a Promising Model of Interaction between the European Union and Great Powers in Times of Aggravation of Disintegration Processes in the European Space

POWER AND ECONOMY

- 29** **VLADIMIR A. PLOTNIKOV**
State-Business Partnership in Modern Conditions: Prospects for Transformation

SOCIETY AND REFORMS

- 39** **OLGA E. IVANOVA**
Philosophical Consulting as a Tool for “Problem Hacking” in Human Management in Organizations
- 49** **ALEXANDER I. KUGAY, IRINA V. ZAKHAROVA**
Anticipation and Mechanisms for Resolving Interethnic Conflicts
- 54** **ALEXANDER V. LABUDIN , NATALYA V. ZAKHAROVA**
Ways to Achieve Comprehensive Development of the City: The Experience of Leningrad of the 70–80s of the Twentieth Century and Its Relevance
- 68** **ELENA YU. SHCHERBINA , ELIZAVETA R. KLOCHKOVA**
Participatory Design as a Tool for the Urban Environment Development

A LINEA

- 80** **ANTON P. VOROCHKOV**
Institutional Dimension of the “Soft Power” Policy: Analytical Method and Russian Experience

- 97 MIKHAIL A. ROSENKOV**
Model Tools for Strategic Planning of Industrial Enterprise Development:
Methodological Aspect
- 107 ANDREY D. TUMANOV**
The Analysis of Factors of Formation of the Modern System of Political
Governance: Global, Regional and Local Levels
- 116 STANISLAV I. SHULZHENKO**
Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles
(Part 2)
- 131 NIKOLAY A. MALCHUSHKIN**
Post-Dodon Moldova: Prospects for the Development of Russian-Moldovan
Relations

О пользе заимствования управленческих подходов, или о новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

**About the Benefits of Borrowing Managerial Approaches
or About the New National Security Strategy of the Russian Federation**

Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

В соответствии с Федеральными законами от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» постановляю:

1. Утвердить прилагаемую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации.

2. Признать утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»



Не является секретом то обстоятельство, что Конституция Российской Федерации 1993 года полна заимствований из американских практик. Почти 30 лет назад казалось, что внешнее подобие позволит избежать тех управленческих тупиков, в которых заблудился Советский Союз и новая Россия. Постепенно выяснилось, что это не так, и сейчас по этой дороге идет Украина с такими же неизбежными результатами. Но мы говорим о России.

Идея создания специального органа — Совета безопасности Российской Федерации, целесообразность разработки Стратегии национальной безопасности — это как раз то, что следовало взять из американской

практики, и сейчас эти управленческие подходы позволяют нам сводить все многочисленные концепции, подходы и отраслевые стратегии к одному главному документу. Разумеется, подобный документ — не партийный устав, изменения в нем могут быть существенно чаще.

Пять с половиной лет, прошедшие с момента принятия предыдущей Стратегии, показали справедливость всех заложенных в ней подходов, но обозначились новые проблемы, само понятие безопасности стало более сложным, более комплексным. Более очевидными стали угрозы в кибернетической сфере, в основном внешние.

Демографические проблемы, имеющие прежде всего внутреннюю природу, получили новое прочтение в Стратегии. Прописано то, что безопасность без социально-экономического развития невозможна. Прозвучали тезисы, связанные с нравственно-духовными ценностями. По поводу чего можно сказать только то, что

надо было бы это сделать раньше, но мы понимаем, что раньше понимание ситуации не только обществом, но и лидерами было иным.

Очень интересный тезис связан с идеологическим лидерством, которое должно появиться у России. Как постановка задачи — это очень важно. Но, конечно же, непонятно, как этого добиться сейчас, когда серьезных предпосылок для этого нет. Если суммировать содержание документа и дать ему оценку в управленческом плане, то очевидно — перед нами корректировка государственного курса. На следующем этапе, осенью текущего года и далее, хотелось бы увидеть набор управленческих решений, связанных с реализацией данной Стратегии.

*Директор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
доктор экономических наук,
профессор В. А. Шамахов*

Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям

Шамахов В. А.¹, Межевич Н. М.², *

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация; *mez13@mail.ru

РЕФЕРАТ

Ключевые известные в мире подходы к территориальному управлению испробованы (апробированы) в России со времен Московского княжества. Предложить новые практически невозможно, однако прежние практики становятся по-новому значимы. В специфических экономических и политических условиях 2021 года было озвучено несколько инициатив и приняты серьезные решения, касающиеся территориального управления в Российской Федерации. Этим предложением посвящена данная статья.

Ключевые слова: региональная политика, территориальное управление, федеральный округ, управленческий оптимум, Правительство России

Для цитирования: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 10–16.

Territorial Management in 2021: New Approaches to Traditional Solutions

Vladimir A. Shamakhov¹, Nikolay M. Mezhevich², *

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Institute of Europe of Russian Academy of Sciences; Moscow, Russian Federation; *mez13@mail.ru

ABSTRACT

Key approaches to territorial management known in the world have been tried (tested) in Russia since the time of the Moscow Principality. It is almost impossible to propose new ones, but previous practices are becoming new in significance. In the specific economic and political conditions of 2021, several initiatives were announced and serious decisions were made regarding territorial administration in the Russian Federation. This proposal is devoted to this article.

Keywords: regional policy, territorial administration, federal district, management optima, Government of Russia

For citing: Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Territorial Management in 2021: New Approaches to Traditional Solutions // Administrative consulting. 2021. No. 7. P. 10–16.

Потеря связи — потеря управления, потеря управления — гарантированное поражение. Такова формальная и неформальная логика Боевых уставов армий и флотов мира. Справедливость этой формулы, к сожалению, проверена, в том числе и в Великой Отечественной войне, когда индивидуальный героизм артиллериста не спасал батарею, а подвиг батареи не приводил к победе в отсутствие координации и связи с другими подразделениями.

На уровне государственного управления ситуация абсолютно такая же, только вместо понятия «связь», мы используем термин «взаимосвязанность», или экономические и управленческие связи между субъектами управления. Эффективность

государственного управления гарантирована в том случае, если есть взаимосвязь управленческих решений как по вертикали, так и по горизонтали.

Организация власти в стране, в том числе и в пространственном плане, — особо важный, хотя и далеко не единственный фактор стабильности и эффективности государственного развития. Не признавать наличие эффектов, связанных с рациональной организацией территориально-политического устройства, сегодня мало кто может себе позволить. Качество управления в пространственном плане опирается на российскую географическую специфику. Пространство — предпосылка политической и экономической организации общества. Территориальное устройство, если оно не несет преференций, а формирует издержки, не является оптимальной формой организации общества. Конечно же, издержки формирует не само федеративное устройство, а реализация этих принципов в условиях недостаточно развитого рынка, масштабных региональных контрастов.

В России трудно одновременно решать задачи регионального и общеэкономического характера. «Напомним, сущность механизма рыночной экономики заключена в эквивалентном обмене, конкуренции, стимулирующей роли прибыли и уклонении от невыгодных для хозяйствующего субъекта позиций. Последствия работы этого механизма выражаются не в смягчении, а в возрастании различий факторов производства. Некоторые исследователи считают, что экономический обмен при имеющейся диспропорциональности означает эксплутацию одних районов, отстающих по ряду показателей, другими» [6, с 56].

Российское пространство ставит перед управленцами сложные задачи. В фундаментальной работе профессора В.Т. Рязанова выявлены определенные предпосылки влияния географического фактора на развитие экономической сферы общества. В.Т. Рязанов отмечал: «Прежде всего, выделим существенное сдерживающее влияние территориального фактора по нескольким важным позициям. Огромные расстояния сами по себе мешают возникновению налаженных и регулярных рыночных обменов, затрудняют объективно необходимое формирование единого национального рынка. При этом нигде в мире такая неблагоприятная территория в столь больших масштабах не была освоена и заселена. Такого количества крупных городов и индустриальных центров, находящихся в аналогичных условиях, не имеется в мире. 90% мирового населения, проживающего в неблагоприятной природно-климатической среде, приходится на Россию» [10, с. 89]. Действительно, большая часть территории России может быть охарактеризована как зона критического (рискованного) ведения хозяйства вообще, а не только сельского хозяйства, как часто предполагается. Подобное географическое положение страны повлияло на характер хозяйственной деятельности, сделало ее более энергозатратной, чем аналогичные производственные процессы в абсолютном большинстве других стран.

Территориальный масштаб Российской Федерации предполагает, что одной из ключевых задач государства является задача территориального управления.

От эффективности территориального управления зависит эффективность государства в целом. История России — это и история территориального управления. Постоянный поиск новых моделей связан с тем, что к более-менее привычным географическим вызовам добавляются новые экономические, политические, военно-политические проблемы, на которые надо реагировать. Реагировать — это значит совершенствовать систему территориального управления [11].

При этом при любой новой модели территориально-политического управления остается прежним географический масштаб страны. Эти рамки естественным путем ограничивают возможности управленческих экспериментов. Тем не менее в ряде случаев мы наблюдаем схожие попытки решения проблем территориального управления. Существовавшие до революции 1917 г. Санкт-Петербургская

(с 1914 г. Петроградская), Новгородская, Псковская, Олонецкая губернии, а также ряд других территорий были объединены в необъятную Ленинградскую область от эстонской границы до Урала и от Мурманска до Смоленска. Управляемость упала, появилась необходимость в промежуточном окружном делении, и после Великой Отечественной войны были восстановлены Ленинградская область в привычных нам границах, Новгородская и Псковская, а в соответствии с принципами национальной политики ранее появилась Республика Карелия. Интересно то, что внимательное изучение данного сюжета показывает вторичность подобного подхода, связанного с укрупнением. Первые «Петровские губернии» страдали таким же гигантизмом и также стали неуправляемыми... Этот пример важен для того, чтобы показать ограниченность возможности подходов к территориальному управлению, с одной стороны, а с другой стороны, необходимость подтягивать территориальное управление к новым экономическим и политическим реальностям [8].

Еще одна проблема, к которой неоднократно подходили и решали в различных формах, — это соотношение административного и экономического управления. Так, на Северо-Западе РСФСР существовал «Северо-Западный экономический район», а задолго до него был интереснейший эксперимент — «Ленинградский совнархоз» (см.: [4]).

* * *

Поиск новых форм территориально-политической организации в 2020–2021 гг. включает в себя дискуссии и меры по поддержке агломераций, ускоренное развитие транспортной инфраструктуры. Последнее решение по этой проблеме связано с июлем текущего года и касается вопроса о вице-премьерах — кураторах федеральных округов. Таким образом, мы можем отметить, что идет постоянный поиск новых управленческих приемов или же адаптация старых под новые задачи. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

Обширность и редкая заселенность территории всегда препятствовали созданию круглогодичных, регулярных путей сообщения. И, соответственно, создавали управленческие риски. К примеру, характеризуя роль транспорта в экономическом развитии России, профессор А. И. Чупров писал еще в середине XIX в.: «Россия, вследствие обширности ее территории и отдаленности мест производства важнейших продуктов от мест их потребления и вывоза, едва ли не более нуждалась в улучшенных путях, нежели остальные европейские страны»¹. История подтвердила истинность предположения А. Чупрова. До настоящего времени транспортно-географический фактор сдерживает развитие значительных территорий не только на Севере, в Сибири, но и на Северо-Западе России. Именно поэтому Президент России, Правительство России уделяют такое внимание развитию железнодорожной сети, в частности БАМу. Ярослав Лисоволик, отталкиваясь от собственных расчетов и работ зарубежных авторов, указывает на то, что «главный отрицательный фактор в развитии для континентальных стран, по сравнению с прибрежными районами, состоит в более высоких транспортных издержках. Доставка грузов по суше стоит гораздо дороже, чем морские перевозки. Транспортные расходы внутриматериковых стран превышают аналогичные затраты прибрежных экономик на 50%. В других исследованиях указывается на то, что доля транспортных издержек в общей стоимости импорта у стран, не имеющих выхода к морю, может достигать 10–20%, тогда как у развитых стран и США этот показатель равен

¹ Чупров А. И. Железнодорожное хозяйство. Его экономические особенности и его отношение к интересам страны. Т. 1. М. : тип. А. И. Мамонтова и К°, 1875. С. 10.

4,7% и 2,2% соответственно»¹. Эти позиции полностью подтверждены нами в работе, посвященной транзитной политике Беларуси [9]. Рассмотрен этот вопрос и на примере Северо-Запада России [5].

Еще одной инициативой, связанной с вопросами пространственной организации, следует считать предложение министра обороны С. Шойгу о строительстве новых городов в Сибири. «Фокусировка внимания государства на локалитетах муниципального уровня (в первую очередь, городских агломерациях), инновационный потенциал которых наиболее значим для развития экономики страны в направлении постиндустриального уклада» [12, с. 53]. Укажем на то, что ведущие российские эксперты давно указывали на агломерации как точки опоры в региональном развитии. Однако важнейшие новации связаны с новым статусом федеральных округов.

После выхода Указов Президента РФ № 849 от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и № 1149 от 21.06.2000 «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» и прохождения законодательных инициатив о новом порядке формирования верхней палаты парламента Российской Федерации, а также внесения изменений в общие принципы организации законодательных, исполнительных органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления политологи и юристы заговорили не только об усилении исполнительной власти, но и о новых подходах к территориальному управлению [7].

Экспертный оптимизм подтвердился лишь частично. Говорить о том, что указом Президента РФ были введены новые единицы территориального деления страны, нельзя. Обобщение статистической информации и координация деятельности территориальных подразделений федеральных органов государственной власти — это еще не достаточное основание для того, чтобы называть новую схему «системой территориального управления». Конечно же, с политической точки зрения федеральные округа приобрели гораздо большее значение, нежели экономические районы, чей статус давно уже стал номинальным. Однако тогда, в 2000 г. о новом «Госплане» речи не шло, решались задачи общего восстановления управляемости, действительно первичные в тот момент. «Формирование мегарегионов, если можно их так назвать, не должно сказаться на снижении устойчивости вертикали власти. Ведь речь идет не о регулировании экономических процессов, а о соблюдении правового поля „единых правил игры“, определенных федеральным законодательством в границах округа и обусловленных национальными геостратегическими интересами страны. Трудно сказать, что будет через два-три года, может быть, изменятся границы округов» [1, с. 108].

Границы округов несколько изменились, как и их количество, при этом линия на политическое позиционирование нового института сохранилась. Сегодня система федеральных округов к экономике и экономическому управлению мало применена. Однако никто не исключал возможность комплексной реформы территориального устройства страны, а равным образом и каких-то половинчатых решений. Возможно, именно таких, какие были приняты в 2021 г. Президент РФ Владимир Путин в ходе Прямой линии 30 июня дал поручение Председателю Правительства обеспечить кураторство вице-премьеров над федеральными округами².

Премьер-министр М. Мишустин детализировал функции и целевые задачи вице-премьеров — кураторов федеральных округов, исходя из приоритетов социально-

¹ Лисоволик Я. Географические доводы в пользу евразийских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/geograficheskie-dovody-evrazijskie-initsiativy/> 29.05.2017.

² Михаил Мишустин распределил кураторство федеральными округами между вице-преьерами [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/42811/> 19 июля 2021.

экономического развития регионов. Подчеркнем, речь идет о классических экономических задачах с явным социальным акцентом. Уже ясна новая специфика в механизме взаимодействия между федеральным центром и регионами. Вице-премьеры вместе с главами субъектов определяют до пяти проектов, осуществление которых принесет наибольший эффект, исходя из конкретных условий того или иного региона, затем, можно предположить, начнется процесс защиты этих проектов в Центре и предсказуемые сюжеты, связанные с лоббированием. Это означает серьезные изменения в общей конструкции стратегического комплексного планирования и разработки/управления национальными проектами. Также в правительстве РФ до 1 октября 2021 г. будет создан проектный офис по мониторингу социально-экономического развития субъектов Российской Федерации¹.

Еще раз подчеркнем: изначально, более двадцати лет назад, округа строились под другие задачи, и сейчас, наверное, возможны корректировки по их числу и составу. После назначения кураторами округов вице-премьеров правительства, возможно, нас ждет принятие закона о федеральных экономических округах как о регионах согласованного комплексного развития. Все это позволит решить проблему, известную более ста лет. Р.И. Эйхе (председатель Сибирского крайисполкома в конце 1920-х гг.) писал: «Получается, что у нас есть какие-то два государства: одно — в Москве, другое — на местах. И одно с другим находится, по крайней мере, в разрыве дипломатических отношений. Смешно: если в ведение Москвы передать предприятия, то на это дело деньги можно дать. А если нет, то денег не находится» [2, с. 168].

Сегодня федеральные округа географически напоминают экономические районы РСФСР, каждый из которых развивался как единый научно-промышленный и аграрный комплекс с экономически оправданной специализацией и в координации с единым народнохозяйственным комплексом. Такой подход, разумеется, критикуем апологетами пространственного либерализма: «Дух Госплана в России сохраняется, власти лучше рынка знают, какие отрасли нужно развивать в регионах. Сопротивляться в таких случаях невозможно, но есть способ оппортунистического поведения. Именно по этой причине так широк спектр эффективной специализации для многих регионов, включающий не только существующие и потенциальные, но и мало-мальски возможные отрасли экономики, чтобы снизить риски „прокрустова ложа“» [3, с. 143]. Воистину, трудно ловить черную кошку «Госплана» в экономических решениях Правительства России, особенно, если ее там нет. Экономическая организация России не менее рыночная, чем в Германии и Норвегии, что многократно показано и доказано. Однако территориальные условия, не отрицая рынка, придают пространственной организации общества и государства специфику, принимаемую за мифологический «Госплан».

Следует приветствовать инициативу Президента России, объективно работающую на укрепление территориального управления.

Литература

1. *Абросимов Н.* Управленческий баланс России // Экономические стратегии. 2000. Т. 2, № 6. С. 106–111.
2. *Дробижев В.З.* Главный штаб социалистической промышленности. М., 1966.
3. *Зубаревич Н.В.* Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.

¹ *Приходько В.* К работе кураторов федеральных округов предъявили требования [Электронный ресурс]. URL: <https://expertsouth.ru/main/kuratoram-federalnykh-okrugov-predyavili-trebovaniya-k-rabote/>.

4. Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Региональная экономическая политика СССР: исторический опыт для новых хозяйственных условий // Экономическое возрождение России. 2017. № 2 (52). С. 97–113.
5. Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Разумовский В. М. Некоторые вопросы оценки роли транспортного фактора в экономической истории Северо-Запада России конца XIX — начала XX в. // Экономическая история. 2020. Т. 16, № 2 (49). С. 101–111.
6. Ли Ке Допустимые диспропорции и системная оптимизация региональной экономики Китая [Электронный ресурс] // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 1. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11_1_02.htm.
7. Литовка О. П., Межевич Н. М. Территориально-политическая организация Российской Федерации — от парада суверенитетов к вертикали власти // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2007. № 3 (33). С. 20–25.
8. Межевич Н. М., Болотов Д. А. Национальные приоритеты в экономической и социальной стратегии макрорегиона «Северо-Запад»: примеры и практики Ленинградской области // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 1 (50). С. 146–156.
9. Межевич Н. М., Шамахов В. А. Беларусь и государства Прибалтики в системе транзитно-транспортной политики России и Китая : научный доклад. СПб. : СЗИУ — филиал РАНХиГС, 2019. 54 с.
10. Рязанов В. Т. Экономическое развитие России XIX–XX вв. СПб., 1998.
11. Шамахов В. А., Межевич Н. М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. 2019. № 4 (124). С. 19–27.
12. Швецов А. Н. Роль государства в преобразовании социально-экономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

References

1. Abrosimov N. Management Balance of Russia // Economic strategies [Ekonomicheskie strategii]. 2000. V. 2, No. 6. P. 106–111. (In rus).
2. Drobizhev V. Z. The main headquarters of the socialist industry. M., 1966. (In rus).
3. Zubarevich N. V. Spatial development strategy: priorities and tools // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2019. No. 1. P. 135–145. (In rus).
4. Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M. Regional economic policy of the USSR: historical experience for new economic conditions // Economic revival of Russia [Ekonomicheskoe vrozozhdenie Rossii]. 2017. No. 2 (52). P. 97–113. (In rus).
5. Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M., Razumovsky V. M. Some questions of assessing the role of the transport factor in the economic history of North-West Russia of the late XIX — early XX centuries // Economic history [Ekonomicheskaya istoriya]. 2020. V. 16, No. 2 (49). P. 101–111. (In rus).
6. Li Ke. Permissible imbalances and systemic optimization of China's regional economy [Electronic resource] // Problems of management theory and practice [Problemy teorii i praktiki upravleniya]. 2002. No. 1. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11_1_02.htm (In rus).
7. Litovka O. P., Mezhevich N. M. Territorial and political organization of the Russian Federation — from the parade of sovereignty to the vertical of power // Economy of the North-West: problems and prospects for development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2007. No. 3 (33). P. 20–25. (In rus).
8. Mezhevich N. M., Bolotov D. A. National priorities in the economic and social strategy of the North-West macro-region: examples and practices of the Leningrad Region // Economy of the North-West: problems and prospects for development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2016. No. 1 (50). P. 146–156. (In rus).

9. Mezhevich N. M., Shamakhov V. A. Belarus and the Baltic States in the system of transit transport policy of Russia and China: a scientific report. St. Petersburg: NWIM of RANEPa, 2019. 54 p. (In rus).
10. Ryazanov V. T. Economic development of Russia XIX–XX centuries. St. Petersburg, 1998. (In rus).
11. Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Strategy for the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025: economic opportunities and managerial restrictions // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. No. 4 (124). P. 19–27. (In rus).
12. Shvetsov A. N. The role of the state in the transformation of socio-economic space // Spatial economy [Prostranstvennaya ekonomika]. 2015. No. 1. P. 38–61. (In rus).

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru

Северное измерение как перспективная модель взаимодействия ЕС с крупными державами в условиях обострения дезинтеграционных процессов на европейском пространстве

Ланко Д. А.

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; dimppa@hotmail.com

РЕФЕРАТ

Северное измерение — четырехсторонняя политика Российской Федерации, Европейского союза, Норвегии и Исландии — характеризуется в статье в двух качествах. С одной стороны, Северное измерение зарекомендовало себя в качестве эффективного инструмента решения специфических проблем северной части европейского континента. С другой стороны, Северное измерение рассматривается здесь в качестве модели взаимоотношения Евросоюза со своими крупными соседями, сопоставимыми с Россией по своей военной мощи, размеру экономики и масштабам политических амбиций. Сегодня таким крупным соседом ЕС становится Великобритания, завершающая процесс выхода из этого интеграционного объединения и приступающая к выстраиванию системы дальнейших взаимоотношений с Европейским союзом. В основе анализа, результаты которого представлены в статье, лежит сочетание основных теорий европейской интеграции: неофункционализма и либерального интерговернментализма. Такое сочетание позволяет проанализировать роль в становлении Северного измерения как отдельных стран-участниц ЕС — значимое внимание в данном контексте уделяется Финляндии, — так и европейских наднациональных институтов, в первую очередь, Европейской комиссии. Делается вывод о значимости для процесса выстраивания дальнейших взаимоотношений между Евросоюзом и Великобританией роли Ирландии. Ожидается, что эта роль окажется сопоставима с той, которую сыграла Финляндия для выстраивания отношений между ЕС и Россией, включая становление Северного измерения в качестве эффективной и перспективной модели выстраивания отношений между этим интеграционным объединением и крупными державами.

Ключевые слова: европейская интеграция, неофункционализм, интерговернментализм, Северное измерение, дезинтеграция, Россия, Финляндия, Великобритания, Ирландия

Для цитирования: Ланко Д. А. Северное измерение как перспективная модель взаимодействия ЕС с крупными державами в условиях обострения дезинтеграционных процессов на европейском пространстве // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 17–28.

The Northern Dimension as a Promising Model of Interaction between the European Union and Great Powers in Times of Aggravation of Disintegration Processes in the European Space

Dmitry A. Lanko

Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; dimppa@hotmail.com

ABSTRACT

The article discusses the Northern Dimension — the four-lateral policy of the Russian Federation, the European Union, Norway and Iceland — in two instances. On one hand, the Northern Dimension has established itself as an effective instrument of meeting specific challenges of the northern part of the European continent. On other hand, the article discusses the Northern Dimension as a model of relationship between the EU and its potent neighbours,

comparable with Russia in terms of their military power, size of the economy and the scale of political ambitions. The United Kingdom, which is finishing its exit from the European Union, and which is starting building a new system of relationship with it, has recently emerged as such potent neighbour of the European Union. The article presents the results of analysis based on a dialogue between major theories of European integration: namely neo-functionalism and liberal intergovernmentalism. Combining the two theories allows analysing the roles of individual EU member states — the article focuses on Finland in that context — and of European supranational institutions in the formation of the Northern Dimension; among supranational institutions, the article focuses on the European Commission. The article concludes that Ireland can play a crucial role in the building of future relationship between the European Union and the United Kingdom. The Irish role is comparable with the role that Finland has played in the building of the relationship between the EU and Russia and in developing of the Northern Dimension into an effective and promising model of relationship between the integration union and its great power neighbours.

Keywords: European integration, neo-functionalism, intergovernmentalism, Northern Dimension, disintegration, Russia, Finland, United Kingdom, Ireland

For citing: Lanko D. A. The Northern Dimension as a Promising Model of Interaction between the European Union and Great Powers in Times of Aggravation of Disintegration Processes in the European Space // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 17–28.

В поисках теории европейской дезинтеграции

Перспектива выхода Великобритании из Европейского союза в результате референдума 2016 г. продемонстрировала углубление дезинтеграционных процессов на европейском пространстве и спровоцировала дискуссию о причинах, особенностях и последствиях европейской дезинтеграции в научной литературе. Например, Я. Зелонка указывает на то, что Европейские сообщества и позднее Европейский союз были созданы не для открытия границ в Европе вообще, но для открытия конкретных границ, существовавших в конкретный исторический период [28]. За прошедшие с тех пор десятилетия границы в Европе изменились весьма существенным образом. Объединение Германии и дезинтеграция Чехословакии, Югославии и Советского Союза являются лишь некоторыми примерами того, как изменились европейские границы после Рима и даже после Маастрихта. Те институты, которые создавались для обеспечения открытости старых границ, оказываются неэффективными в условиях формирования новых границ, в том числе они оказываются неспособными сдерживать обострение процессов европейской дезинтеграции.

Д. Веббер указывает на уникальную роль Германии в процессе европейской интеграции [26]. До сих пор Германия играла стабилизирующую роль в этом процессе, помогая Европейским сообществам, а позднее — Европейскому союзу преодолевать регулярно случающиеся кризисы. Хотя этих кризисов было немало, ни один из них не был «сделан в Германии». Нынешний кризис, «сделанный» даже не в Великобритании, а в Англии, едва ли окажется способен разрушить Европейский союз. Однако если Германия станет причиной кризиса Европейского союза, то последствия такого кризиса окажутся гораздо более значимыми. Дж. Фридман также называет Германию одной из причин обострения дезинтеграционных процессов в Европе, призывая не упускать из внимания «германский вопрос» [10, с. 149–161] — важнейшую геополитическую проблему XIX–XX вв., не утратившую своей значимости, по его мнению, и в начале XXI в. Он призывает рассматривать европейскую дезинтеграцию в контексте реакции других стран Европы на резко возросшую роль Германии в европейской политике после объединения 1990 г.

Г. Воллаард предлагает избегать рассмотрения европейской дезинтеграции в качестве процесса, обратного европейской интеграции [25]. Процесс европейской

интеграции стал следствием формирования соответствующей политики, т. е. такой политической организации обществ во многих европейских странах, которая создала условия для возникновения требований со стороны этих обществ к своим государствам делегировать часть государственного суверенитета наднациональным институтам Европейских сообществ, а позднее — Европейского союза. Начало процесса европейской дезинтеграции не означает разрушения этой политики, но его следует рассматривать, по мнению Г. Воллаарда, в качестве следствия формирования такой политической организации обществ в некоторых европейских странах, которая создает условия для возникновения требований со стороны этих обществ к своим государствам вернуть делегированный ранее суверенитет.

Б. Розамонд предлагает рассматривать европейскую дезинтеграцию не в качестве конечного процесса, который завершится с исчезновением Европейского союза, но в качестве индикатора более масштабных процессов, в результате которых изменится тот контекст, в котором сформировались предпосылки для европейской интеграции в том виде, в каком она нам известна, и который сегодня меняется, создавая предпосылки для дезинтеграции [20]. Так, европейская интеграция могла происходить в условиях, когда представительная демократия и рыночная экономика не только сосуществовали в границах одного пространства в одну эпоху, но и взаимно укрепляли друг друга. Европейская дезинтеграция, по мнению Б. Розамонда, может свидетельствовать о завершении эпохи сосуществования представительной демократии и рыночной экономики.

Основные теории европейской интеграции: неофункционализм и либеральный интергouverнментализм

При всем разнообразии точек зрения, составляющих содержание научной дискуссии о европейской дезинтеграции, все участвующие в дискуссии исследователи сходятся во мнении, что ни одна из двух доминирующих теорий европейской интеграции — ни неофункционализм, ни либеральный интергouverнментализм — не объясняют причин, особенностей и последствий европейской дезинтеграции. Термин «неофункционализм» был предложен Э.Б. Хаасом в конце 1950-х гг. (в 2004 г. было опубликовано второе издание его классического труда 1957 г. [11]), назвавшем три фактора необратимости движения Европы к единству. Важнейшим из них является технократический подход к процессу европейской интеграции, якобы, лежащий в основе работы наднациональных органов Европейского объединения угля и стали. Другими важными факторами являются «эффект переливания», который проявляется в том, что интенсификация экономического взаимодействия неизбежно требует углубления европейской интеграции, что, в свою очередь, обуславливает еще более интенсивное взаимодействие и процесс формирования европейской «лояльности».

Термин «интергouverнментализм» также использовался в контексте дискуссии о европейской интеграции в 1950-е и 1960-е годы, обсуждению этой теории, наряду с неофункционализмом и федерализмом, посвящена значимая часть монографии Ч. Пентленда 1973 г. [21]. Однако как и федерализм, в 1970-е и 1980-е годы интергouverнментализм утратил значительную часть популярности среди теоретиков европейской интеграции, и в 1992 г., когда на основе европейских сообществ был создан Европейский союз, неофункционализм являлся наиболее популярной теорией европейской интеграции. Своим становлением в качестве второй наиболее значимой теории европейской интеграции либеральный интергouverнментализм обязан статьям и монографии Э. Моравчика, написанной на основе его наблюдений за поведением западноевропейских государств на переговорах, приведших к подписанию важнейших для процесса европейской интеграции документов, вплоть до Маастрихтского договора в 1992 г. [18].

Таким образом, если Э. Б. Хаас подчеркивал роль наднациональных институтов в процессе европейской интеграции, Э. Моравчик подчеркивал роль национальных государств. Хотя сторонники каждой из теорий подчас выступают с резкой критикой своих оппонентов [напр., 27], представляется, что они взаимно дополняют друг друга. Роль стран-участниц Европейского союза, подписавших основополагающие документы, определившие характер процесса европейской интеграции на каждом его этапе, несомненна. Однако в ситуации кризиса европейской интеграции, когда страны Евросоюза в силу внутривнутриполитических причин оказываются не в состоянии в полной мере выполнять ранее ими же самими принятые на себя обязательства, возрастает роль наднациональных институтов.

Их роль заключается в том, чтобы в ситуации кризиса не только сохранить, но и способствовать углублению европейской интеграции. Благодаря этому, когда кризис заканчивается, страны ЕС вновь приступают к интеграции не с чистого листа, и даже не с того места, где они остановились накануне кризиса, но на шаг впереди. Как будет показано ниже на примере Северного измерения, в редких ситуациях, когда наднациональные институты сами утрачивают интерес к тому или иному аспекту европейской интеграции, задачу по сохранению и развитию сформировавшихся в докризисный период моделей начинают выполнять отдельные страны Евросоюза. Ниже процесс формирования и развития Северного измерения будет рассмотрен с точки зрения тех ролей, которые на каждом этапе этого процесса играли наднациональные институты и национальные государства. Среди первых, наибольшее внимание будет уделено Европейской комиссии, среди вторых — Финляндии.

Финляндия сделала максимальный вклад в становление Северного измерения в качестве важного аспекта европейской интеграции в 1990-х годах [8], она же является важнейшей страной ЕС, занимающейся продвижением Северного измерения сегодня. Благодаря Финляндии, произошло становление Северного измерения в качестве четырехсторонней политики Евросоюза, России, Норвегии и Исландии, нацеленной на решение важнейших проблем европейского Севера. Северное измерение является не только эффективной политикой, способствующей решению конкретных проблем, включая важные проблемы взаимоотношений России и Европейского союза; оно является также моделью, которая, как будет показано ниже, может использоваться для решения конкретных проблем взаимоотношений между ЕС и государствами, сопоставимыми с Россией по степени политического и экономического влияния. Ниже будет содержаться попытка примерить модель, сформировавшуюся в процессе становления Северного измерения, к взаимоотношениям между Евросоюзом и Великобританией после выхода последней из этого интеграционного объединения.

Роль Европейской комиссии и Финляндии в процессе становления Северного измерения

Впервые с инициативой создания модели межгосударственного сотрудничества на европейском Севере выступил в своей Мурманской речи 1987 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев. Его роль в качестве европейского лидера, предложившего формат сотрудничества, которому в будущем, уже после распада СССР, будет суждено стать Северным измерением, признают и финляндские исследователи, сделавшие активный вклад в уточнение этого формата в 1990-е годы [напр., 12]. В конце 1980-х годов М. С. Горбачев надеялся, что предлагаемое им «новое мышление» для всего мира будет положительно воспринято также и западноевропейскими партнерами Советского Союза. В этих условиях инициатива создания в Европе Северного измерения была обусловлена осознанием необходимости

ухода от противопоставления Запада и Востока в европейской политике, обусловленного идеологическим противостоянием, с заменой его на противопоставление Севера и Юга, обусловленного геополитическими различиями северной и южной частей европейского континента.

Надежды М. С. Горбачева не оправдались, и даже после распада СССР противопоставление Запада и Востока в европейской политике не завершилось. Ведь корнями это противопоставление уходило не в идеологическое противостояние эпохи «холодной войны», но в западноевропейскую культуру эпохи Просвещения, влияние которой на возникновение этого противопоставления точно охарактеризовал Л. Вульф [3]. Однако для большинства населения и элиты Финляндии, занимавшей в годы «холодной войны» положение между западным и восточным блоками, даже после присоединения страны к Европейскому союзу в 1995 г. важнейшую роль продолжала играть идентификация ее как северной страны, не западной или восточной [17]. Стремление повысить свой статус в Европейском союзе, обратить внимание последнего на проблемы развития территорий Крайнего Севера, а также переложить часть груза ответственности за выстраивание отношений с Россией заставили Финляндию вновь поставить вопрос о необходимости Северного измерения для европейского континента, включая Россию.

Считается, что выдвижение Финляндией инициативы появления в Европе Северного измерения началось с речи премьер-министра страны П. Липпонена в Рованиemi в 1997 г. [16], хотя будущий президент страны Т. Халонен, занимавшая пост министра иностранных дел в 1995–2000 гг., выступала с аналогичными заявлениями и до 1997 г. Первоначально в поддержку финляндской инициативы не высказалась даже соседняя Швеция, также вступившая в Европейский союз в 1995 г. и заинтересованная в привлечении его внимания к проблемам развития территорий Крайнего Севера. Тогда это объясняли личной неприязнью премьер-министров Финляндии и Швеции П. Липпонена и Й. Перссона [24]. Однако в поддержку финляндской инициативы выступила Европейская комиссия, усмотревшая в Северном измерении инструмент, способный усилить ее роль в ущерб ролям стран-участниц Евросоюза в формировании Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, к чему Евросоюз приступил после вступления в силу в 1999 г. подписанного за два года до этого Амстердамского договора.

Благодаря активным действиям Финляндии и Европейской комиссии, и при поддержке «сменившей гнев на милость» Швеции удалось оформить Северное измерение в качестве политики Европейского союза, ориентированной на пространственное развитие пограничных территорий Евросоюза со странами, вступление которых в ЕС ожидалось в ближайшее время (в первую очередь, со странами Балтии), а также со странами, вступление которых в ЕС в обозримом будущем не предвиделось, в первую очередь, с Россией, но также Норвегией, Исландией и, в меньшей степени, Беларусью. Наиболее важные достижения в становлении Северного измерения в таком качестве были сделаны в период председательства Финляндии в Евросоюзе в 1999 г. Благодаря этому, уже в 2000 г. удалось принять План действий по Северному измерению во внешней и трансграничной политиках Европейского союза на 2000–2003 гг. [9]. В дальнейшем на периоды председательства Финляндии в ЕС также приходились этапы наиболее интенсивного развития Северного измерения.

Так, в период председательства Финляндии в 2006 г. Северное измерение превратилось из политики Европейского союза в четырехстороннюю политику, реализуемую совместно Евросоюзом, Россией, Норвегией и Исландией. Эта трансформация была активно поддержана Европейской комиссией, для которой показалось выгодной «вовлеченности Северного измерения в области высокой политики» [2, с. 62]. Энтузиазм Европейской комиссии в данном вопросе, с одной стороны, и не-

готовность ее использовать во взаимоотношениях с Россией иные подходы, нежели во взаимоотношениях с другими странами Восточной Европы, с другой стороны, заставили некоторых экспертов начать сравнивать Северное измерение с Восточным партнерством Евросоюза [1, с. 112]. Роль Европейского союза и его наднациональных институтов в обновлении Северного измерения в 2000-х гг. дала основание ряду авторов назвать Евросоюз одним из «центров силы» [5] в Балтийском регионе.

Готовность Норвегии и Исландии присоединиться к формированию и реализации политики Северного измерения сыграла важную роль в превращении последней в эффективный инструмент решения конкретных проблем европейского Севера, в первую очередь, в сферах охраны природы и обеспечения ядерной безопасности, но также в областях общественного здравоохранения и социального развития, транспорта, логистики и культуры. Интерес Норвегии к Северному измерению обуславливался как стремлением повысить эффективность совместных действий в сферах охраны природы, обеспечения ядерной безопасности и развития культур коренных народов Крайнего Севера, так и желанием приобрести влияние на процесс формирования энергетической политики ЕС, которая начала формироваться в середине 2000-х годов [19].

Исландия, в свою очередь, в 2000-х годах активизировала свою внешнюю политику в условиях, когда военно-воздушные силы США перестали использовать базу в Кефлавике и осуществлять защиту страны с воздуха, из-за чего обеспечение безопасности страны оказалось в зависимости от военного сотрудничества с Норвегией, в первую очередь, а также с другими северными странами [14]. В 2010-х годах, когда Европейская комиссия утратила интерес к сотрудничеству с Россией и к Северному измерению в частности, Норвегия и Исландия сыграли важную роль в сохранении Северного измерения, проведя в 2014 и в 2016 гг. совещания старших должностных лиц Северного измерения в Осло и Рейкьявике соответственно. В 2019 г., когда Финляндия вновь председательствовала в Европейском союзе, началось постепенное возрождение Северного измерения именно в качестве совместной политики Евросоюза, России, Норвегии и Исландии, нацеленной на решение общих для европейского Севера проблем, которые не стали менее значимыми в связи с вооруженным конфликтом на Украине [7].

Северное измерение как возможная модель взаимоотношений Европейского союза и Великобритании после брекзита

В конце 1990-х годов интерес Европейской комиссии к Северному измерению как к модели взаимоотношений между Европейским союзом и Россией стал одним из важнейших факторов, позволивших запустить политику Северного измерения хотя бы на уровне ЕС. Во второй половине 2000-х годов, когда Северное измерение превратилось в четырехстороннюю политику, Европейская комиссия стала одной из этих четырех сторон, наряду с Россией, Норвегией и Исландией. Наконец, во второй половине 2010-х годов отсутствие интереса со стороны Европейской комиссии привело к тому, что политика Северного измерения испытала, по меткому выражению финляндского президента С. Нийнисте [6], «некоторое время затишья», из которого она начала выходить лишь в период финляндского председательства в Евросоюзе в 2019 г. Важнейшей причиной, почему Европейская комиссия в середине 2010-х годов утратила интерес к Северному измерению, является вооруженный конфликт на Украине, сделавший, по мнению многих исследователей, «очевидным» неспособность постсоветской России интегрироваться с Западом» [20], в том числе с Европейским союзом.

То, как Европейская комиссия оценивает роль России в вооруженном конфликте на Украине, заставляет ее рассматривать действия России в качестве препятствия

для реализации ее интересов. К интересам Комиссии в данном контексте можно отнести и стремление к вовлечению России в европейские интеграционные процессы, пусть и в отдаленной перспективе, и стремление к более тесному вовлечению Украины в эти процессы, чему Россия, по мнению Комиссии, препятствует, и негативное ее отношение к неконтролируемому ею переделу границ в Европе, делающему саму Комиссию неэффективной, согласно процитированному выше мнению Я. Зелонки. В этих условиях снижение интереса Комиссии к сотрудничеству с Россией, включая Северное измерение, выглядит оправданным. Однако если снижение интереса Европейской комиссии к Северному измерению обуславливается политическими причинами, то такая роль Европейской комиссии перестает соответствовать критериям «технократического подхода», которым должны руководствоваться наднациональные институты Европейского союза, по мнению приверженцев неофункционализма в теории европейской интеграции.

Напротив, можно предположить, что на смену технократическому подходу, который, действительно, определял характер работы наднациональных институтов в прошлом, пришли собственные интересы наднациональных институтов, в первую очередь, Европейской комиссии, отличающиеся от интересов каждой из стран — участниц Евросоюза, однако схожие по своей природе с национальными интересами. В научной литературе словосочетание «интересы Европейской комиссии» встречается редко. Вместе с тем, в работах некоторых исследователей отдельных аспектов европейской интеграции можно прочесть, например, предсказания того, что основные компетенции той или иной политики вскоре «...превратятся в цели Сообщества, учитывая сильные институциональные *интересы* (курсив мой — Д.Л.) Европейской комиссии, стремящейся расширить сферу своей деятельности, ее способность изобретать новые обоснования для инициатив, настойчивость в требованиях передачи новых компетенций на наднациональный уровень, а также умение стратегически формировать ожидания граждан...» [15, с. 18].

Еще до 2016 г. Великобритания воспринималась многими исследователями европейской интеграции как государство, где существенная часть населения настроена «евроскептически, враждебно по отношению к некоторым аспектам структуры и функционирования Европейских сообществ и Европейского союза, в том числе связанным с утратой суверенитета, финансовым бременем и сложной европейской бюрократией» [22, с. 66]. Однако отход европейской бюрократии от технократического подхода и ее стремление руководствоваться своими интересами, стал одним из факторов, доведших долю населения Великобритании, выступавшего за выход из Европейского союза, до критической. Представляется, что выход Великобритании из Евросоюза не приведет к исчезновению общих для этой страны и ЕС проблем. Соответственно, Европейской комиссии, странам-участницам Евросоюза, для которых эти проблемы окажутся значимыми, а также Великобритании придется согласовывать свои интересы, и Северное измерение здесь сможет сыграть роль модели, на основании которой это согласование интересов будет происходить.

Если вследствие выхода Великобритании из Европейского союза на западной окраине европейского континента сформируется схожая с Северным измерением многосторонняя политика, которую можно условно назвать «Западным измерением», то это произойдет, скорее всего, благодаря продвижению такой политики одной из стран-участниц ЕС. Этой стране придется сделать для «Западного измерения» не менее, чем Финляндия, как было показано выше, сделала для Северного измерения. В настоящее время представляется, что роль такой страны могла бы сыграть Ирландия. «Из всех стран-участниц ЕС Ирландия в наибольшей степени пострадает от выхода Соединенного королевства из Европейского союза» [13]. Одной из задач политики «Западного измерения», как представляется, могла бы стать минимизация этого ущерба для Ирландии. И если эта страна выступит с ини-

циативой создания «Западного измерения» как общей политики Великобритании, Евросоюза и, возможно, некоторых других стран, то можно ожидать, что ЕС поддержит ирландскую инициативу.

Возможным представляется даже объединение уже существующего Северного измерения с «Западным измерением», если таковое будет создано, путем превращения первого в пятистороннюю политику Евросоюза, России, Великобритании, Норвегии и Исландии. Многие общие для Европейского союза и Великобритании проблемы, которые необходимо будет решать сообща после выхода Соединенного королевства из ЕС, стоят на повестке дня также Норвегии и Исландии. Еще в первой половине XX в. Великобритания проявляла значительный интерес к региональному сотрудничеству стран северной части европейского континента [4], которое в начале XXI в. привело к возникновению политики Северного измерения. Ожидается, что в 2020-х годах основное внимание политики Северного измерения будет перемещаться в Арктику, где Великобритания также имеет значимые интересы. Пока характер двусторонних отношений России и Великобритании не позволяет охарактеризовать такой сценарий развития событий как наиболее вероятный, однако объявлять данный сценарий невероятным оснований также нет.

Заключение

Современный кризис Европейского союза, одним из важнейших индикаторов которого стала перспектива выхода из него Великобритании, был обусловлен, среди прочих факторов, нарушением баланса между единством и раздробленностью Европы в пользу чрезмерной централизации, возникшей вследствие выбранной модели европейской интеграции. Перспектива выхода Великобритании из Евросоюза привела к попыткам исследователей международных отношений приступить к формулированию теорий европейской дезинтеграции, в том числе, путем переосмысления двух важнейших теорий, объясняющих процесс европейской интеграции: неофункционализма и либерального интерговерментализма. Первая теория объясняет европейскую интеграцию через факторы, обуславливающие единство Европы: действие так называемого «эффекта переливания», формирование общеевропейской идентичности, а также, что наиболее важно для анализа, результаты которого были представлены выше — деятельности наднациональных институтов Европейского союза.

Последние, как полагают приверженцы неофункционализма, основывают свою деятельность на технократическом подходе, что составляет главное отличие этих институтов от национальных государств, руководствующихся в своих действиях на международной арене национальными интересами. В свою очередь, сторонники либерального интерговерментализма отталкиваются от изначальной ситуации раздробленности Европы, в которой многие европейские страны, исходя из собственных национальных интересов, делают выбор в пользу европейской интеграции. Северное измерение — четырехсторонняя политика России, Евросоюза, Норвегии и Исландии, как было продемонстрировано выше, может наилучшим образом быть понято путем сочетания отдельных элементов обеих этих теорий. Это позволяет одновременно охарактеризовать как роль отдельных стран — участниц ЕС в формировании политики Северного измерения, так и роль в этом процессе наднационального института — Европейской комиссии.

Среди стран-участниц Европейского союза Финляндия выделяется той ролью, которую эта страна сыграла на разных этапах формирования и последующей эволюции Северного измерения. Как было показано выше, особенно эта роль Финляндии становилась заметной в периоды, когда эта страна председательствовала в Евросоюзе: в 1999, 2006 и 2019 гг. Что же касается Европейской комиссии, то

этот наднациональный институт был заинтересован в создании Северного измерения в первые годы формирования этой политики, он стал одной из сторон этой четырехсторонней политики, когда она сформировалась в своем нынешнем виде, и он же утратил в 2010-е годы интерес к Северному измерению, благодаря чему эта политика оказалась в кризисе, который преодолевается в настоящее время. Северное измерение является еще одним примером, позволяющим продемонстрировать, что Европейская комиссия в своей деятельности на международной арене подчас отталкивается от собственных институциональных интересов, благодаря чему ее поведение становится похожим на поведение национальных государств.

Помимо того, что Северное измерение является эффективным инструментом решения характерных для северной части европейского континента проблем, оно представляет собой модель, которая может использоваться не только для упорядочивания сотрудничества между Евросоюзом и Россией, но представляется пригодной также и для налаживания сотрудничества Евросоюза с другими своими соседями, сопоставимыми с Россией по своей военной мощи, размеру экономики и масштабам политических амбиций. Анализ, результаты которого были представлены выше, позволяет заявлять о применимости этой модели к взаимоотношениям между Евросоюзом и Великобританией после выхода последней из этого интеграционного объединения в формате гипотетической политики «Западного измерения» или даже путем превращения Великобритании в пятую сторону политики Северного измерения. Применение этой модели к взаимоотношениям Евросоюза с Россией, Великобританией, Норвегией и Исландией станет одним из факторов смягчения дезинтеграционных процессов на европейском пространстве.

Литература

1. *Болотникова Е. Г., Межевич Н. М.* Политика «Северного измерения»: современное состояние и перспективы развития // Балтийский регион. 2010. № 4 (6). С. 115–126.
2. *Бусыгина И. М., Филиппов М. Г.* «Северное измерение»: стратегии участников // Балтийский регион. 2009. № 1 (1). С. 55–63.
3. *Вульф Л.* Изобретая Восточную Европу: карта цивилизации в сознании эпохи Просвещения. М. : Новое литературное обозрение, 2003. 560 с.
4. *Катцова М. А.* Региональное сотрудничество стран Северной Европы в планах и оценках Великобритании в 1918–1939 гг. // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2010. № 4. С. 84–90.
5. *Ланко Д. А.* Становление региона Северного измерения как приоритета внешней политики «центров силы» в Балтийском регионе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Философия. Журналистика. Политология. Право. Международные отношения. 2010. № 4. С. 107–117.
6. *Нийнисте С.* Совместная пресс-конференция [Президента Российской Федерации В. В. Путина] с Президентом Финляндии Саули Нийнисте // Kremlin.Ru. 27 июля 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55175>. (20.11.2019).
7. *Antonen M.* Northern Dimension 2.0 // Baltic Rim Economies. 2019. N 3 [Электронный ресурс]. URL: <https://sites.utu.fi/bre/northern-dimension-2-0> (дата обращения: 20.11.2019).
8. *Arter D.* Small State Influence within the EU: The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" // Journal of Common Market Studies. 2000. Vol. 38. N 5. P. 677–697.
9. *Council of the European Union (General Affairs).* Action Plan for the Northern Dimension with External and Cross-Border Policies of the European Union, 2000–2003. Communication from the Council (General Affairs) to the European Council. Brussels, June 14, 2000. 9401/00 LIMITE NIS76 [Электронный ресурс]. URL: https://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/1st_ND_Action_Plan.pdf (дата обращения: 20.11.2019).
10. *Friedman G.* Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe. New York : Anchor Books, 2016. XXII+264 p.
11. *Haas E. B.* The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. Notre Dame : Notre Dame University Press, 2004. 552 p.

12. *Heininen L.* Finland as a Northern Country in the New North Europe // The New North Europe: Perspectives on the Northern Dimension / ed. L. Heininen, J. Käkönen. Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1998. P. 25–49.
13. *Heinrich M.* Ireland and Brexit: Behind the Façade // The Globalist: Rethinking Globalization. January 26, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theglobalist.com/ireland-and-brexit-behind-the-facade-european-union/> (дата обращения: 20.11.2019).
14. *Ingimundarson V.* Iceland's Post-American Security Policy, Russian Geopolitics and the Arctic Question // RUSI Journal. 2009. Vol. 154. N 4. P. 74–80.
15. *Lipping W.* European Integration and Health Policy: A Peculiar Relationship // Health Governance in Europe: Is.s, Challenges, and Theories / ed. M. Steffen. New York : Routledge, 2005. P. 18–48.
16. *Lipponen P.* The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension // The New North Europe: Perspectives on the Northern Dimension / ed. L. Heininen, J. Käkönen. Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1998. P. 125–133.
17. *Moisio S.* Pohjoisen ulottuvuuden geopolitiikka: Pohjoinen periferia ja uuden Euroopan alueellinen rakentuminen [Геополитика Северного измерения: северная периферия и пространственное конструирование новой Европы] // Terra. 2000. N 112 (3). P. 117–128.
18. *Moravcsik A.* The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London, New York : Routledge, 1999. XII+513 p.
19. *Offerdali K.* Arctic Energy in EU Policy: Arbitrary Interest in the Norwegian High North // Arctic. 2010. Vol. 63. N 1. P. 30–42.
20. *Paikin Z., Sangar K., Merlen C. R.* Russia's Eurasian Past, Present and Future: Rival International Societies and Moscow's Place in the Post-Cold War World // European Politics and Society. 2019. Vol. 20. N 2. P. 225–243.
21. *Pentland C.* International Theory and European Integration. New York : Free Press, 1973. 283 p.
22. *Rodrigues N. C.* Brexit and the Future of the EU: Move Back or Move Forward? // After Brexit: Consequences for the European Union / ed. N. da Costa Cabral, J. N. Gonçalves, N. C. Rodrigues. London : Palgrave Macmillan, 2017. P. 65–82.
23. *Rosamond B.* Brexit and the Problem of European Disintegration // Journal of Contemporary European Research. 2016. Vol. 12. N 4. P. 864–871.
24. *Tuomioja E.* Göran Persson, Min väg, mina val [Йоран Перссон: Мой путь, мой выбор: рецензия на книгу]. Bonniers, 479 s., Pössneck 2007 [Электронный ресурс]. URL: <https://tuomioja.org/kirjavinkit/2007/12/goran-persson-min-vag-mina-val-bonniers-479-s-possneck-2007/> (дата обращения: 20.11.2019).
25. *Vollaard H.* Explaining European Disintegration // Journal of Common Market Studies. 2014. Vol. 52. N 5. P. 1142–1159.
26. *Webber D.* How Likely Is It That the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives // European Journal of International Relations. 2014. Vol. 20. N 2. P. 341–365.
27. *Wincott D.* Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism // Journal of Common Market Studies. 1995. Vol. 33. N 4. P. 597–610.
28. *Zielonka J.* The Remaking of the EU's Borders and the Images of European Architecture // Journal of European Integration. 2017. Vol. 39. N 5. P. 642–656.

Об авторе:

Ланко Дмитрий Александрович, доцент кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; dimpra@hotmail.com

References

1. Bolotnikova Y. G., Mezhevich N. M. The Northern Dimension policy: Current State and Development Prospects // Baltic Region [Baltiiskii region]. 2010. N 4 (6). P. 103–113. (In rus)
2. Busygina I., Filippov M. Northern Dimension: Participant Strategies // Baltic Region [Baltiiskii region]. 2009. N 1 (1). P. 55–63. (In rus)
3. Wolff L. Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment. Stanford: Stanford University Press, 1994. XIV+419 p. (In rus)

4. Kattsova M. A. British Plans and Evaluations for Nordic Regional Cooperation between the Two World Wars // *Vestnik of the St. Petersburg University. History [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya]*. 2010. N 4. P. 84–90. (In rus)
5. Lanko D. A. The Northern Dimension as a Rising Priority in the Foreign Policy of the Powers of the Baltic Sea Region // *Vestnik of the St. Petersburg State University. Series 6. Philosophy. Culture. Politics. Law. International Relations [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 6. Filosofiya. Kul'turologiya. Politologiya. Pravo. Mezhdunarodnye otnosheniya]*. 2010. N 4. P. 107–117. (In rus)
6. Niinistö S. Vladimir Putin and Sauli Niinistö Gave a Joint News Conference Following Bilateral Talks // *Kremlin.Ru*. July 27, 2017 [Electronic source]. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/55175> (accessed: 20.11.2019). (In rus)
7. Antonen M. Northern Dimension 2.0 // *Baltic Rim Economies*. 2019. N 3 [Electronic source]. URL: <https://sites.utu.fi/bre/northern-dimension-2-0> (accessed: 20.11.2019).
8. Arter D. Small State Influence within the EU: The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative" // *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38. N 5. P. 677–697.
9. Council of the European Union (General Affairs). Action Plan for the Northern Dimension with External and Cross-Border Policies of the European Union, 2000–2003. Communication from the Council (General Affairs) to the European Council. Brussels, June 14, 2000. 9401/00 LIMITE NIS76 [Electronic source]. URL: https://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/1st_ND_Action_Plan.pdf (accessed: 20.11.2019).
10. Friedman G. Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe. New York : Anchor Books, 2016. XXII+264 p.
11. Haas E. B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. Notre Dame : Notre Dame University Press, 2004. 552 p.
12. Heininen L. Finland as a Northern Country in the New North Europe // *The New North Europe: Perspectives on the Northern Dimension* / ed. L. Heininen, J. Käkönen. Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1998. P. 25–49.
13. Heinrich M. Ireland and Brexit: Behind the Façade // *The Globalist: Rethinking Globalization*. January 26, 2017 [Electronic source]. URL: <https://www.theglobalist.com/ireland-and-brexit-behind-the-facade-european-union/> (data accessed: 20.11.2019).
14. Ingimundarson V. Iceland's Post-American Security Policy, Russian Geopolitics and the Arctic Question // *RUSI Journal*. 2009. Vol. 154. N 4. P. 74–80.
15. Lamping W. European Integration and Health Policy: A Peculiar Relationship // *Health Governance in Europe: Is.s, Challenges, and Theories* / ed. M. Steffen. New York : Routledge, 2005. P. 18–48.
16. Lipponen P. The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension // *The New North Europe: Perspectives on the Northern Dimension* / ed. L. Heininen, J. Käkönen. Tampere : Tampere Peace Research Institute, 1998. P. 125–133.
17. Moisio S. Pohjoisen ulottuvuuden geopolitiikka: Pohjoinen periferia ja uuden Euroopan alueellinen rakentuminen // *Terra*. 2000. N 112 (3). P. 117–128.
18. Moravcsik A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London, New York : Routledge, 1999. XII+513 p.
19. Offerdali K. Arctic Energy in EU Policy: Arbitrary Interest in the Norwegian High North // *Arctic*. 2010. Vol. 63. N 1. P. 30–42.
20. Paikin Z., Sangar K., Merlen C. R. Russia's Eurasian Past, Present and Future: Rival International Societies and Moscow's Place in the Post-Cold War World // *European Politics and Society*. 2019. Vol. 20. N 2. P. 225–243.
21. Pentland C. International Theory and European Integration. New York : Free Press, 1973. 283 p.
22. Rodrigues N. C. Brexit and the Future of the EU: Move Back or Move Forward? // *After Brexit: Consequences for the European Union* / ed. N. da Costa Cabral, J. N. Gonçalves, N. C. Rodrigues. London : Palgrave Macmillan, 2017. P. 65–82.
23. Rosamond B. Brexit and the Problem of European Disintegration // *Journal of Contemporary European Research*. 2016. Vol. 12. N 4. P. 864–871.
24. Tuomioja E. Göran Persson, Min väg, mina val. Bonniers, 479 s., Pössneck 2007 [Electronic source]. URL: <https://tuomioja.org/kirjavinkit/2007/12/goran-persson-min-vag-mina-val-bonniers-479-s-possneck-2007/> (accessed: 20.11.2019).
25. Vollaard H. Explaining European Disintegration // *Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. N 5. P. 1142–1159.

26. Webber D. How Likely Is It That the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives // *European Journal of International Relations*. 2014. Vol. 20. N 2. P. 341–365.
27. Wincott D. Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism // *Journal of Common Market Studies*. 1995. Vol. 33. N 4. P. 597–610.
28. Zielonka J. The Remaking of the EU's Borders and the Images of European Architecture // *Journal of European Integration*. 2017. Vol. 39. N 5. P. 642–656.

About the author:

Dmitry A. Lanko, Associate Professor of the Department of European Studies of Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; dimppa@hotmail.com

Партнерство государства и бизнеса в современных условиях: перспективы трансформации*

Плотников В. А.

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; plotnikov_2000@mail.ru

РЕФЕРАТ

Усложнение экономики и рост неопределенности, а также необходимость решения амбициозных задач, направленных на достижение стратегических национальных целей развития, вынуждают осуществлять поиск новых форм и механизмов запуска долгосрочного экономического роста. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство, понимаемое в статье в широком смысле как обширный набор форм взаимовыгодного взаимодействия государства и бизнеса. В статье проведен анализ предпосылок активизации партнерства в современной российской экономике и дана оценка направлений его трансформации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, экономическая политика, экономические интересы, экономический рост, смешанная экономика

Для цитирования: Плотников В. А. Партнерство государства и бизнеса в современных условиях: перспективы трансформации // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 29–38.

State-Business Partnership in Modern Conditions: Prospects for Transformation

Vladimir A. Plotnikov

Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg, Russian Federation; plotnikov_2000@mail.ru

ABSTRACT

The complexity of the economy and the increase in uncertainty, as well as the need to solve ambitious tasks aimed at achieving strategic national development goals, force us to search for new forms and mechanisms for starting long-term economic growth. One such mechanism is public-private partnership, understood in the article in a broad sense, as an extensive set of forms of mutually beneficial interaction between the state and business. The article analyzes the prerequisites of intensifying partnership in the modern Russian economy and assesses the directions of its transformation.

Keywords: public-private partnership, economic policy, economic interests, economic growth, mixed economy

For citing: Plotnikov V. A. State-Business Partnership in Modern Conditions: Prospects for Transformation // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 29–38.

* Статья представляет собой переработанную и дополненную по итогам дискуссии версию доклада автора на международной научной конференции «Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности», 20–21 мая 2021 г., г. Санкт-Петербург.

Статья выполнена в рамках инициативной НИР Санкт-Петербургского государственного экономического университета «Формирование хозяйственных систем евразийского типа: динамика, противоречия, эффективность» (рег. № 121042600253-4).

Проблематика, вынесенная в название статьи, не является новой. Практически в течение всего периода существования экономической теории, как самостоятельной научной дисциплины, в ней не утихает дискуссия относительно того, какое начало в регулировании хозяйственных процессов должно преобладать: либо централизованное государственное (плановое), либо децентрализованное частнопредпринимательское (рыночное) (см., например, [3; 7; 8; 9 и др.]).

Особенно острой эта дискуссия была в российской экономической науке в первое десятилетие после распада СССР и образования на базе его национальных республик 15 новых суверенных государств. В этот период происходил эмпирический поиск новой экономической модели, который не мог обойтись без попыток ее теоретического осмысления.

Безусловно, это обострение дискуссии было оправдано не только сугубо теоретическими причинами, но и практическими. Разворот от планово-административной модели советской экономики к имевшей на тот момент весьма общие очертания модели рыночной не только требовал проработки, но и институционального закрепления с тем, чтобы как можно скорее сделать эти «расплывчатые очертания» более четкими и избавить хозяйствующих субъектов от высокой степени неопределенности переходного периода, которая замораживала экономическую активность, повышала ставки дисконтирования по реализуемым проектам, ограничивала активность в реальном секторе экономики, и — в конечном итоге — блокировала развитие.

Степень этой блокировки была весьма существенной. Переход от плана к рынку (или, что в рассматриваемом контексте равнозначно, от социализма к капитализму) сопровождался драматическим обвалом экономики и резким снижением качества и уровня жизни населения. Надо сказать, что официальная статистика, изложу здесь свое личное мнение, намеренно скрывает трудности переходного периода и разрушительное влияние рыночных реформ на экономику нашей страны. Поясним это на конкретном примере.

Несколько лет назад обновился сайт Росстата. Ранее существовавший сайт gks.ru более недоступен. Теперь действует сайт rosstat.gov.ru. Но произошло не только изменение дизайна этого ресурса, его разработчики постарались — и весьма успешно — «подредактировать» контент. Все статистические данные за период ранее 1995 г. были удалены из публичного доступа. В итоге новым поколениям исследователей «преподносится» искаженный взгляд на новейшую экономическую историю России.

Поясним это двумя графиками, приведенными на рис. 1 и 2.

На рис. 1 представлена динамика индекса физического объема валового внутреннего продукта РФ (в процентах к 1995 г., принятому за 100%), исчисленного в рублях и построенная по официальным данным Росстата. Легко увидеть, что ситуация в российской экономике весьма оптимистичная. Страна развивается, экономика растет, хотя и не без некоторых временных замедлений и даже провалов. Но они в экономике рыночного типа, которая, как известно, развивается циклично, вполне естественны.

Эта динамика неплохо ($R^2 = 0,9263$) аппроксимируется линейным трендом. Хотя при этом четко видно, что начиная с 2015 г. производство ВВП в РФ начинает замедляться, а «ковидный» 2020 г. дал скачкообразное одномоментное замедление динамики роста. Но это, так сказать, очевидные внешние негативные влияния, которые можно списать на антироссийские санкции, а затем — на пандемию. Это — объективные факторы, неконтролируемые или ограниченно контролируемые властями.

Далее обратимся к рис. 2. Здесь приведен более длинный временной ряд, к сожалению, недоступный более для ознакомления и анализа в российской статистике. Для построения этого графика мы использовали данные из базы «World development

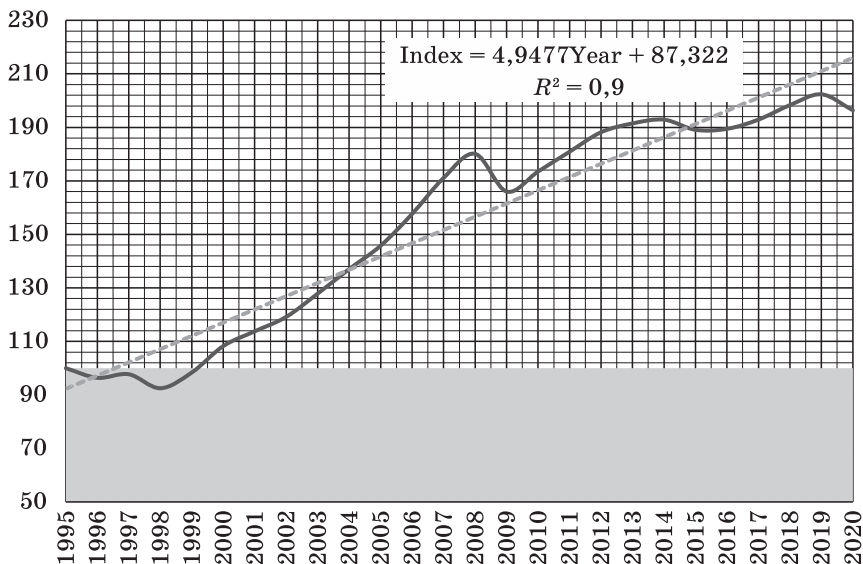


Рис. 1. Индекс физического объема ВВП РФ в процентах, 1995 г. принят за 100% (построено автором по данным Росстата)
 Fig. 1. Index of Vol. of GDP of the Russian Federation as a percentage, 1995 is accepted as 100%

indicators», которую размещает на своем интернет-сайте в открытом доступе Всемирный банк. И здесь картина «постреформенных успехов» уже выглядит совершенно иначе.

Следствием рыночных, якобы успешных, реформ 1990-х гг. стало то, что на уровень 1990 г. российская экономика по объему производства ВВП вышла лишь в 2007 г. Да, действительно (и это хорошо видно и на рис. 1, и на рис. 2), непосредственно в 1997 г. в динамике российского ВВП впервые намечается некая положительная динамика, которая прерывается падением в 1998 г., после чего начинается достаточно длительный период положительных темпов роста (исчисленных по базовому индексу).

Нас можно упрекнуть в необъективности данных, использованных для построения графика, приведенного на рис. 2. Это сомнение связано с тем, что измерение внутристрановых показателей в международных долларах, даже с учетом паритета покупательной способности, может оказаться неточным из-за погрешностей валютных пересчетов, изменения корзин торгуемых/неторгуемых товаров, специфики структуры внутреннего потребления и т. д.¹

Мы полностью разделяем эти сомнения. Для того чтобы снять их, мы рассчитали значение коэффициента корреляции Пирсона для двух рядов наблюдений, положен-

¹ Характерным примером этой возможной необъективности является известная фраза американского президента Б. Обамы, по мнению которого, широко растиражированному СМИ, экономика России введенными против нее санкциями была «разорвана в клочья». У российского наблюдателя это экспрессивное высказывание может вызвать разве лишь недоумение. Графики на рис. 1 и 2 показывают, что никакого особого драматизма в динамике ВВП РФ в 2014–2015 гг. не наблюдалось. Но если рассматривать ту же динамику, пересчитывая размер ВВП РФ из рублей в доллары США по текущему рыночному обменному курсу, то, действительно, окажется, что падение было. И оно было существенным.

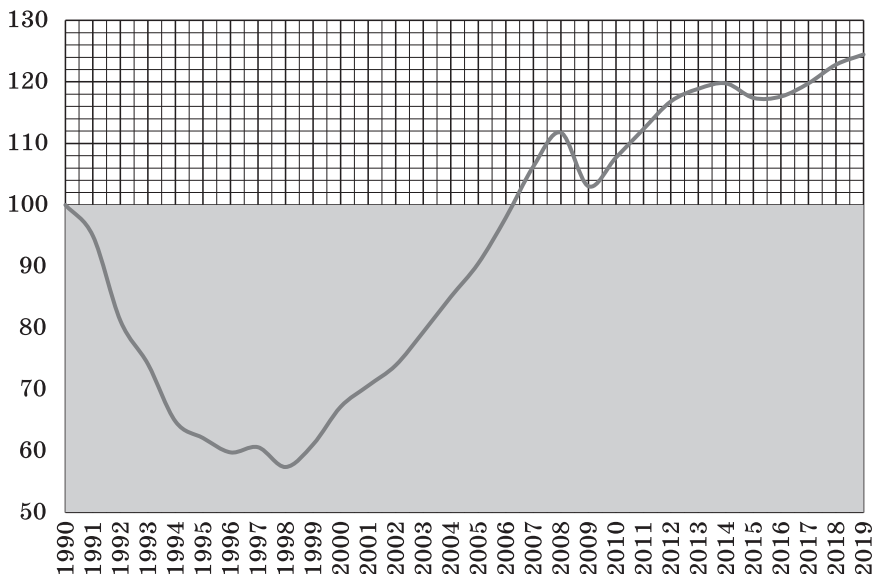


Рис. 2. Индекс ВВП РФ в процентах, 1990 г. принят за 100%, исчисленный по паритету покупательной способности в «постоянных международных американских долларах 2017 г.» (построено автором по данным Всемирного банка)

Fig. 2. The GDP index of the Russian Federation as a percentage, in 1990 is accepted as 100%, calculated at purchasing power parity in “constant international American dollars 2017”

ных в основу построения рассмотренных нами графиков, приведенных на рис. 1 и 2. Исходные данные для расчетов приведены в таблице. Использованы периоды, за которые есть данные и у Росстата, и у Всемирного банка: 1995–2019 гг. (табл.)

Коэффициент корреляции Пирсона, рассчитанный по приведенным в таблице данным, имеет значение $r_{xy} = 0,99996$. В данном случае мы специально использовали такую «сверхвысокую» точность расчетов — до пятого знака после запятой. Строго говоря, с методических экономических позиций она бессмысленна, так как точность исходных данных гораздо ниже. Но мы поставили целью показать — насколько незначительны различия в динамике двух рассмотренных временных рядов.

Если же использовать более разумное округление рассчитанного коэффициента — до 1–2 знаков после запятой, оказывается, что $r_{xy} = 1$. Следовательно, высказанная нами выше гипотеза о возможной несостоятельности использования статистики Всемирного банка по российскому ВВП для адекватного описания процессов в российской экономике — не подтвердилась. Международная и внутрироссийская статистика динамики ВВП не имеют никаких практически значимых отличий.

То есть до 2007 г. реального экономического роста в России не было, наблюдалось лишь разрушение экономики, а затем — постепенное и медленное восстановление народнохозяйственного комплекса после шока, вызванного радикальными рыночными реформами, реализованными после распада СССР. Для завершения этого тезиса подсчитаем среднегодовые темпы роста российского ВВП за последние 29 лет, за период с 1990 по 2019 гг., используя данные Всемирного банка:

$$I_{1990-2019} = (i_{2019/1990})^{1/29} = 1,245^{1/29} = 1,0076,$$

Исходные данные для построения коэффициента корреляции
Table. Input data for constructing correlation coefficient

2	1	Год
62,1	100,0	1995
59,8	96,4	1996
60,6	97,7	1997
57,4	92,5	1998
61,1	98,4	1999
67,2	108,3	2000
70,6	113,8	2001
73,9	119,2	2002
79,3	127,9	2003
85,0	137,0	2004
90,5	145,8	2005
97,9	157,7	2006
106,2	171,1	2007
111,8	180,1	2008
103,0	166,0	2009
107,7	173,5	2010
112,3	180,9	2011
116,8	188,2	2012
118,9	191,5	2013
119,8	192,9	2014
117,4	189,1	2015
117,6	189,4	2016
119,8	192,9	2017
122,8	198,3	2018
124,5	202,3	2019

Примечания:

1. Строка 1 — Индекс физического объема ВВП РФ, в процентах, 1995 г. принят за 100% (данные Росстата).
2. Строка 2 — Индекс ВВП РФ, в процентах, 1990 г. принят за 100%, исчисленного по паритету покупательной способности в «постоянных международных американских долларах 2017 г.» (данные Всемирного банка).

т.е. среднегодовой индекс роста за последние почти 30 лет составил 100,76%. Это — ничтожно малая величина.

Какой вывод можно сделать из представленных данных? Проведение непродуманных и неэффективных рыночных реформ в постсоветской России отбросило ее в развитии на 30 лет, в течение которых наши конкуренты — другие страны мира — развивались. Данным выводом мы несколько не отвергаем необходимость реформ, не подвергаем сомнения эффективность — в некоторых случаях — рыночной системы хозяйствования. Мы лишь проводим количественный анализ полученных вследствие реформ экономических результатов, которые говорят сами за себя.

Итак, другие страны мира — наши геополитические и геоэкономические соперники — в этот период, пусть и разными темпами, но развивались. На этом фоне мы приходим к выводу, что амбициозные цели национального развития, сформулированные президентской командой и озвученные в известных Указах, которые в последние годы активно обсуждаются, это — острейшая необходимость. Необходимость, критически значимая для Российской Федерации и для ее будущего.

Сегодняшней России нужен толчок, ускорение в развитии, необходим запуск механизмов долгосрочного роста. При этом исходить надо из тех институциональных реалий, которые мы имеем. Возврат к советской системе хозяйствования и управления народнохозяйственными процессами мы считаем невозможным. Он возможен лишь теоретически, на практике же, если удастся его осуществить, чего нам категорически не хотелось бы, он, скорее всего, вызовет очередную социальную революцию, которая вновь отбросит нас в развитии на десятилетия.

Итак, мы должны исходить из того, что в России сформирована уникальная модель смешанной экономики [4; 10]. И в рамках этой модели необходимо выстроить механизмы, позволяющие существенно ускорить темпы экономического роста и дать импульс для изменения качества социально-экономической динамики. Так как план и рынок как системообразующие институты экономической модели присутствуют одновременно, то открывается возможность изучения их возможных сочетаний. Именно такого рода исследовательский подход и лежит в основе авторского анализа.

С чем связана необходимость такого рода подхода? Как указывалось выше, акцент в проводимой экономической политике на рыночные механизмы в расчете

на самоорганизацию экономики и самозапуск механизмов роста в России не дал результатов. Почему — это отдельный вопрос, который выходит за рамки нашего анализа. Но то, что «чистый рынок» в России неэффективен, убедительно доказывают приведенные нами статистические данные и их интерпретация.

С позиций управленческих, системных начало подъема российской экономики, которое хорошо просматривается на рис. 1, связано с усилением роли государства, некоторым отказом от идеологии «рыночного фундаментализма». Но дальнейшее усиление государства и переход, как призывают некоторые авторы, к модели мобилизационной экономики, основанной на контроле за экономическими ресурсами со стороны государства, также не выглядит привлекательной альтернативой.

К сожалению, крупные проекты, реализовывавшиеся в России в последние годы с использованием государственного или квазигосударственного финансирования, омрачены серьезными коррупционными скандалами. Назовем лишь два примера, но вполне характерных и широко известных:

- строительство космодрома «Восточный» в Амурской области («украден каждый десятый рубль, выделенный из бюджета на строительство космодрома Восточный... Общая сумма присвоенного — 11 млрд руб.»¹);
- строительство футбольного стадиона «Газпром Арена» в Санкт-Петербурге.

К сожалению, имеющиеся механизмы контроля за чиновниками, распределяющими ресурсы, весьма несовершенны, а в ряде случаев и вовсе отсутствуют, что порождает значительные риски потенциального усиления централизованного плано-административного начала в экономике. В сложившейся ситуации, очевидно, необходим поиск некоего сочетания интересов частного бизнеса и государства, являющегося выразителем общественных интересов [1; 2; 12 и др.]. То есть речь идет о государственно-частном партнерстве (ГЧП).

Попробуем уточнить сущность этой категории. И для этого имеются правовые источники. В ст. 3 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ указано:

«Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — [это] юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества».

С прикладных позиций эта формулировка кажется весьма удачной в силу ее конкретности и довольно значительного смыслового наполнения. Но, по нашему мнению, эта трактовка чересчур узка с позиций теоретических и — что гораздо более важно — с позиций использования ГЧП как механизма достижения национальных целей развития, запуска в России долгосрочного роста.

В этой трактовке в качестве ГЧП признаются лишь те соглашения, которые подписаны между государством и бизнесом на основании упомянутого федерального закона. Это противоречит имеющейся практике. В том числе практике государственного управления, имеющейся в Российской Федерации. Например, на официальном интернет-сайте Минэкономразвития России указано:

¹ Космодром Восточный недосчитался миллиардов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4155859> (дата обращения: 12.03.2021).

«В настоящее время механизмы государственно-частного партнерства получают широкое распространение в Российской Федерации и включают в себя ряд форм сотрудничества, позволяющих государству и частному сектору извлекать взаимную выгоду в том числе: концессионные соглашения, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

То есть даже государственный орган, ответственный за институциональное сопровождение проектов ГЧП в стране, использует расширительную трактовку этого термина. Это кажущееся противоречие связано с природой партнерских отношений. С позиций юридических, они строятся на нормах частного права, когда субъекты отношений равны между собой и достигают соглашений о тех или иных действиях на основе взаимного учета интересов участников партнерства.

Если это требование не будет удовлетворено, партнер, интересы которого не соблюдаются, попросту покинет партнерство, которое после этого прекратит свое существование. И концессии, и «классические» ГЧП строятся на одинаковых партнерских принципах, поэтому могут рассматриваться в расширительном смысле как несколько отличающиеся по юридической форме разновидности ГЧП.

По нашему мнению, разграничительным признаком, демаркирующим «ГЧП» (в наиболее широком его понимании) от «неГЧП», является использование в соответствующем взаимодействии публичного и частного партнеров в качестве доминирующих норм частного (в случае ГЧП) или публичного (для «неГЧП») права.

«Для публичного права характерны: одностороннее волеизъявление; субординация субъектов и правовых актов; преобладание императивных норм; ориентация на удовлетворение общественного интереса. Для частного права характерны: свободное двустороннее волеизъявление, использование договорной формы регулирования; равенство сторон; преобладание диспозитивных норм; ориентация на удовлетворение частных интересов»².

Специфика ГЧП (в предлагаемой широкой трактовке) состоит в том, что в нем находят соединение нормы и частного (ассоциируемого в экономике с рынком), и публичного (ассоциируемого в экономике с централизованным планированием) права. То есть юридическая конструкция ГЧП — это своеобразный правовой аналог смешанной экономики, причем, как и в случае экономики, степень и пропорции этого смешения всякий раз могут существенно различаться.

Следовательно, государственно-частное партнерство правомерно рассматривать как форму интеграции планового и рыночного управления в экономике. Причем эта интеграция складывается не стихийно, а осознанно конструируется партнерами, действующими, с одной стороны, в рамках имеющегося институционального поля, а с другой стороны, четко соблюдающих свои интересы, которые для частного партнера (как следует из теории частного права) являются преимущественно имущественными (экономическими), а для публичного (как следует из теории публичного права) — общественно значимыми (неэкономическими).

¹ [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo (дата обращения: 12.03.2021).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://www.grandars.ru/college/pravovedenie/chastnoe-pravo.html?text=Частное%20право%20—%20это%20упорядоченная%20совокупность,органов%20государственной%20власти%20и%20управления> (дата обращения: 12.03.2021).

Особенностью реализуемых (а в большей степени — обсуждаемых) в последние годы в России проектов ГЧП является то, что приведенное разделение интересов все чаще становится довольно условным. Происходит своеобразное размывание границ интересов: государственные органы все чаще декларируют важность финансовых результатов, получаемых в проектах ГЧП, а частный бизнес — стремление к общественной выгоде в рамках собственных представлений о корпоративной социальной ответственности.

Поясним эти рассуждения конкретным примером. По оценкам Ростуризма, программа туристического кэшбека, запущенная в сотрудничестве с платежной системой «МИР», как комплексная мера поддержки турбизнеса в условиях пандемии COVID-19, потребовала в 2020 г. около 1,2 млрд руб. бюджетных затрат. При этом поток расходов внутренних туристов, сформированный благодаря кэшбеку, по оценкам, составил около 13 млрд руб.

С учетом того, что с этого оборота были уплачены налоги, а также учитывая уровень налоговой нагрузки отрасли, можно сделать вывод, что туристический кэшбек себя полностью окупил. Этот проект оказался вполне успешным с коммерческих позиций.

Действительно, согласно приложению № 3 к Приказу ФНС России от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» (этот приказ регулярно обновляется, в частности, нами использован текст приложения № 3 в соответствии с публикацией на сайте ФНС России по адресу: http://www.nalog.ru/rn77/taxation/reference_work/conception_vnr, оно актуализировано по состоянию на 04.06.2020), налоговая нагрузка¹ для деятельности гостиниц и предприятий общественного питания в 2019 г. составила 10,5%.

Следовательно, от реализации программы туристического кэшбека в бюджет вернулось:

$$13 \times 0,105 = 1,362 \text{ (млрд руб.)},$$

а коэффициент мультипликации для бюджета составил:

$$1,362/1,2 = 1,1375 > 1.$$

Иными словами, «рентабельность» бюджетной поддержки российского турбизнеса составила 13,75%. Насколько значительна эта величина? Для ответа на этот вопрос вновь обратимся к официальным документам ФНС России. Согласно данным, приведенным в приложении № 4 к уже упоминавшемуся Приказу ФНС России от 30.05.07 г. № ММ-3-06/333@ (см.: https://taxslov.ru/15/n15_25.htm st4), усредненная рентабельность российского бизнеса за 2020 г. составила 9,9%.

То есть доходность бюджетных операций (в процентах) почти в 1,4 раза выше, чем средняя доходность частного бизнеса в России. Таким образом, по нашему мнению, в отношениях бизнеса и государства (в рассмотренном нами кейсе туристического бизнеса) в последнее время получает большее распространение модель отношений со стремлением сторон к достижению сходных целей. Это истинное партнерство, являющееся результатом «дрейфа» от модели «старший партнер (публичный) — младший партнер (частный)» к модели равных партнеров. Эта ситуация может трактоваться как ГЧП в широком его понимании.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что с течением времени происходит рост разнообразия форм партнерства, что способствует институциональной гармонизации в смешанной модели экономики, повышению ее гомогенности. Состав

¹ Рассчитывается как отношение суммы налогов и сборов по данным официальной статистической отчетности ФНС России к обороту организаций по данным Росстата, умноженное на 100%.

и структура интересов сторон (публичной и частной) эволюционируют. У бизнеса они становятся более социально окрашенными. У государства — более прагматичными и экономичными. И наблюдение за реальными процессами позволяет увидеть признаки такого рода изменений.

Первое изменение проявляется в развитии феномена корпоративной социальной ответственности [5; 6; 11 и др.]. Второе изменение наблюдается в форме развития общественного сектора экономики. По мере развития общества, его структура усложняется, в этой связи на государственные службы и агентства возлагается все большее число разнообразных функций, для выполнения которых требуются весьма много ресурсов. Это объективно приводит к необходимости разрастания госсектора. Государство экономизируется.

Таким образом, развитие ГЧП во всем разнообразии его форм служит инструментом сочетания плановых и рыночных механизмов управления в экономике на микро- и мезоуровнях ее иерархической структуры. Такого рода развитие приводит к конвергенции экономических интересов, снижению уровня их противоречивости, что создает благоприятные условия для запуска механизмов долгосрочного роста.

Литература

1. Агамагомедова Е. В. Проекты государственно(муниципально)-частного партнерства в развитии социальной сферы // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2019. № 4 (42). С. 25–28.
2. Акобиров С. О. Государственно-частное партнерство и среда его реализации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 2 (44). С. 28–31.
3. Бузгалин А. В., Колганов А. И. Планирование в экономике XXI века: творчески используя наследие СССР (к 100-летию Госплана СССР): доклад на международной научной конференции «Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем (к 100-летию Госплана СССР)», 25–26 марта 2021 г. М., 2021. 74 с.
4. Булатов А. Российская экономическая модель и перспективы модернизации // Международные процессы. 2016. Т. 14. № 4. С. 6–21.
5. Вертакова Ю. В., Чулакова А. Л. Системное управление корпоративной социальной ответственностью градообразующих предприятий // Известия Юго-Западного государственного университета. 2014. № 2 (53). С. 35–46.
6. Голубкова Н. А. Институционализация корпоративной социальной ответственности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 2 (104). С. 128–130.
7. Государство и рынок: новое качество взаимодействия в информационно-сетевой экономике / Айрапетова А. Г., Тарасевич Л. С., Максимцев И. А. и др. Т. 2. СПб.: Астерион, 2007. 424 с.
8. Евразийская политическая экономия / Газизуллин Н. Ф., Дятлов С. А., Камышова А. Б. и др.; Санкт-Петербургский государственный экономический университет. СПб., 2016. 767 с.
9. Миропольский Д. Ю., Дятлов С. А., Плотников В. А., Попов А. И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1 (67). С. 141–145.
10. Плотников В. А. Понятие смешанной экономики: эволюция развития и современная трактовка // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: Экономика. Социология. Менеджмент. 2018. Т. 8. № 2 (27). С. 8–16.
11. Скитева Е. И., Гончаров А. И., Сопина Н. В., Лапинкас А. А. Корпоративная социальная ответственность / Петербургский государственный университет путей сообщения императора Александра I. СПб., 2019. 64 с.
12. Vertakova J., Plotnikov V. Russian and foreign experience of interaction between government and business // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 28. N 3. P. 411–415.

Об авторе:

Плотников Владимир Александрович, профессор кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли Санкт-Петербургского государственного экономическо-

го университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; plotnikov_2000@mail.ru

References

1. Agamagomedova E.V. Projects of public (municipal) — private partnership in the development of the social sphere // Theory and practice of service: economy, social sphere, technology [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2019. N 4 (42). P. 25–28. (In rus).
2. Akobirov S.O. Public-private partnership and its implementation environment // Theory and practice of service: economy, social sphere, technology [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2020. N 2 (44). P. 28–31. (In rus).
3. Buzgalin A.V., Kolganov A.I. Planning in the economy of the 21st century: creatively using the heritage of the USSR (to the 100th anniversary of the USSR State Planning Commission): report at the international scientific conference “Planning in a market economy: memories of the future (to the 100th anniversary of the USSR State Planning Commission)”, March 25–26, 2021 M., 2021. 74 p. (In rus).
4. Bulatov A. Russian economic model and prospects for modernization // International processes [Mezhdunarodnye protsessy]. 2016. V. 14. N 4. P. 6–21. (In rus).
5. Vertakova Yu.V., Chulakova A.L. System management of corporate social responsibility of city-forming enterprises // News of Southwestern State University [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta]. 2014. N 2 (53). P. 35–46. (In rus).
6. Golubkova N.A. Institutionalization of corporate social responsibility // Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2017. N 2 (104). P. 128–130. (In rus).
7. State and market: a new quality of interaction in the information-network economy / Ayraptova A.G., Tarasevich L.S., Maksimov I.A. at al. V. 2. St. Petersburg: Asterion, 2007. 424 p. (In rus).
8. Eurasian Political Economy / Gazizullin N.F., Dyatlov S.A., Kamysheva A.B. at al; St. Petersburg State University of Economics. St. Petersburg, 2016. 767 p. (In rus).
9. Miropolsky D.Yu., Dyatlov S.A., Plotnikov V.A., Popov A.I. State and market: problems of choosing approaches to managing the development of the national economy // Izvestia of St. Petersburg University of Economics and Finance [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov]. 2011. N 1 (67). P. 141–145. (In rus).
10. Plotnikov V.A. The concept of a mixed economy: the evolution of development and modern interpretation // News of Southwestern State University. Ser.: Economics. Sociology. Management [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment]. 2018. V. 8. N 2 (27). P. 8–16. (In rus).
11. Skiteva E.I., Goncharov A.I., Sopina N.V., Lapinskas A.A. Corporate Social Responsibility / St. Petersburg State University of Railways of Emperor Alexander I. St. Petersburg, 2019. 64 p. (In rus).
12. Vertakova J., Plotnikov V. Russian and foreign experience of interaction between government and business // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 28. N 3. P. 411–415.

About the author:

Vladimir A. Plotnikov, Professor of the Chair of the General Economic Theory and History of an Economic Thought of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor, plotnikov_2000@mail.ru

Философский консалтинг как инструмент «взлома проблем» в управлении людьми в организации

Иванова О. Э.

Южно-Уральский государственный гуманитарно-педагогический университет, Челябинск, Российская Федерация; ivanova@e@cspu.ru

РЕФЕРАТ

Консалтинг, сфокусированный на осмыслении организационных проблем и разрыве шаблонов их управленческого решения, востребован в хаотичном, динамично развивающемся мире. Данный инструмент консультирования способен противопоставить неопределенности внешней среды ясное понимание организационного события. Целью работы является исследование философского консалтинга как интеллектуального инструмента «взлома проблем» в управлении людьми в организации.

Теоретическая база исследования представлена аналитическим подходом к управлению человеческими ресурсами, идеями международного движения философской практики, наставительной философии R. Rorty, идеями «взлома проблем». В работе использованы следующие методы исследования: философский (концептуальный) анализ, декомпозиция, концептуализация.

Результаты. Философский консалтинг обоснован аналитико-ценностным инструментом фасилитации «взлома проблем» в управлении людьми в организации, выявлены признаки философского консалтинга как управленческого консультирования. С целью взлома проблем на уровне оснований — смыслов и ценностей — соответственно каждому этапу «взлома проблем» раскрыта функция фасилитации философского консалтинга. HRM-проблемы классифицированы по группам процессов: «сотрудничество», «изменение и развитие», «измерение и оценка». Выявлены типовые HR-вызовы — поле потенциальных конфликтов. Сформулирован концепт HR-вызова и разработаны элементы конструкции решения проблемы: философская идея ответа на HR-вызов и релевантные управленческие методы реализации.

Применение ценностно-аналитических и дизайн инструментов философского консалтинга к «взлому» организационных проблем — ответ компании на вызовы VUCA мира, «дефицит смысла» в российских компаниях, востребованность работодателями навыков решения проблем в ближайшие пять лет. Установлена ограниченность исследования.

Ключевые слова: управление, управленческое консультирование, философская практика, организационные проблемы, смысл

Для цитирования: Иванова О. Э. Философский консалтинг как инструмент «взлома проблем» в управлении людьми в организации // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 39–48.

Philosophical Consulting as a Tool for “Problem Hacking” in Human Management in Organizations

Olga E. Ivanova

South Ural State Humanitarian Pedagogical University, Chelyabinsk, Russian Federation; ivanova@e@cspu.ru

ABSTRACT

Consulting focused on comprehending organizational problems and breaking the patterns of their managerial solution is in demand in a chaotic, dynamic world. This counseling tool is able to counter the uncertainty of the external environment with a clear understanding of the or-

ganizational event. The aim of the paper is to investigate philosophical consulting as an intellectual tool for “problem hacking” in Human Management in organization.

Theoretical basis of the research: the analytical approach to human resource management, the ideas of the international movement of philosophical practice, the edifying philosophy of R. Rorty, ideas of “problem hacking”. Research methods used in the work: philosophical (conceptual) analysis, decomposition, conceptualization.

Results. Philosophical consulting is justified as an analytical and value-based tool of facilitation of “problem hacking” in Human Management in the organization, the features of philosophical consulting as a management consulting are revealed. With the purpose of hacking problems at the level of foundations — meanings and values — according to each stage of “problem hacking”, the function of facilitation of philosophical consulting is revealed. HRM-problems are classified into process groups: “cooperation”, “change and development”, “measurement and evaluation”. Typical HR-challenge are identified — the field of potential conflicts. The concept of HR-call is formulated and elements of the problem solution construction are developed: philosophical idea of the answer to HR-challenge and relevant managerial methods of realization.

Application of value-analytical and design tools of philosophical consulting to “hacking” organizational problems — the company’s response to the challenges of the VUCA world, “deficit of meaning” in Russian companies, the employers’ demand for problem-solving skills in the next five years. The limitations of the research are identified.

Keywords: management, management consulting, philosophical practice, organizational problems, meaning

For citing: Ivanova O. E. Philosophical Consulting as a Tool for “Problem Hacking” in Human Management in Organizations // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 39–48.

Введение

Современные проблемы в управлении людьми в организации релевантны трансформации внешней среды к изменчивому (volatility), неопределенному (uncertainty), сложному (complexity) и амбивалентному (ambiguity) миру VUCA (W. Bennis, B. Nanus) [19; 20; 26; 32]. Адекватным ответом компании на вызовы внешней среды являются быстрое понимание ситуации и эффективное решение проблем в управлении человеком — «взлом проблем». Эффективным инструментом фасилитации данной аналитической деятельности может выступить философское консультирование менеджмента по решению проблем в сфере HRM — философский консалтинг. Данный интеллектуальный инструмент философской практики позволит противопоставить средовой неопределенности осмысленность организационного HR-события — основы для достижения релевантного для компании результата.

Обзор литературы

Выявление и классификация актуальных проблем в сфере управления человеком в организации являются предметом исследований зарубежных и отечественных теоретиков и практиков менеджмента персонала. Проанализированы современные тренды в управлении персоналом в VUCA среде [9; 17; 18]; классифицированы кадровые риски предприятия в условиях цифровой трансформации [7]; классифицированы причины и типы сопротивления персонала нововведениям при проектном управлении, включая внедрение Agile в HRM [5; 12; 14; 16; 27]. В результате масштабных опросов выявлены глобальные проблемы в HR-сфере: управление изменениями, развитие лидерских качеств, измерение эффективности HR [33]. Проблемы управления сотрудниками в российских компаниях установлены сотрудничество, честность и открытость (включая прозрачность в измерении эффективности персонала), культура инноваций (управление изменениями), увеличение производитель-

ности труда в контексте проблемы оптимальности численности персонала в подразделении и рациональности оргструктуры [13].

Актуальными инструментами решения проблем в сфере HRM в условиях неопределенности и неустойчивости среды являются интеллектуальные практики. Обоснован аналитический подход к HRM [21; 22], внедрение управленческого консалтинга в условиях цифровизации [4]; классифицированы методы управленческого консультирования и обосновано их совершенствование [15]. Актуально обращение к принятию обоснованных организационных решений, методам принятия эффективного решения проблем в нестабильном мире на основе техник критического мышления [21], обращение к концепту мудрости при решении сложных проблем в организации с учетом множественности стейкхолдеров [24]. Разработана практическая система анализа и решения сложных проблем (Problem Hacking) [28]; выявлена семантическая неоднозначность глагола «взломать» [25]. Данные интеллектуальные инструменты решения проблем в организации базируются на внедрении критически-аналитических техник с целью прояснения неструктурированных и слабоструктурированных проблем и фасилитации поиска их решений. Однако такие инструменты не апеллируют одновременно к ценностям как к основанию проблем, что релевантно генерированию ответа на HR-вызовы и повышению, с учетом специфики сферы решения проблем, эффективности управленческих решений.

Интеллектуальным аналитико-ценностным инструментом решения жизненных проблем является философская практика, задействующая многовековое интеллектуальное наследие философской мысли [1–3; 23; 29]. В данной работе исследуется философский консалтинг как форма философской практики, учитывая специфику консультирования при решении организационных проблем в сфере HRM. Целью работы является исследование философского консалтинга как интеллектуального инструмента «взлома проблем» в управлении людьми в организации.

Материалы и методы

Теоретической базой исследования явились: аналитический подход к HRM, «analytical HRM» (P. Vohall, J. Purcell, P. Wright), идеи международного движения философской практики как практики применения философии к решению проблем на глубинном уровне (Gerd B. Achenbach, O. Brenifier, R. Lahav, L. Marinoff и др.), наставительная философия R. Rorty, идеи «Problem Hacking» (Y. Levy).

Философский (концептуальный) анализ позволил разбить выявленные актуальные проблемы в HRM на составные части и выявить философскую составляющую, позволяющую классифицировать элементы по основаниям проблем и сохраняя эпистемические связи между анализируемыми свойствами HRM-проблем. Методом декомпозиции структурированы актуальные проблемы HR-управления. При применении метода концептуализации онтологизированы типовые проблемы в управлении человеком в организации и выявлены концепты проблем.

Результаты

Аналитическое управление человеческими ресурсами (P. Vohall, J. Purcell, P. Wright) сфокусировано на понимании контекстов, процессов и результатов управления работой и людьми в организации. Аналитическое HRM подчеркивает значение выявления и объяснения происходящего в практике компаний, важности применения аналитических навыков к конкретной ситуации, подвергая сомнению универсальность рекомендаций в отношении HR практик [22, р. 4–5]. Как поясняет P. Vohall, целью аналитического HRM является разработка теоретических основ, «которые позволят нам понять стили, мотивы, методы и результаты управления в различных контекстах» [21, р. 56].

Апелляция к аналитическому подходу в управлении людьми в организации — необходимое условие для организационного процесса «разблокировки», «раскрытия» [25] проблем, рассматриваемого в позитивном значении в контексте изменений. Взлом проблем в управлении, «Problem Hacking™» (Y. Levy) — авторская система анализа и эффективного решения сложных проблем в условиях коллаборации сотрудников с целью ускорения достижения бизнес-результатов [28]. Разработчик данной системы Y. Levy исходит из посылки, что решение проблемы заложено в самой проблеме. Решение проблем и определение направлений деятельности выстраиваются при последовательной реализации следующих этапов:

- 01 validate: сбор наблюдаемых и измеримых доказательств существования проблемы;
- 02 analyze: составление перечня возможных причин для каждого доказательства: почему это происходит;
- 03 identify: нахождение первопричины, являющейся движущей силой;
- 04 mitigate: описание мер по устранению первопричины;
- 05 define: определение критериев решения — описание требований к решению [28, p. 25].

Данная формально-логическая система применяется к проблемам менеджмента в целом, не фокусируя внимания на ценностно-смысловом аспекте проблемы, отражающем человеческий фактор в управлении людьми в организации.

Философский консалтинг — инструмент фасилитации «взлома проблем» в управлении людьми в организации (управлении персоналом, HRM, управлении человеческим капиталом) посредством апелляции к уровню оснований проблем — смыслов и ценностей. Философский консалтинг как вид управленческого консультирования философом-практиком по решению организационных проблем обладает следующими признаками:

- 1) как форма философской практики, философский консалтинг противостоит академической философии и ориентирован «на темы, проблемы и вопросы, которые занимают того, кто обращается к философу», когда «не философия как таковая начинает игру, сначала в игру вступают вопросы, адресованные философии» [1, с. 99];
- 2) осмысление и концептуализация конкретных организационных HR-проблем реализуются в универсальных философских категориях, при интеграции навыков критического мышления членов организационного сообщества и обращения к интеллектуальному багажу философии [2–3; 6; 10; 23; 29], что позволяет решать проблемы на глубинном, ценностно-смысловом уровне;
- 3) это эвристический метод управления проблемами, применение которого целесообразно для решения неструктурированных и слабоструктурированных проблем, задействуя аналитические и дизайн-процедуры;
- 4) при участии философа-консультанта данный вид консалтинга реализует функцию наставничества, суть которой «состоит в том, чтобы поддерживать разговор, а не в том, чтобы искать объективную истину» [30, p. 377];
- 5) организационным условием реализации философского консалтинга является диалогическое сообщество стейкхолдеров, создающее благоприятную основу для вопрошания, необходимого для решения проблем.

В табл. 1 приведено соотношение этапов «взлома проблем» и философского консалтинга, процедуры которого фасилитируют процесс «Problem Hacking».

Осмысление вызовов в сфере управления человеческими ресурсами позволило классифицировать HRM-проблемы по группам процессов: «сотрудничество», «изменение и развитие», «измерение и оценка» и выявить типовые проблемы. Декомпозиция актуальных HRM-проблем отображена на рисунке, где проблемы представляют поле потенциальных конфликтов.

Фасилитация «Problem Hacking» инструментарием философского консалтинга
 Table 1. “Problem Hacking” Facilitation with Philosophical Consulting Tools

№	Этапы «Problem Hacking™»	Инструменты философского консалтинга
1	2	3
01	Подтверждение проблемы	Языковое описание и прояснение организационного события
02	Анализ причин	Интерпретация, анализ, оценка и умозаключение
03	Идентификация, выявление первопричины	Декодирование философского смысла события, его обоснование, аргументация
04	Смягчение последствий проблемы, меры по ее устранению	Конструирование и аналитическая оценка альтернатив решения проблемы; выявление сильных, слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ)
05	Определение критериев решения проблемы	Рефлексия процессов и результатов (рефлексия логичности, TOWS-анализ)

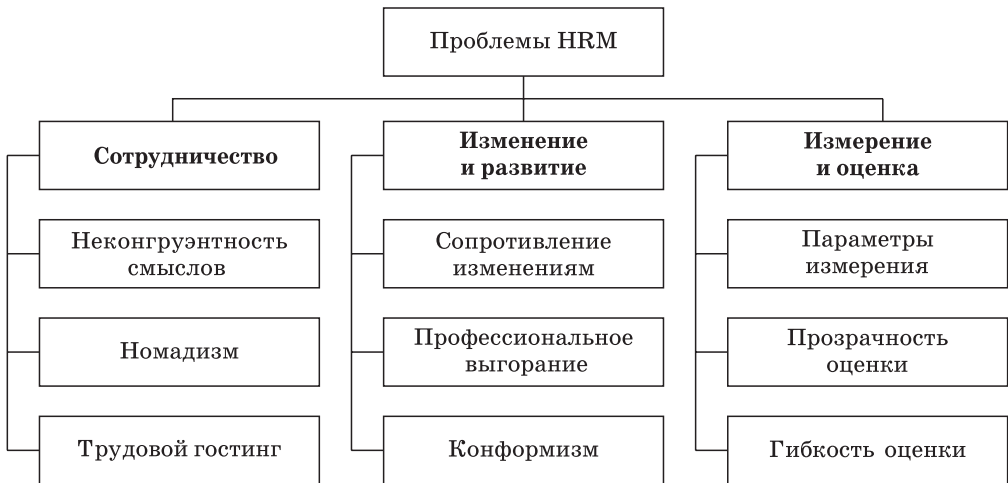


Рис. Декомпозиция актуальных HRM-проблем: поле потенциальных конфликтов
 Fig. Decomposition of actual HRM-problems: the field of potential conflicts

Примеры применения философского консалтинга как инструмента «взлома» HR-проблем в цепи «анализ — конструкция» приведены в табл. 2.

Обсуждение

Философски нагруженные процедуры релевантны этапам «Problem Hacking»; применение инструментов философского консалтинга способствует фасилитации «взлома проблем» до уровня их оснований — смыслов и ценностей.

Применение философского консалтинга к решению проблем в сфере HRM

Table 2. Application of philosophical consulting to HRM problems

Типовая проблема (HR-вызов)	Концепт HR-вызова	Элементы конструкции решения проблемы	
		Философская идея ответа на HR-вызов	Метод реализации
Группа проблем			
Сотрудничество			
Трудовой гостинг как безосновательный обрыв отношений с организацией	Отчуждение (от процесса / продукта труда, других сотрудников)	Логотерапия В. Франкла: найти и реализовать смысл (труда, трудовых отношений). «Человек для себя» и его «плодотворная ориентация» Э. Фромма: культивирование социальных установок на осмысленный труд, самореализацию, творчество сотрудника	Управленческий диалог. Вовлеченность персонала. Гибкие методы управления. Проектная работа. Формирование кросс-функциональных самомотивированных команд
Изменение и развитие			
Профессиональное выгорание сотрудников: ценности vs работа	Абсурд	Эмотивизм: этические высказывания — выражение эмоций. Логотерапия В. Франкла: найти и реализовать смысл трудовой деятельности. Диалектика: целенаправленное осмысленное выявление и разрешение противоречий как источника развития	EQ-фитнес (тренировка эмоционального интеллекта). Workshop. Профессиональный запинг. Разработка framework «Карьера»
Измерение и оценка			
Параметрическая оценка: результаты труда vs нормы, гибкость vs устойчивость, прозрачность vs неясность, закрытость	Полезность	Консеквенциальная теория: оценка эффективности работника на основании ценности результатов его деятельности, а не по соответствию нормам, правам, обязанностям. «Принцип наибольшего счастья наибольшего числа людей» И. Бентам: фиксация и вознаграждение за эффективные действия для увеличения удовольствия сотрудника от работы и обоснование минимально необходимого наказания за организационный «проступок»	OKR-подход (Objectives and Key Results: цели и ключевые результаты) к оценке результатов труда: понимание вклада работника в достижение целей организации. SMART-технология

Типовые проблемы в управлении человеком в организации выявлены по группам процессов «сотрудничество», «изменение и развитие», «измерение и оценка». К ти-

повой проблеме организационного события, выражающей противоречия в управлении людьми в организации, сформулирован концепт как «акт «схватывания» смыслов вещи (проблемы) в единстве речевого высказывания» [11]. Конструкция решения проблемы состоит из набора вариативных философских идей, разрывающих шаблоны управленческих решений и позволяющих нестандартный ответ на HR-вызов, требуемый VUCA средой, и управленческих методов их реализации.

Апелляция к смыслу релевантна преодолению барьера «дефицита смысла» [8], выявленному в корпоративной культуре российских компаний как следствия сложностей взаимодействия в организации сотрудников разных поколений, а также в связи с проблемой самоопределения молодых работников.

Навыки решения проблем востребованы и работодателями. Согласно отчету Всемирного экономического форума (2020, WEF) о будущем рабочих мест, аналитическое мышление и инновации, комплексное решение проблем, критическое мышление и анализ, креативность, оригинальность и инициатива, рассуждение, решение проблем и выработка идеи входят в топ 10 основных профессиональных навыков, которые будут приобретать все большее значение в следующие пять лет [34].

Данная работа расширяет представление о применении инструментов философской практики к решению организационных проблем. Заявленный круг вопросов не исчерпывает направлений изучения возможностей философского консультирования в управлении. Самостоятельного исследования требует аналитическая оценка эффективности (организационной, экономической, социальной) внедрения философского консалтинга в решение проблем в управлении людьми в организации.

Выводы

Философский консалтинг — интеллектуальный аналитико-ценностный инструмент фасилитации «взлома проблем» в управлении людьми в организации, обеспечивающий «распаковку» смысла организационной ситуации из «черного ящика» проблем HR-менеджмента. Философский консалтинг нацелен на осмысление организационного и профессионального опыта, выявление его концептов и конструирование на основе «схватывания» смысла альтернатив решения проблемы под руководством философа-консультанта. «Взлом проблем» при помощи ценностно-аналитического и дизайн инструментария философского консалтинга — своеобразный ответ на VUCA вызовы современного мира.

Литература

1. Ахенбах Герд Б. Основное правило философской практики // Социум и власть. 2016. № 6 (62). С. 99–106.
2. Борисов С. В. Теория и практика философского консультирования: компаративистский подход // Социум и власть. 2018. № 2. (70). С. 103–110.
3. Борисов С. В. Философская практика: от слов — к делу! Монография. Рэйли : Open Science Publishing, 2019.
4. Гергиев И. Э., Железова А. Е., Позмогов А. И. Необходимость управленческого консалтинга в условиях цифровизации российского бизнеса // Вопросы управления. 2019. № 2 (38). С. 182–188.
5. Завьялова Е. К., Алсуфьев А. И., Доминяк В. И., Замулин А. Л. и др. Организационно-психологические аспекты управления человеческими ресурсами в agile-компаниях // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 3. С. 253–274.
6. Иванова О. Философский консалтинг как инструмент логоменеджмента персонала в организации / Философская практика: самопознание посредством интеллектуального творчества: сб. материалов онлайн-конф. по философ. практике (28–31 июля 2020 года): науч. электрон. изд. (1 файл 6,3 Мб / отв. ред. С. В. Борисов. Челябинск : Челяб. филиал

- РАНХиГС, 2020. С. 196–214 [Электронный ресурс]. URL: https://icpp2020.ru/_files/200000359-b067bb0680/%D0%A1%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf (дата обращения: 25.06.2021).
7. *Коновалова О. В., Морозова И. В., Козлова Е. Г.* Управление кадровыми рисками хозяйствующего субъекта в условиях цифровизации общества // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Экономика. 2020. № 2. С. 68–75.
 8. *Корпоративная культура в России: новые горизонты трансформации.* Исследование Oliver Wyman. 12 июля 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/europe/ru/files/corporate-culture-in-russia.pdf> (дата обращения: 11.04.2020).
 9. *Костенко Е. П.* Современные тренды в управлении персоналом: отечественный и зарубежный опыт // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2018. Т. 9. № 4. С. 107–123.
 10. *Лажав Р.* Философская практика — Quo Vadis? // Социум и власть. 2016. № 1 (57). С. 7–14.
 11. *Новая философская энциклопедия: в 4 т /* Институт философии РАН; Национальный общественно-научный фонд; Председатель научно-редакционного совета В. С. Степин. М. : Мысль, 2000–2001. 2-е изд., испр. и доп. М. : Мысль, 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/page/about> (дата обращения: 10.01.2021).
 12. *Руденко М. Н., Субботина Ю. Д.* Оценка зрелости проектного управления организации // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 50–55.
 13. *Сафонова А.* 4 современные проблемы управления персоналом, которые тянут бизнес на дно. 14 сентября 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gd.ru/articles/8812-qqq-16-m9-14-09-2016-problemy-upravleniya-personalom> (дата обращения: 21.01.2021).
 14. *Тихонов А. А.* Стратегическое планирование развитием предприятия в контексте эволюции теории стратегического планирования // Перспективы науки. 2016. № 7 (46). С. 98–103.
 15. *Чибикова Т. В.* Классификация и оценка методов управленческого консультирования // Вестник Сибирской государственной автомобильно-дорожной академии. 2017. Вып. 6 (58). С. 207–216.
 16. *Чуланова О. Л.* Технология управления проектами и проектными командами на основе методологии гибкого управления проектами Agile // Вестник Евразийской науки. 2018. №1 [Электронный ресурс]. URL: <https://esj.today/PDF/65ECVN118.pdf> (дата обращения: 30.01.2021).
 17. *Ahammad M. F., Glaister K. W., Gomes E.* Strategic agility and human resource management // Human Resource Management Review. 2020. Vol. 30. Is. 1. DOI: 10.1016/j.hrmr.2019.100700.
 18. *Baran B. E., Woznyj H. M.* Managing VUCA: The human dynamics of agility // Organizational Dynamics. 2020. Available online 20 August 2020. DOI: 10.1016 / j.orgdyn.2020.100787.
 19. *Bennett N., Lemoine G. J.* What a difference a word makes: understanding threats to performance in a VUCA world // Business Horizons. 2014. Vol. 57. P. 311–317.
 20. *Bennis W. G., Nanus B.* Leaders: The Strategies for Taking Charge. New York : Harper & Row. 1985.
 21. *Boxall P.* Building an analytical approach to HRM // Tijdschrift voor HRM. 2013. N 3. P. 55–57.
 22. *Boxall P., Purcell J., Wright P.* Human Resource Management: scope, analysis and significance / The Oxford Handbook of Human Resource Management / ed. Boxall P., Purcell J., Wright P. Oxford : Oxford University Press, 2007. P. 1–16. DOI: 10.1111/j.1467-8543.2007.00651.x.
 23. *Brenifier O.* The art of philosophical practice. Independently published, 2020.
 24. *Elangovan A. R., Suddaby R.* Solomons for our times: Wisdom in decision-making in organizations // Organizational Dynamics. 2020. Vol. 49. Is. 1. DOI: 10.1016/j.orgdyn.2019.03.001.
 25. *Ienca M., Scheibner J.* Chapter Eight — What is neurohacking? Defining the conceptual, ethical and legal boundaries // Developments in Neuroethics and Bioethics. 2020. Vol. 3. P. 203–231. DOI: 10.1016/bs.dnb.2020.03.008.
 26. *Johansen B., Euchner J.* Navigating the VUCA World // Research-Technology Management. 2013. Vol. 56. N 1. P. 10–15.
 27. *Kerzner H.* Using the Project Management Maturity Model: Strategic Planning for Project Management, 3 ed. Hoboken, New Jersey : Wiley, 2019.
 28. *Levy Y.* Problem Hacking: The Unexpected Guide to Effective Solutions / eBook. Publisher: Yonatan Levy, 2020.
 29. *Marinoff L.* Philosophical Practice. 1 ed. San Diego — New York — Boston — Sydney — Tokyo — Toronto: Academic Press, 2002.
 30. *Rorty R.* Philosophy and the mirror of nature. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1980.

31. *Rousseau D.M.* Making Evidence-Based Organizational Decisions in an Uncertain World // *Organizational Dynamics*. 2018. Vol. 47. Is. 3. P. 135–146. DOI: 10.1016/j.orgdyn.2018.05.001.
32. *Schick A., Hobson P.R., Ibsich P.L.* Conservation and sustainable development in a VUCA world: the need for a systemic and ecosystem based approach // *Ecosystem Health and Sustainability*. 2017. Vol. 3. Is. 4. DOI: 10.1002/ehs2.1267.
33. *Survey of Global HR Challenges: Yesterday, today and tomorrow.* Conducted by PricewaterhouseCoopers on behalf of the World Federation of Personnel Management Associations (WFPMA). 24 Sept. 2020 [Electronic source]. URL: <https://pdf4pro.com/cdn/yesterday-challenges-global-hr-wfpma-24920f.pdf> (accessed: 21.01.2021).
34. *The Future of Jobs. Report 2020 OCTOBER 2020.* World Economic Forum [Electronic source]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf (accessed: 29.01.2021).

Об авторе:

Иванова Ольга Эрнстовна, профессор кафедры экономики, управления и права Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета (Челябинск, Российская Федерация), доктор философских наук, доцент; ivanova@csru.ru.

References

1. Achenbach Gerd B. The basic rule of philosophical practice // *Society and power [Socium i vlast']*. 2016. N 6 (62). P. 99–106. (In rus)
2. Borisov S. V. Theory and practice of philosophical consulting: a comparative approach // *Society and power [Socium i vlast']*. 2018. N 2. (70). P. 103–110. (In rus)
3. Borisov S. V. *Philosophical practice: from words to deeds!* Monograph. Rayleigh : Open Science Publishing, 2019. (In rus)
4. Gergiev I. E., Zhelezova A. E., Pozmogov A. I. The need for management consulting in the digitalization of Russian business // *Management Issues [Voprosy upravleniya]*. 2019. N 2 (38). P. 182–188. (In rus)
5. Zavyalova E. K., Alsufiev A. I., Dominyak V. I., Zamulin A. L. at al. Organizational and psychological aspects of human resource management in agile companies // *Bulletin of St. Petersburg University. Management [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Menedzhment]*. 2018. Vol. 17. Is. 3. P. 253–274. (In rus)
6. Ivanova O. Philosophical Consulting as a Tool for Logo-Management of Personnel in an Organization / Philosophical practice for self-knowledge by means of intellectual creativity Collection of writings of the online conference on philosophical practice (July 28–31, 2020): scientific electronic edition (1 computer file 6,3 MB / executive editor S. V. Borisov. Chelyabinsk : RANEPa, Chelyabinsk branch, 2020. (In rus)
7. Konovalova O. V., Morozova I. V., Kozlova E. G. Management of personnel risks of an economic entity in the context of digitalization of society // *Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Economics [Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Ekonomika]*. 2020. N 2. P. 68–75. (In rus)
8. Corporate culture in Russia: new horizons of transformation. Research by Oliver Wyman [Electronic source]. July 12, 2019. URL: <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/europe/ru/files/corporate-culture-in-russia.pdf> (accessed: 04.11.2020). (In rus)
9. Kostenko E. P. Modern trends in personnel management: domestic and foreign experience // *Journal of Economic Regulation (Issues of economic regulation) [Voprosy regulirovaniya ekonomiki]*. 2018. Vol. 9. N 4. P. 107–123. (In rus)
10. Lahav R. Philosophical Practice — Quo Vadis? // *Society and power [Socium i vlast']*. 2016. N 1 (57). P. 7–14. (In rus)
11. *New philosophical encyclopedia: in 4 Vol.* [Electronic resource] / Institute of Philosophy, RAS; National Social Science Foundation; V. Stepin, Chairman of the Scientific and Editorial Council. M. : Mysl, 2000–2001. 2 ed., Rev. and add. M. : Mysl, 2010 [Electronic source]. URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/page/about> (accessed: 10/01/2021). (In rus)
12. Rudenko M. N., Subbotina Yu. D. Assess the Maturity of Organization's Project Management // *Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2019. N 7. P. 50–55. (In rus)
13. Safonova A. 4 modern problems of personnel management that pull business to the bottom. September 14, 2016 [Electronic resource]. URL: <https://www.gd.ru/articles/8812-qqq-16-m9-14-09-2016-problemy-upravleniya-personalom> (accessed: 21.01.2021). (In rus)

14. Tikhonov A. A. Strategic planning of enterprise development in the context of the evolution of the theory of strategic planning // Prospects of science [Perspektivy nauki]. 2016. N 7 (46). P. 98–103. (In rus)
15. Chibikova T. V. Classification and assessment of management consulting methods // Bulletin of the Siberian State Automobile and Road Academy [Vestnik Sibirskoj gosudarstvennoj avtomobil'no-dorozhnoj akademii]. 2017. Is. 6 (58). S. 207–216. (In rus)
16. Chulanova O. L. Technology for project management and project teams based on the methodology of flexible project management Agile [Electronic resource] // Bulletin of Eurasian Science [Vestnik Evrazijskoj nauki]. 2018. N 1. URL: <https://esj.today/PDF/65ECVN118.pdf> (accessed: 30/01/2021). (In rus)
17. Ahammad M. F., Glaister K. W., Gomes E. Strategic agility and human resource management // Human Resource Management Review. 2020. Vol. 30. Is. 1. DOI: 10.1016/j.hrmr.2019.100700.
18. Baran B. E., Woznyj H. M. Managing VUCA: The human dynamics of agility // Organizational Dynamics. 2020. Available online 20 August 2020. DOI: 10.1016 / j.orgdyn.2020.100787.
19. Bennett N., Lemoine G. J. What a difference a word makes: understanding threats to performance in a VUCA world // Business Horizons. 2014. Vol. 57. P. 311–317.
20. Bennis W. G., Nanus B. *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York : Harper & Row. 1985.
21. Boxall P. Building an analytical approach to HRM // Tijdschrift voor HRM. 2013. N 3. P. 55–57.
22. Boxall P., Purcell J., Wright P. Human Resource Management: scope, analysis and significance / The Oxford Handbook of Human Resource Management / ed. Boxall P., Purcell J., Wright P. Oxford : Oxford University Press, 2007. P. 1–16. DOI: 10.1111/j.1467-8543.2007.00651.x.
23. Brenifier O. The art of philosophical practice. Independently published, 2020.
24. Elangovan A. R., Suddaby R. Solomons for our times: Wisdom in decision-making in organizations // Organizational Dynamics. 2020. Vol. 49. Is. 1. DOI: 10.1016/j.orgdyn.2019.03.001.
25. Ienca M., Scheibner J. Chapter Eight — What is neurohacking? Defining the conceptual, ethical and legal boundaries // Developments in Neuroethics and Bioethics. 2020. Vol. 3. P. 203–231. DOI: 10.1016/bs.dnb.2020.03.008.
26. Johansen B., Euchner J. Navigating the VUCA World // Research-Technology Management. 2013. Vol. 56. N 1. P. 10–15.
27. Kerzner H. Using the Project Management Maturity Model: Strategic Planning for Project Management, 3 ed. Hoboken, New Jersey : Wiley, 2019.
28. Levy Y. Problem Hacking: The Unexpected Guide to Effective Solutions / eBook. Publisher: Yonatan Levy, 2020.
29. Marinoff L. Philosophical Practice. 1 ed. San Diego — New York — Boston — Sydney — Tokyo — Toronto: Academic Press, 2002.
30. Rorty R. Philosophy and the mirror of nature. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1980.
31. Rousseau D. M. Making Evidence-Based Organizational Decisions in an Uncertain World // Organizational Dynamics. 2018. Vol. 47. Is. 3. P. 135–146. DOI: 10.1016/j.orgdyn.2018.05.001.
32. Schick A., Hobson P. R., Ibsich P. L. Conservation and sustainable development in a VUCA world: the need for a systemic and ecosystem based approach // Ecosystem Health and Sustainability. 2017. Vol. 3. Is. 4. DOI: 10.1002/ehs2.1267.
33. Survey of Global HR Challenges: Yesterday, today and tomorrow. Conducted by PricewaterhouseCoopers on behalf of the World Federation of Personnel Management Associations (WFPMA). 24 Sept. 2020 [Electronic source]. URL: <https://pdf4pro.com/cdn/yesterday-challenges-global-hr-wfpma-24920f.pdf> (accessed: 21.01.2021).
34. The Future of Jobs. Report 2020 OCTOBER 2020. World Economic Forum [Electronic source]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf (accessed: 29.01.2021).

About the author:

Olga E. Ivanova, Professor at the Chair of Economics, Management and Law of the South Ural State Humanitarian Pedagogical University (Chelyabinsk, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy), Associate Professor; ivanovaoe@cspu.ru.

Предвосхищение и механизмы разрешения межнациональных конфликтов

Кугай А. И. *, Захарова И. В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *Kugay3@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Формирование гармоничной среды, способствующей личностному развитию, является необходимой составляющей для каждого индивида и для функционирования сообщества вне зависимости от формы его политического устройства. Создание гармоничной среды включает в себя в том числе и работу по поддержанию позитивной межэтнической среды. Для этого необходимо проводить постоянный мониторинг и работу по поддержке гармоничного межэтнического фона. В статье рассматриваются особенности воздействия на индивида погружения в межэтническую среду и самоопределение его в сообществе, влияние коммуникативной связи между представителями различных этнических групп на функционирование сообщества.

Ключевые слова: мигранты, идентичность, самоопределение, межэтнические конфликты, межэтнический фон, мониторинг конфликтов

Для цитирования: Кугай А. И., Захарова И. В. Предвосхищение и механизмы разрешения межнациональных конфликтов // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 49–53.

Anticipation and Mechanisms for Resolving Interethnic Conflicts

Alexander I. Kugay*, Irina V. Zakharova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; *Kugay3@yandex.ru

ABSTRACT

The formation of a harmonious environment that promotes personal development is a necessary component for each person and for the functioning of the community, regardless of the form of its political structure. Creating a harmonious environment includes, among other things, working to maintain a positive inter-ethnic environment. To do this, it is necessary to conduct constant monitoring and work to support a harmonious inter-ethnic background. The article deals with the peculiarities of the influence of immersion in the interethnic environment and self-determination in the community on the individual, the influence of the communicative connection between representatives of different ethnic groups on the functioning of the community.

Keywords: migrants, identity, self-determination, interethnic conflicts, interethnic background, conflict monitoring

For citing: Kugay A. I., Zakharova I. V. Anticipation and Mechanisms for Resolving Interethnic Conflicts // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 49–53.

Формирование и жизнедеятельность любого сообщества основываются на качестве коммуникативных внутренних связей. Теоретическое обоснование возникновения межэтнических конфликтов, психология и градация социального поведения представителей этносов, а также профильные аспекты проблемы являются базой для гармоничного развития [4; 5]. В первую очередь это относится к деятельности по регулированию и предотвращению конфликтов между представителями различных

этносов, которые вступают в непосредственный контакт друг с другом. Одним из основных видов деятельности в этой сфере является ознакомление с культурой и традициями различных народов для предотвращения столкновений из-за непонимания и чуждости. Важную роль играет также адаптация иммигрирующего населения, регулируемая профильными органами государственной власти.

Для понимания и предвосхищения межэтнических конфликтов следует обратить внимание на самоопределение каждого индивида относительно его этнической принадлежности. Этническое самоопределение неразрывно связано с обязательной территориальной принадлежностью и обязано иметь необходимую исторически обоснованную территориальную характеристику. Она же в свою очередь влияет на культурные особенности каждого отдельно взятого этноса. Изменение климата, территориальные свойства окружающей среды напрямую влияют на самобытность и аутентичность каждого этноса.

Наравне с территориальным аспектом этнос, как и любая отдельная группа людей, психологически противопоставляет себя окружению, поскольку имеет общность признаков, которые не доступны другим. Подобное противопоставление «свои и чужие» присутствует в любой социальной общности, но на фоне этнического самоопределения может проявляться неконтролируемо, посредством проявления конфликтной ситуации и других более серьезных последствий, таких как, например, военный захват, экстремизм и терроризм.

Об этносе стоит говорить как о социальной группе, наделенной определенными характеристиками и свойствами [3]. С одной точки зрения, этнос как исторически сложившаяся группа людей имеет только четко определенные, первичные, неизменные характеристики (культурный *примордиализм*). С другой стороны, общности людей, сгруппированные по этническому признаку, подвержены влиянию извне и могут видоизменяться от давления различных ситуаций (*конструктивистская модель анализа*). Также этнос может формироваться при воздействии определенной силы на часть социума (*инструменталистский подход*). Состав этих подходов — это состав реакций представителей различных этносов на свое нахождение вне моноэтнической среды.

Необходимо учитывать характерный для изучения этнических групп *голоморфизм* каждого этноса. Общественный тип, к которому принадлежит этнос, выделяется как абсолютный для концепции голоморфизма. В сущности, при функционировании этноса замещение отдельных элементов в структуре может быть не столько не воспринято, сколько не замечено [8]. Подобное преобладание общего над частным является одной из отличительных черт этнической общности. А, следовательно, влияет на самосознание и отношение каждого индивида к собственной принадлежности и к своему этносу, вне зависимости от его нахождения на определенной территории или в инородном социуме.

Так как человек социален и в большинстве своем живет в постоянно движущемся, развивающемся или регрессирующем обществе, в процессе жизни он идентифицирует себя с различными социальными общностями и группами [1]. Примерами таких групп могут служить семья, друзья, религиозная община, проживание на выбранной территории, принадлежность к определенной профессиональной группе, социальному слою, а также принадлежность к определенной этнической общности. Поэтому при возникновении конфликта человек инстинктивно реагирует с позиции своей принадлежности к социальной группе.

Если конфликт является воздействием на этническую принадлежность или столкновением на почве непонимания и отторжения традиций, тогда его восприятие будет эмоциональным и инстинктивно негативным. Межэтнические конфликты зачастую носят долговременный характер и могут развиваться вне зависимости от внешнего влияния с какой-либо стороны. Необходимость их регулирования, а так-

же постоянного сдерживания негативных проявлений столкновения представителей различных этносов обусловлена, в том числе и возможностью быстрого перехода бытового конфликта на более высокий уровень. Разрешение таких конфликтов — это в первую очередь совокупность действий, которая в современных реальных условиях направлена в основном на поддержку гармоничного фона в межэтнической среде сообщества [2].

Механизм разрешения межэтнических конфликтов — это структурированная совокупность действий, направленных на регулирование и гармонизацию отношений между принадлежащими к различным этносам индивидуумами, в группе, внутри общества, действующий и распространяющийся на определенной подведомственной влиянию зоне. При работе по гармонизации межэтнического фона на определенной территории следует учитывать не только исследование имеющихся и предвосхищение зарождающихся конфликтов, но и вероятность возникновения конфликтов, основанных на столкновении культур и интересов ассимилированного населения на определенной территории и иммигрирующих групп.

Каждый человек живет в обществе, а составляющие общества не способны и не должны быть одинаковыми и идентичными. Межнациональные конфликты в первую очередь основываются на непонимании и неприятии облика, культуры, традиций отличных, но пребывающих рядом представителей различных этносов. Поэтому любой связанный с миграцией конфликт — это в первую очередь соприкосновение отличных друг от друга культур, представленных через представителей своих этносов. Такое столкновение часто происходит также из-за несовпадения целей ассимилированного и иммигрирующего на территорию населения.

В межэтнических конфликтах всегда участвуют от двух до четырех сторон, среди которых: мигранты, коренное население, государство и в некоторых случаях диаспоры. Каждый из участников столкновения подсознательно считает, что его права, культурные, материальные ценности были ущемлены. Зачастую отстаивание своей позиции выражается через акцентирование на одном из самых явных признаков личности — на принадлежности к определенному этносу [7]. В работе по гармонизации интересов сообщества следует учитывать естественную миграцию, а также ее составляющую — межэтническую миграцию.

Внутренняя миграция населения имеет свои преимущества и риски. Если рассматривать положительное влияние на демографическую, экономическую, социальную среду, то можно выделить три основных преимущества: иммигрирующее население помогает стабилизировать ситуацию в связи со старением и сокращением населения; удовлетворение спроса на рабочую силу; взаимопроникновение культур.

Среди рисков, которые можно отождествить с приростом иммигрирующих групп на территорию, можно выделить: нарастание социальной напряженности; криминализация из-за нелегальной иммиграции; возможность колебания этнического баланса на территории.

Интенсивность пополнения территории за счет иммигрирующих групп, а также их возрастающее в связи с этим влияние должно регулироваться и отслеживаться на предмет стабилизации и равновесия положительных и отрицательных аспектов.

Для улучшения функционирования механизма реализации государственной политики по гармонизации интересов коренного населения и иммигрирующих групп также важно учитывать *концепцию депривации*. Депривация характеризуется внутренним состоянием личности в момент осознания явного отличия ожидаемых результатов действий с реальностью. При рассмотрении депривации в контексте социализации мигрантов был сделан вывод о том, что влияние этого фактора может породить *фрустрацию* и зачастую воплощается в неподконтрольном агрессивном поведении, способном проявиться в любой момент при выборе потенциальной противоположной стороны конфликта [6].

Меры контроля подобных ситуаций проработаны и необходимы, но еще важнее для предвосхищения конфликтов проводить предварительную интеграцию мигрантов в социум. Например, во избежание депривации и для скорейшей социализации мигрантов в Санкт-Петербурге действует Межрегиональная общественная организация социальной помощи детям «Наши дети», которая занимается на благотворительных условиях социализацией детей и родителей, иммигрирующих в город¹. Проводятся уроки русского языка, уроки культуры, оказывается помощь в адаптации и социализации. Своей деятельностью эта организация помогает органам государственной власти в социализации иммигрирующего населения и тем самым поддерживает работу механизма государственной политики по гармонизации интересов коренного населения и иммигрирующих групп в Санкт-Петербурге.

В ходе исследования был сделан вывод о необходимости постоянного мониторинга межэтнического фона в социуме на выбранной территории для реализации государственной политики по гармонизации интересов коренного населения и иммигрирующих групп. Также на основе мониторинга должны проводиться меры по регулированию и предвосхищению межнациональных конфликтов. Необходимо развивать и контролировать функционирование системы интеграции иммигрирующего населения, а также отслеживать и регулировать негативные проявления депривации.

Литература

1. *Аверин А. Н.* Миграция населения: учеб. пособие. М. : Изд-во РАГС, 2006. 104 с.
2. *Гулиев М. А., Коротец И. Д., Чернобровкин И. П.* Этноконфликтология. Учебный курс. М. : ИКЦ МарТ, 2007. 224 с.
3. *Дмитриев А. В., Жуков В. И., Пядухов Г. А.* Миграция: конфликт, безопасность, сотрудничество. М. : Изд-во РГСУ, 2009. 353 с.
4. *Кугай А. И.* Проблема нациестроительства в свете концепции М. В. Ломоносова // *Управленческое консультирование* 2012. № 2. С. 32–38.
5. *Кугай А. И.* Экстремизм: природа, симптоматика, условия и факторы противодействия // *Управленческое консультирование*. 2015. № 2. С. 16–26.
6. *Кугай А. И., Захарова И. В.* Основания интеграции мигрантов (на примере Санкт-Петербурга) // *Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС*. 2019. Т. 10. № 4 (41). С. 228–240.
7. *Стефаненко Т. Г.* Этнопсихология: учебник для вузов. М. : Аспект Пресс, 2007. 368 с.
8. *Тишков В. А.* Очерки теории и политики этничности в России. М. : Русский мир, 1997. 532 с.

Об авторах:

Кугай Александр Иванович, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор философских наук, профессор; kugay3@yandex.ru

Захарова Ирина Викторовна, магистр кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); jomiv@yandex.ru

References

1. *Averin A. N.* Migration of the population. Textbook. Moscow: RAGS Publishing House, 2006. 104 p. (In rus)
2. *Guliyev M. A., Korotets I. D., Chernobrovkin I. P.* Ethnoconflictology. M. : IKTS March, 2007. 224 p. (In rus)
3. *Dmitriev A. V., Zhukov V. I., Pyadukhov G. A.* Migration: conflict, security, cooperation. Moscow: RSSU Publishing House, 2009. 353 p. (In rus)

¹ Общественная организация социальной помощи детям «Наши дети» [Электронный ресурс]. URL: <http://nashi-deti.spb.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

4. Kugay A. I. The problem of nation-building in the light of the concept of M. V. Lomonosov // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 2. P. 32–38. (In rus)
5. Kugay A. I. Extremism: nature, symptoms, conditions and factors of counteraction // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 2. P. 16–26. (In rus)
6. Kugai A. I., Zakharova I. V. Grounds of migrant integration (on the example of St. Petersburg) // Scientific works of the North-West Institute of management of RANEPA [Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS]. 2019. Vol. 10. № 4 (41). P. 228–240. (In rus)
7. Stefanenko T. G. Ethnopsychology. Textbook for universities. M. : Aspect Press, 2007. 368 p. (In rus)
8. Tishkov V. A. Essays on the theory and politics of ethnicity in Russia. M. : Russian World, 1997. 532 p. (In rus)

About the authors:

Alexander I. Kugay, Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy), Professor; kugay3@yandex.ru

Irina V. Zakharova, magistracy of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); jomiv@yandex.ru

Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность

Лабудин А. В.¹, Захарова Н. В.^{2, *}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Российский государственный экономический университет имени Г. В. Плеханова, Москва, Российская Федерация; *nat_zakh@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема комплексной застройки мегаполиса на примере Ленинграда конца семидесятых-начала восьмидесятых годов XX в. и предлагавшиеся пути ее решения. Акцент делается на актуальности данной проблемы в условиях качественно нового этапа развития российского общества.

Ключевые слова: город, микрорайон, квартал, строительство, жилищное строительство, культурно-бытовое строительство, социальная сфера, комплексная застройка, планирование

Для цитирования: Лабудин А. В., Захарова Н. В. Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 54–67.

Ways to Achieve Comprehensive Development of the City: The Experience of Leningrad of the 70–80s of the Twentieth Century and Its Relevance

Alexander V. Labudin¹, Natalya V. Zakharova^{2, *}

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation; *nat_zakh@mail.ru

ABSTRACT

In the article examines the problem of complex development of the metropolis on the example of Leningrad of the late seventies and early eighties of the twentieth century and proposed ways to solve it. The emphasis is on the urgency of this problem in the context of a qualitatively new stage of development of Russian society.

Keywords: city, neighborhood, quarter, construction, housing, cultural and domestic construction, social sphere, complex development, planning

For citing: Labudin A. V., Zakharova N. V. Ways to Achieve Comprehensive Development of the City: The Experience of Leningrad of the 70–80s of the Twentieth Century and Its Relevance // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 54–67.

Введение

Одной из серьезных диспропорций городского строительства является необеспеченность новых жилых районов предприятиями и учреждениями культурно-бытового обслуживания, коммунального хозяйства, неподготовленность этих районов к застройке ввиду отставания инженерного оборудования. Отсюда — одна из актуальных проблем развития городов, особенно крупных и крупнейших: проблема их комплексной застройки. И научный, и особенно практический интерес, по мне-

нию авторов, представляют пути решения этой проблемы в советский период отечественной истории, особенно в наиболее близкие нам семидесятые-восемидесятые годы XX в., которые хорошо помнят наши современники еще не самого старого поколения, в том числе авторы этой статьи.

В ту пору эта проблема рассматривалась как одна из основных сдерживающих поступательное развитие городов. Вот суждение одного из крупных специалистов по территориальному народнохозяйственному планированию того времени, руководителя отдела жилищного, коммунального хозяйства и развития городов Госплана СССР, члена правления Союза архитекторов СССР Д. Г. Ходжаева: «За исключением Москвы, Ленинграда и Свердловска (и столиц союзных республик), города до сих пор не являются объектом народнохозяйственного планирования отдельных элементов, их развитие проходит в основном через многочисленные ведомственные каналы без должной увязки между собой и с ресурсами города, без знания проблем комплексного развития. Во многих случаях министерство (ведомство) из отпущенных ему капитальных вложений (естественно, ограниченных) пытается «экономить» на объектах непрофильного для него характера, которыми как раз и являются объекты городского хозяйства. В результате во многих городах наблюдаются диспропорции в развитии производственной и непроизводственной сфер, а также внутри последней — отстает строительство учреждений торговли, здравоохранения и других по сравнению с вводом жилых домов. Особенно резкое отставание наблюдается в развитии коммунального хозяйства. Это связано с тем, что министерства и ведомства заботятся в основном о строительстве жилого фонда и детских учреждений и уходят от участия в строительстве объектов коммунального хозяйства, особенно объектов общерайонного и городского значения. В свою очередь действующим порядком предусматривается выделение местным Советам ресурсов на эти цели, пропорционально лишь средствам, отпущенным горсоветам на жилищное строительство, что значительно ниже потребности всего жилого фонда и объектов культурно-бытового строительства в городах. Кроме того, городские Советы лишены права перераспределения этих ресурсов с учетом конкретной ситуации в городе» [5; 6; см. также 7, с. 76].

В этом же направлении шла критика действующих порядков со стороны известных специалистов по территориальному планированию Ю. Бочарова и В. Любеного: «За исключением Москвы и Ленинграда, планирование развития городов проходит через многочисленные ведомственные каналы без должной взаимоувязки и учета ресурсов каждого города... Министерства в целях «экономии» подключаются нередко к готовым коммуникациям и сооружениям и в то же время добиваются выделения под предприятия значительно больших участков, чем требуется по нормам. Отсюда непропорциональность в развитии индустриальных центров. Она проявляется в отставании строительства жилых зданий от ввода в действие предприятий, а развития транспорта — от появления новых промышленных и жилых районов, в трудностях обеспечения заводов рабочими кадрами в связи с нехваткой детских и других обслуживающих учреждений, в несоответствии темпов роста инженерного оборудования возросшим потребностям города и т. п.» [1, с. 82].

На всесоюзном научно-техническом совещании «О регулировании развития городов СССР», проходившем в Минске 15–17 октября 1980 г. и организованном Госгражданстроем СССР, Союзом архитекторов СССР, Госстроем Белорусской ССР и Минским горисполкомом, Д. Г. Ходжаев говорил: «В государственном плане экономического и социального развития десятки крупнейших производственных комплексов, предприятий, регионов и областей, имеющих особую значимость для развития народного хозяйства страны, выделяются отдельной строкой, что способствует комплексности их развития. В то же время, кроме Москвы и Ленинграда, такой порядок не установлен ни для одного из крупнейших городов. Видимо,

назрела необходимость существенно расширить число городов, планы которых должны утверждаться на республиканском или союзном уровне, что может быть осуществлено и без коренного изменения планирования капитальных вложений. Такой порядок целесообразно для начала установить хотя бы для 20 городов-миллионеров»¹.

В качестве предложения в адрес Правительства СССР Д. Г. Ходжаев выдвинул: «В целях обеспечения комплексного строительства объектов производственного и непроизводственного назначения Госплану СССР, министерствам, ведомствам и советам министров союзных республик необходимо предусматривать в титульных списках строек производственного назначения задания по вводу в действие жилых домов, объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, а Стройбанку СССР осуществлять финансирование строительства комплексно по производственным и непроизводственным объектам»².

Методы

Возможность исследования проблемы комплексной застройки в Ленинграде в конце 70 — начале 80-х гг. XX в. дают сохранившиеся данные в отчетах Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома (ныне — Комитет по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга). Детальный анализ этих данных позволяет не только получить картину положения дел в рассматриваемый период, но и сделать выводы, актуальные и в наши дни.

Результаты и обсуждение

Диспропорции между жилищным строительством и сооружением объектов социально-культурной сферы, о которых говорил Д. Г. Ходжаев, были характерны, однако, и для крупнейших городов, уже продолжительное время включенных в систему народнохозяйственного планирования, где разрабатывались комплексные планы экономического и социального развития. В Ленинграде, например, проблема комплексной застройки города стояла очень остро. Это находило отражение и на самом вершине городской и областной власти. Выступая на пленуме Ленинградского обкома КПСС 1 октября 1980 г., член Политбюро КПСС, первый секретарь Ленинградского обкома партии (первый по значимости руководитель региона в то время) Г. В. Романов прямо указывал, что «возросшие масштабы решения социальных вопросов выдвинули новые требования и в смысле строгого выполнения плановых заданий, и качества строительства, и комплексности застройки»³.

Он отметил серьезные недостатки в этой области. В ряде районов не выполнен план ввода детских учреждений. «Усложняет положение некомплектность застройки некоторых новых микрорайонов, отставание строительства объектов социально-бытового и культурного назначения от жилищного строительства, что порождает диспропорции в развитии материальной базы здравоохранения, торговли, общественного питания. Подобная ситуация складывается сейчас в таких крупных микрорайонах, как Шувалово-Озерки и Ржевка-Пороховые. Здесь обеспеченность жителей магазинами намного ниже норматива, что заставляет идти на временные полу-

¹ О регулировании развития городов СССР (Тезисы доклада и сообщений): Всесоюзное научно-техническое совещание «О регулировании развития городов СССР», г. Минск, 15–17 октября 1980 г. / Госгражданстрой СССР, Союз архитекторов СССР; Госстрой БССР, Минский горисполком. М. : ЦНТИ по гражданскому строительству и архитектуре, 1980. 160 с. С. 44.

² Там же. С. 52.

³ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на пленуме Ленинградского обкома КПСС 31 октября 1980 г. // Ленинградская Правда. 1980. 1 ноября.

меры вроде устройства торговых точек в квартирах жилых домов или установки легких павильонов»¹.

На прошедшей в январе 1981 г. XXV конференции Ленинградской областной организации КПСС вновь была подчеркнута необходимость преодоления диспропорции в строительстве жилья, предприятий сферы обслуживания и социально-культурных учреждений и полного использования капитальных вложений, выделяемых на социальные нужды. Г. В. Романов указал, что «в прошлой пятилетке, например, были не полностью освоены средства, предназначенные для здравоохранения, торговли, общественного питания и бытового обслуживания. Медленно реализуется требование о комплексности застройки новых микрорайонов»². В марте 1982 г., выступая с докладом на пленуме Ленинградского обкома КПСС, первый секретарь Ленинградского обкома КПСС вновь вернулся к этой проблеме: «Немалый объем работ связан с дальнейшим комплексным развитием жилищного и культурно-бытового строительства, всех сфер городского хозяйства. При этом особый акцент необходимо сделать на завершении формирования уже начатых строительством микрорайонов и кварталов, их насыщении магазинами, больницами, детскими дошкольными учреждениями в тех количествах, которые предусмотрены нормативами» [4, с. 568].

Вообще надо отметить, что проблемами развития города и региона, в том числе и строительного комплекса, Г. В. Романов занимался профессионально³. Как пишет журналист Татьяна Карпова, «Романовская» эпоха запомнилась массовым жилищным и коммунальным строительством, с небывалыми темпами и рекордными показателями. При нем построили около ста миллионов квадратных метров жилья — до сих пор этот рекорд городского строительства так никем и не побит. Жилищный вопрос в Ленинграде был решен, ленинградцев переселяли из коммуналки в отдельные квартиры. Очередь была сокращена с 10 до 5 лет, и люди уже знали, когда они получат квартиры»⁴. Очень высокую оценку деятельности Г. В. Романова дают его соратники по работе. Например, В. Н. Лобко, работавший при Романове первым секретарем Ленинградского обкома комсомола, затем первым секретарем Кронштадтского райкома партии, прямо говорит, что он «очень много сделал для Ленинграда и Ленинградской области, ... именно в его бытность научный потенциал города раскрылся, и город стал ведущим в стране по многим направлениям» [2, с. 129–130].

Особое внимание проблеме комплексной застройки было уделено на прошедшей в декабре 1980 г. XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС,

¹ Там же.

² Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым успехам в строительстве коммунизма. Отчетный доклад Ленинградского обкома КПСС XXV конференции Ленинградской областной организации КПСС // Ленинградская Правда. 1981. 17 января.

³ Подробно см.: Лабудин А. В. Борьба за особый статус Ленинграда — Санкт-Петербурга // [Электронный ресурс]. URL: http://old.nasledie.ru/oboz/N04_01/4_17.HTM (дата обращения: 24.04.2020); Лабудин А. В. Взаимосвязь территориального и отраслевого подходов в управлении: из истории социально-экономического развития Ленинграда (70–80-е годы XX в.) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2003. № 3 (21). С. 16–26; Таких, как он, не забывают! К 90-летию со дня рождения партийного и государственного деятеля Г. В. Романова. По страницам газеты «Правда» [Электронный ресурс]. URL: <https://kprf.ru/history/date/115309.html> (дата обращения: 24.04.2020); Шевелев Э. Подвижник социализма. К 95-летию со дня рождения Григория Васильевича Романова // Советская Россия. 2018. 8 февраля. С. 12 // <http://www.sovross.ru/articles/1657/37939/comments> (дата обращения: 24.04.2020).

⁴ Карпова Т. «Зимний стоит, Мариинка танцует, Романов правит...» [Электронный ресурс] // Электронная библиотека «Муравейник». URL: <https://ant53.ru/article/140/> (дата обращения: 24.04.2020).

поскольку проблема комплексной застройки — прежде всего городская проблема. Диспропорции были заложены в самом плане на X пятилетку. Планировавшиеся на 1976–1980 гг. объемы культурно-бытового строительства уже заранее не обеспечивали комплексное завершение застройки кварталов, возведение всех предусмотренных проектами застройки (в соответствии с СНиП) объектов (табл. 1).

Таким образом, невыполнение плана по всем позициям (кроме школ и поликлиник) лишь усугубило диспропорции, заложенные в самом плане. Серьезной проблемой являлось незавершенность застройки кварталов, уже начатых строительством (табл. 2). Это приводило к образованию «белых пятен» в городе, вовлечению в хозяйственный оборот новых территорий, в том числе за счет территориального расширения города, вместо комплексного и эффективного использования уже частично застроенных земель. На XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС (декабрь 1980 г.) в докладе первого секретаря Ленинградского горкома КПСС Ю. Ф. Соловьева (кстати, очень опытного строителя, в 1967–1973 гг. возглавлявшего строительный трест Ленметрострой) отмечалось, что в городе, не тратя больших средств на инженерную подготовку территории будущих кварталов, строительство транспортных линий и их эксплуатацию «на уже освоенных в инженерном отношении территориях, в начатых, но незаконченных кварталах можно построить большое количество жилья, объектов социально-культурного назначения. Кроме существенной экономии средств, такой подход позво-

Таблица 1

Намечавшиеся в 1976 г. объемы строительства важнейших объектов культурно-бытового назначения*

Table 1. Planned in 1976 volumes of construction of the most important cultural facilities

Объекты	Контрольные цифры Ленплана на 1976–1980 гг. (единиц)	% к нормативу	Ориентировочная стоимость строительства (млн руб.)	Требуется по действующим нормативам (единиц)	Ориентировочная стоимость строительства (млн руб.)	Разница (млн руб.)
Детские дошкольные учреждения	290	74,0	105,8	392	135,8	30,0
Общеобразовательные школы	80	89,9	66,6	89	71,6	5,0
Торгово-бытовые комплексы	23	43,4	31,7	53	64,9	33,2
Поликлиники	31	86,1	17,2	36	17,7	0,5
ИТОГО	x	x	221,3	x	290,0	68,7

x — С учетом дополнительного ввода против контрольных цифр, предусматривавшегося в соответствии с решением бюро Ленинградского горкома КПСС «О дополнительных мерах по ликвидации отставания в развитии сети дошкольных учреждений в Ленинграде» от 4 февраля 1976 г.

*Приводимые в этой и других таблицах данные взяты из материалов Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома.

Застройка кварталов в Ленинграде в X пятилетке
Table 2. Building blocks in Leningrad in the Xth five-year plan

Показатели	По состоянию на 01.01.76	Завершается застройка в 1976–1980 гг.	По состоянию на 01.01.81	
			план	факт
Общее количество кварталов, начатых строительством до 1976 г. и в 1976–1980 гг.	216	—	256	249
Из них комплексно застроены	36	19	55	...
Общее количество недостроенных кварталов в том числе:	180	—	161	215
количество кварталов, в которых построены все жилые дома, но не завершено культурно-бытовое строительство	52	59	101	87
количество кварталов, в которых не завершено и жилищное, и культурно-бытовое строительство	128	—	60	128

ляет лучше решать вопросы обслуживания населения, так как жилые дома и другие объекты будут строиться вблизи уже имеющихся магазинов, школ, детских дошкольных учреждений и транспортных магистралей. Однако и в планах на XI пятилетку основной упор снова делается на расширение жилищного строительства в новых районах, одним словом, повторяются прежние ошибки»¹.

Одной и, пожалуй, самой главной причиной такой диспропорции руководители Главного архитектурно-планировочного управления (ГлавАПУ) Ленгорисполкома называли несоответствие ресурсной базы (капитальные вложения и мощности крупнейшей строительной организации Ленинграда того времени — Главленинградстроя) планируемыми объемам строительства. В частности, явно не хватало домов 137-й серии, особенно на унифицированном каркасе. Эти дома позволяют размещать в первых этажах предприятия и учреждения обслуживания (магазины, химчистки, пункты приема прачечных, ателье проката и т. п.), а также формировать застройку городских магистралей и площадей. Решением № 490 от 14.07.1980 г. «О плане жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства в Ленинграде и пригородах на 1981–1985 гг.» Ленгорисполком счел целесообразным «для формирования застройки красных линий вдоль магистралей города строительство кирпичных и панельных домов со встроенными, встроено-пристроенными помещениями обслуживания, в том числе на каркасах, выполняемых в двух вариантах: унифицированный сборный железобетонный каркас производства Главленстройматериалов; унифицированный монолитный железобетонный каркас.

Однако этих домов производится меньше, чем требуется для комплексной застройки. Так, если в 1978 г. намечалось построить в 1981–1983 гг. 750 тыс. м² жилых домов серии 137 на унифицированном каркасе, то сейчас намечается лишь

¹ Соловьев Ю. Ф. С честью выполним планы партии. Доклад о работе Ленинградского горкома КПСС XXIII конференции Ленинградской городской организации КПСС // Ленинградская Правда. 1980. 27 декабря.

431,3 тыс. м², причем реально, как отмечают руководители Главленинградстроя, можно будет ввести в действие 230 тыс. м² общей площади жилых домов этого типа. Всего в XI пятилетке предполагалось построить 1382,2 тыс. м² домов на унифицированном каркасе (табл. 3).

В 1976–1980 гг. в Ленинграде (без пригородов) оставалось незавершенными жилищным строительством 128 кварталов (5176,7 тыс. м² общей площади жилых домов), когда намечалось оставить 60 кварталов (включая пригороды). Причины, вызвавшие эту незавершенность, приведены в табл. 4.

Как видно из таблицы, около половины незавершенного в X пятилетке строительства было вызвано отставанием мощности Главленинградстроя и Главленстройматериалов (производство материалов для изготовления домов на унифицированном каркасе) от потребностей развития жилищного строительства.

В качестве другой причины плановики называли существовавший дробный отраслевой порядок планирования капитальных вложений на жилищно-гражданское строительство отдельно по жилищному хозяйству, коммунальному хозяйству, отраслям сферы обслуживания. «Отставание строительства объектов культурно-бытового назначения от жилищного строительства, — писал известный плановик В.Я. Любовный, — связано с системой реального финансирования: часть этих объектов строится за счет 5% отчислений от капитальных вложений в жилищное строительство, в то время как другие объекты строятся по лимитам соответствующим»

Таблица 3

Строительство жилых домов на унифицированном каркасе в Ленинграде в 1981–1985 гг. (тыс. м² площади)

Table 3. Construction of residential buildings on a unified frame in Leningrad in 1981–1985 (thousand square meters of area)

Вариант каркаса	Керамзито-бетонные	Кирпичные	Всего
На каркасе «УК»	431,3	644,9	1076,2
На монолитном каркасе	201,6	104,4	306
ВСЕГО	632 ,9	749,3	1382,2

Таблица 4

Кварталы, незавершенные жилищным строительством в Ленинграде в 1976–1980 гг.

Table 4. Quarters unfinished with housing construction in Leningrad in 1976–1980

Причина	На 01.01.1981 (факт)		На 01.01.1981 (план)	
	Тыс. м ²	%	Тыс. м ²	%
Отсутствие кирпича и мощности Главленинградстроя	2008,0	38,79	387,7	18,23
Ограничение объема производства каркасов «УК»	2529,9	48,87	1623,2	76,32
Неподготовленность территории под строительство	141,9	2,74	92,5	4,35
Экспериментальное строительство	37,7	0,73	23,4	1,10
Включены в планы других застройщиков	459,2	8,87	–	–
ИТОГО	5176,7	100,00	2126,8	100,00

щих министерств и ведомств» [1, с. 82; см. также 6, с. 51]. «Существующая в настоящее время практика раздельного планирования жилищного, культурно-бытового строительства, инженерного оборудования территории требует пересмотра, — отмечал главный архитектор Ленинграда Г. Н. Булдаков. — Необходимо комплексное планирование застройки городов, в основу которого должно быть положено выделение Госпланом СССР ассигнований и ресурсов на культурно-бытовое строительство, инженерное оборудование и развитие материально-технической базы строительной индустрии в объемах, пропорциональных объему ввода общей площади планируемого жилищного строительства»¹.

В Ленинграде на строительство предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания выделялось 5,4% от государственных капитальных вложений, что составляло лишь 4–4,3% от всех капитальных вложений на жилищное строительство (государственных и средств жилищно-строительной кооперации), так как при выделении этих средств не учитывались дома ЖСК, удельный вес которых в общем вводе жилых домов составлял 20–25%. Предложение включать в сметную стоимость строительства 1 м² общей площади жилых домов соответствующую долю стоимости основных учреждений обслуживания, затрат на благоустройство, озеленение, инженерное оборудование территории (во всем их комплексе), а также рассматривать при их планировании и финансировании городского строительства в качестве основного объекта не отдельное здание, сооружение, а законченный пусковой (сдаточный) комплекс квартала, микрорайона или даже жилого района со всеми необходимыми объектами обслуживания, вносилось многими специалистами.

В качестве первого шага в этом направлении Госплан СССР и Госгражданстрой СССР приняли укрупненные технико-экономические показатели комплексной застройки жилых микрорайонов; в 1976 г. Госгражданстрой СССР утвердил «Рекомендации по установлению обязательных пусковых комплексов для жилых микрорайонов, обеспечивающих их своевременную застройку и благоустройство». Включение в стоимость 1 м² общей площади жилых домов соответствующей доли всех затрат на создание комплекса предприятий и учреждений обслуживания микрорайонного (квартального) значения развивало уже действовавшую методику определения стоимости жилищного строительства.

Однако, как отмечал известный специалист по территориальному планированию Д. Г. Ходжаев, одного включения затрат на формирование обслуживающего комплекса микрорайона в стоимость жилищного строительства недостаточно для реализации комплексной застройки городов. Это подтверждается опытом строительства предприятий розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения. «Несмотря на то, что затраты на их сооружение включаются в стоимость жилищного строительства, факты диспропорций здесь нередки, поскольку средства, выделяемые для сооружения таких объектов, систематически не осваиваются» [6, с. 51]. Стало быть, необходимо, что отмечали и руководители ГлавПУ Ленгорисполкома, создание заинтересованности строительных организаций в своевременном вводе объектов культурно-бытового назначения и в полном выполнении планов культурно-бытового строительства, повышение их ответственности за это. «Мы обязаны безотлагательно усилить партийный контроль, требовательность к работникам, от которых непосредственно зависит решение этого вопроса, — указывал Г. В. Романов, — ... есть возможность поправить дела и на

¹ О регулировании развития городов СССР (Тезисы доклада и сообщений): Всесоюзное научно-техническое совещание «О регулировании развития городов СССР», Минск, 15–17 октября 1980 г. / Госгражданстрой СССР, Союз архитекторов СССР; Госстрой БССР, Минский горисполком. М. : ЦНТИ по гражданскому строительству и архитектуре, 1980. С. 127.

объектах культурно-бытового строительства. Надо приложить максимум энергии, чтобы строительный конвейер справился с этими задачами»¹.

В начале восьмидесятых годов XX в. в Ленинграде рядом организаций — Ленинградским инженерно-строительным институтом, Главленинградстроем, ГлавАПУ, ГлавУКСом проводилась работа по формированию планово-экономической системы обеспечения комплексной застройки кварталов города, включающей методы планирования организации финансирования. В основе ее лежали переход к новому объекту целевого управления в строительстве — пусковому комплексу квартала. Действующий порядок планирования жилищно-гражданского строительства, при котором стройкой является отдельное здание или сооружение, не устанавливает требований к осуществлению комплексной застройки жилых районов и кварталов. В планах капитальных вложений и адресных программ жилой квартал не существует как единое целое. Его объекты включаются в разные разделы плана в соответствии с их отраслевой принадлежностью. Сроки, рациональная очередность застройки кварталов и комплексный ввод жилых домов и объектов культурно-бытового назначения не планируются. При таком положении, когда отдельное здание является также самостоятельным объектом финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве, планируется отдельной строкой в титульных списках, имеет самостоятельно разработанную и утвержденную проектно-сметную документацию, никто из участников застройки кварталов фактически не несет ответственности за ее комплексность.

Созданию определенных условий для решения проблемы комплексной застройки новых жилых районов города могло бы способствовать изменение существующего порядка планирования капитальных вложений путем введения нового понятия строительства — жилого квартала в целом. В этом случае основным документом для планирования и финансирования капитальных вложений должен был быть титульный список, составляемый на весь период строительства квартала с распределением по годам заданий по вводу в действие и объемам капитальных вложений. Проекты титульных списков должны разрабатываться исходя из требований комплексного ввода жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, обеспечения ритмичной работы подрядных организаций, соблюдения нормативной продолжительности строительства объектов. Право утверждения титульных списков стройки-квартала следовало предоставить для Ленинграда Исполкому Ленгорсовета, в других городах — соответствующим горисполкомам, по согласованию с областными плановыми органами (облпланами) или Госпланом союзной республики (в зависимости от подчинения города).

Изменение порядка планирования капитальных вложений потребовало бы соответствующего пересмотра методов определения сметной стоимости строительства объектов квартальной застройки, системы финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве. Общую сметную стоимость строительства пускового комплекса при таком подходе следует определять путем составления сводной сметы на его застройку и сводки затрат к ней с разделением капитальных вложений по отраслям народного хозяйства: жилищное строительство, просвещение, здравоохранение, торговля и общественное питание, бытовое обслуживание, коммунальное хозяйство и др. Сводная смета может быть составлена на основе объектных смет на строительство жилых домов, учреждений культурно-бытового значения, объектов коммунального хозяйства и локальных смет на работы по инженерной подготовке, инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению кварталов.

¹ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на собрании актива Ленинградской организации КПСС 13 марта 1981 г. // Ленинградская Правда. 1981. 14 марта.

Представлялось целесообразным ввести в практику планирования понятие «пускового комплекса квартала». Проведенные исследования показывали, что размеры кварталов в Ленинграде, их архитектурно-пространственное формирование и функциональное зонирование позволяют выделить в составе кварталов 2–3 пусковых комплекса. Под пусковым комплексом понималась совокупность жилых домов с необходимыми для обслуживания населения объектами культурно-бытового назначения, а также с законченными работами по инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению. Ленинградский инженерно-строительный институт (ЛИСИ) — ныне Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет и Главленинградстрой рекомендовали размер пусковых комплексов ограничивать параметрами: число жителей 2–3 тыс. чел., стоимость 8–10 млн руб., срок 1–2 года. Институт ЛенНИИпроект Главного архитектурно-планировочного управления Ленгорисполкома предлагал большие размеры пусковых комплексов: число жителей 4,5–9 тыс. чел.; сумма капитальных вложений — 15–30 млн руб.; срок строительства — 2–3 года.

Поэтапная сдача в эксплуатацию застраиваемых кварталов законченными и благоустроенными комплексами призвана была не только сократить сроки строительства, обеспечить нормальные условия проживания в новых районах, но и снизить затраты генподрядных организаций (трестов квартальной застройки Главленинградстроя) на содержание кварталов, которые до полной готовности числятся на их балансе, что также должно было усилить заинтересованность их в комплексной застройке города.

Действовавший в то время порядок планирования, финансирования и расчетов в жилищно-гражданском строительстве находился в противоречии с принципами градостроительного проектирования. В градостроительных проектах вопросы строительства жилья и создания комфортной среды обитания решаются комплексно, на основе нормативов обеспеченности на жителя. В составе проектов застройки кварталов разрабатываются проекты организации строительства, предусматривающие определенные сроки, последовательность и интенсивность комплексной застройки квартала. Отраслевой подход, действовавший при планировании жилищно-гражданского строительства, не позволял полностью реализовать требования градостроительных проектов. Введение в планирование понятия стройки-квартала с выделением в его составе пусковых жилых комплексов должно было изменить существовавший порядок планирования капитальных вложений на жилищное строительство.

В то время объединение капитальных вложений из различных источников финансирования и распределение их по отраслям производила Плановая комиссия Ленгорисполкома. При этом по всем отраслям, исключая жилищное строительство, определялся конкретный перечень объектов, включаемых в план капитальных вложений и составлялись титульные списки строек. Распределение средств, отпущенных на жилищное строительство по объектам, осуществлял ГлавУКС (Главное управление капитального строительства Ленгорисполкома) при составлении адресных программ и внутрипостроечных титульных списков. Таким образом, в адресных программах жилищно-гражданского строительства объекты группировались по отраслевой принадлежности, а не по их размещению в пределах жилых кварталов. Комплексное планирование капитальных вложений на застройку квартала могло быть обеспечено при составлении титульных списков на квартал в целом с выделением в нем пусковых комплексов и видов строительства.

Утвержденные титульные списки должны были стать неизменным плановым документом на весь период строительства, обязательным для заказчиков, подрядчиков, плановых, финансовых, кредитных и снабженческих органов. Финансирование целесообразно осуществлять прерывно на основе титульных списков в ходе всего периода строительства. Изменения в показатели титульных списков могут вновь вноситься

только при пересмотре проектов кварталов в связи с предложением более совершенных проектно-строительных решений зданий и сооружений. Уточнение сметной стоимости и капитальных вложений в этих случаях может быть допущено в пределах лимитов капитальных вложений и строительно-монтажных работ, установленных на соответствующий год Ленгорисполкому (с учетом долевого участия министерств и ведомств). Объем строительно-монтажных работ в проектах титульных списков распределялся по годам Плановой комиссией Ленгорисполкома совместно с ГлавУКСом и ГлавЛенинградстроем, исходя из требований комплексного ввода жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, обеспечения ритмичной работы подрядных организаций, соблюдения нормативной продолжительности строительства объектов.

Принцип поквартального планирования капитальных вложений должен был быть распространен и на внутривозрастные титульные списки, разрабатывавшиеся в составе годовых планов капитальных вложений ГлавУКСом (Главным управлением капитального строительства Ленгорисполкома). В 70–80-х годах XX в. переход к планированию и финансированию застройки города по пусковым комплексам осуществлялся путем соответствующих административных мер. «Исполкомом Ленсовета, — говорил, выступая на собрании актива Ленинградской областной партийной организации по итогам XXVI съезда КПСС 13 марта 1981 г., Г. В. Романов, — разработан новый порядок финансирования жилищно-гражданского строительства, при котором законченными будут считаться жилые кварталы с полным комплексом объектов культурно-бытового назначения и благоустройства. Это должно способствовать концентрации и более рациональному использованию ассигнований, созданию нормальных условий для новоселов»¹.

Заключение

В настоящее время проблема комплексности застройки приобретает еще более настоятельное и важное значение, нежели это было в завершающий период советской истории Ленинграда. Несмотря на наличие Генерального плана Санкт-Петербурга, утвержденного Законом Санкт-Петербурга, строительные компании часто действуют исключительно исходя из мотивов максимизации прибыли. Строя жилье, причем часто по принципу «дешево и сердито», и продавая его по завышенным ценам, во много раз превышающим себестоимость строительства, строительные компании экономят на инфраструктуре. Поэтому возникают кварталы, не обеспеченные практически никакими учреждениями здравоохранения, детского дошкольного образования, школами и другими социальными объектами. Органы государственного управления зачастую идут на поводу у строителей и не требуют у них выполнения заранее согласованных условий инвестиционных проектов. Это вызывает законное возмущение граждан.

Во время поездки по новостройкам Выборгского района Санкт-Петербурга 27 июля 2019 г. губернатор Санкт-Петербурга А. Д. Беглов подчеркнул важность именно комплексной застройки города и в этой связи положительно отозвался о ленинградском опыте. «Надо возвращаться к нашей старой, хорошей, ленинградской системе, когда была комплексная застройка: школа, детский сад, поликлиника, дом»², — отметил А. Д. Беглов. Он пообещал на месте разобраться с обеспечением этого микрорайона объектами социальной инфраструктуры.

¹ Романов Г. В. Ленинским курсом — к новым победам. Доклад на собрании актива Ленинградской организации КПСС 13 марта 1981 г. // Ленинградская Правда. 1981. 14 марта.

² Александр Беглов обсудил с петербуржцами, как должна планироваться застройка [Электронный ресурс]. URL: <https://spbdnevnik.ru/news/2019-07-27/aleksandr-beglov-obsudil-s-peterburzhtami-kak-dolzha-planirovatsya-zastroyka> (дата обращения: 08.04.2020).

Еще ранее, 9 января 2019 г., А. Д. Беглов также обратил внимание на необходимость комплексной застройки Санкт-Петербурга, посещая относительно новый район города — Шушары. Как было объявлено перед его поездкой, планировалось проверить комплексную застройку в районе поселка Шушары. А. Д. Беглов пообещал на месте разобраться с обеспечением этого микрорайона объектами социальной инфраструктуры. Кроме того, он заявил, что правительство города вместе с прокуратурой начнет работу по обеспечению своевременного ввода объектов социальной инфраструктуры. «Нужно не просто наводить порядок, а жесткий порядок», — отметил глава города. Реконструкцию спортивной школы в Пушкине Александр Беглов назвал «безобразием», а ситуацию с гимназией № 406 — «большим безобразием». Спортивную школу олимпийского резерва первоначально планировалось сдать до конца прошлого года, но сроки перенесены на 2020 г. Также почти на год затянется реконструкция гимназии — до сентября 2019 г. По его словам, такого больше не будет. «Не сдал вовремя — нечего делать на рынке Санкт-Петербурга. Все есть, деньги есть, а работать не хотят», — заявил он¹.

В интервью главной санкт-петербургской газете «Санкт-Петербургские ведомости» крупный специалист по территориальному планированию, президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге доктор экономических наук, профессор Александр Михайлович Ходачек, рассматривая проблемы реализации Генерального плана развития Санкт-Петербурга, обратился к советскому опыту. На вопрос корреспондента газеты «Были ли в советское время программы комплексного освоения территории — КОТ?», профессор А. М. Ходачек ответил: «Конечно, только тогда они *назывались комплексной застройкой кварталов*. (Выделено авт.) Приведу удачный пример из прошлого. В конце 1970-х гг. в Выборгском районе был сдан один из микрорайонов в Шувалово-Озерках (о чем в то время с большой долей критической жесткости говорил Г. В. Романов — авт.). Там одновременно в сентябре открылись школа, детский сад, поликлиника, аптека, сберкасса и универсам. В этот же день граждан пригласили в районные отделы по учету и распределению жилой площади за получением ордеров. То есть на момент заселения людей были построены и подготовлены для жизни не только сами дома, но и вся социальная инфраструктура. Однако сейчас мы видим, что в кварталах массовой застройки явно не хватает всего этого: на несколько 30-этажных домов может приходиться чуть ли не один магазин шаговой доступности, как это долгое время было на Парнасе».

На вытекающий из предыдущего новый вопрос корреспондента: «Так почему в таком случае городские власти продолжают выдавать разрешение на строительство все новых и новых домов, когда неясно, в какую школу будут ходить живущие здесь дети и где будут покупать продукты их родители?», — А. М. Ходачек ответил так: «С одной стороны, здесь есть некая инерция. Пятна выделены давно или приобретены у частных компаний. С другой — возникают вопросы с частной собственностью при изъятии земель для государственных нужд. Допустим, некто еще в 1990-е годы получил городскую территорию — бывших промзон или земель сельхозназначения, потом как частный владелец ее продал. Что город должен делать обязательно — это резервировать пятна под инженерно-транспортную инфраструктуру и объекты социальной сферы. Однако это происходит не всегда»². Видимо, из соображений политкорректности профессор А. М. Ходачек не назвал

¹ Александр Беглов проверит застройку Шушар [Электронный ресурс]. URL: bn.ru (дата обращения: 08.04.2020).

² Назарова Г. Родимые пятна генплана. Каким окажется новый градостроительный документ Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургские ведомости. 2020. 6 апреля. С. 5.

и такую причину не увязанной с инфраструктурой и хаотичной застройкой: коррупционную зависимость чиновников, выдающих разрешения на строительство, от строительных компаний.

Могут сказать: социально-экономический строй России настолько изменился, что советские формы и методы управления совершенно не годятся для сегодняшнего дня. Авторы с этим не согласны. Конечно, «в одну и ту же реку не войти дважды». Но никто не отменял и всеобщий закон развития: отрицание отрицания, открытый Г. Ф. В. Гегелем. Прошлое возвращается, но в принципиально изменившемся виде и на новом витке развития. Изменились формы собственности, и количественно, и качественно выросла роль частной собственности. Основными формами связи производителей и потребителей стали рыночный обмен, купля-продажа товаров, продукции, работ, услуг. Городское строительство осуществляется частными компаниями, в основном на частной земле и на началах реализации построенных жилых домов и других объектов потребителям на возмездной основе, то есть за деньги. Но остается город как целостный организм, определяющим институтом которого являются его жители. И их интересы призваны аккумулировать и проводить в жизнь в своей повседневной деятельности органы городской власти. Частная предпринимательская деятельность и частное финансирование должны направляться и координироваться органами государственной и муниципальной власти. И в советское время были и развивались кооперативное жилищное строительство, индивидуальное, то есть частное строительство. Но они шли в общем фарватере государственной политики.

Согласно ст. 44 Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г., «граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается «развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству (выделено нами — Авт.), справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане СССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу»¹. Это необходимо обеспечивать и сегодня.

Вышесказанное свидетельствует о том, что остается актуальной и сама проблема комплексной застройки города, и тот большой опыт решения этой проблемы, который был накоплен в Ленинграде в «романовскую эпоху» его истории.

Литература

1. Бочаров Ю. П., Любовный В. Я. Комплексное развитие крупных городов // Плановое хозяйство. 1976. № 12. С. 78–86.
2. Медведева А. А. Виктор Лобко. Жизнь на гранях эпох. СПб. : Торгово-издательский дом «Митра», 2017. 336 с.
3. Романов Г. В. Избранные статьи и речи. М. : Политиздат, 1980. 614 с.
4. Романов Г. В. Избранные статьи и речи. 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1983. 640 с.
5. Романов Г. В. Повышать уровень комплексного планирования // Комплексное планирование экономического и социального развития Ленинграда и Ленинградской области. Л. : Лениздат, 1974.
6. Ходжаев Д. Комплексность — главное направление в застройке городов // Плановое хозяйство. 1976. № 8. С. 43–52.
7. Ходжаев Д. О некоторых проблемах развития новых городов // Плановое хозяйство. 1979. № 2. С. 68–76.

¹ Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732 (дата обращения: 16.04.2020).

Об авторах:

Лабудин Александр Васильевич, профессор кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; Labudin59@mail.ru

Захарова Наталья Васильевна, профессор кафедры мировой экономики Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук; Nat_zakh@mail.ru

References

1. Bocharov Yu.P., Lyubovny V.Ya. Integrated development of large cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1976. N 12. P. 78–86. (In rus).
2. Medvedev A.A. Victor Lobko. Life on the fringes of eras. SPb. : Mitra Trading and Publishing House, 2017. 336 p. (In rus).
3. Romanov G.V. Selected articles and speeches. M. : Politizdat, 1980. 614 p. (In rus).
4. Romanov G.V. Selected articles and speeches. 2nd ed. M. : Politizdat, 1983. 640 p. (In rus).
5. Romanov G.V. Increase the level of integrated planning // Comprehensive planning of the economic and social development of Leningrad and the Leningrad region. L. : Lenizdat, 1974. (In rus).
6. Khojaev D. Complexity is the main direction in the development of cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1976. N 8. P. 43–52. (In rus).
7. Khojaev D. On some problems of development of new cities // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1979. N 2. P. 68–76. (In rus).

About the authors:

Alexander V. Labudin, Professor of the Chair of Management of the North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; Labudin59@mail.ru

Natalya V. Zakharova, Professor of the Chair of World Economy of Plekhanov Russian University of Economics (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics); Nat_zakh@mail.ru

Соучаствующее проектирование как инструмент развития городской среды

Щербина Е. Ю.¹, Клочкова Е. Р.², *

¹Администрация Петродворцового района Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Санкт-Петербургский филиал Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; *el.r.klochkova@gmail.com

РЕФЕРАТ

Соучаствующее проектирование как инструмент вовлечения горожан в процессы благоустройства стало повсеместно распространено в зарубежных практиках, а также постепенно находит свое применение в России. Россия, являясь преемницей зарубежных практик соучаствующего проектирования, реализует проекты без собственной теоретической и методологической базы, в связи с чем вовлечение граждан в благоустройство происходит не на должном уровне. Данная статья посвящена организации практик соучастия при проектировании дворовых территорий на примере г. Санкт-Петербурга.

Цель данного исследования состоит в формировании унифицированных правил организации соучаствующего проектирования в России.

Методы исследования основаны на системном подходе к оценке качества дворовых территорий, оценке готовности горожан участвовать в практиках соучаствующего проектирования и оценке доступности реализации проектов в данном направлении. Оценка качества дворовых территорий проводилась на основе методологии рейтингования качества жилой среды, оценка готовности производилась с помощью опроса пользователей территорий, методом экспертного интервью определялась доступность реализации проектов соучаствующего проектирования.

Результаты исследования представлены в виде сформированных рекомендаций по организации практик соучаствующего проектирования в России.

Выводы по результатам исследования состоят в том, что применение рекомендаций по организации практик соучаствующего проектирования позволит повысить качество дворовых территорий, при этом уменьшить количество конфликтов между стейкхолдерами территорий и создать местное сообщество, участники которого из модели пассивного потребителя переходят в модель активного «средообразователя».

Ключевые слова: соучаствующее проектирование, городская среда, местное самоуправление, соучастие, механизмы партисипации

Для цитирования: Щербина Е. Ю., Клочкова Е. Р. Соучаствующее проектирование как инструмент развития городской среды // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 68–79.

Participatory Design as a Tool for the Urban Environment Development

Elena Yu. Shcherbina¹, Elizaveta R. Klochkova², *

¹Administration of Petrodvorets district of St. Petersburg

²Sankt-Petersburg branch of the National Research University “Higher School of Economics”; *el.r.klochkova@gmail.com

ABSTRACT

Participatory planning is widely used worldwide as a tool of involving citizens in the processes of urban development, and it has also become more popular in Russia. The projects in Russia are implemented using foreign practices of participatory planning, thus there are N theoretical and methodological bases being developed. As a result, the involvement of citizens in the processes of urban development lacks in quality. This paper is devoted to organizing the participatory practices in the design of outdoor areas on the example of Saint Petersburg.

The goal of the study is to create unified rules of organizing participatory planning in Russia.

The methodology is based on a systematic approach to the assessment of the outdoor areas quality, evaluation of citizens' readiness to participate in participatory design and assessment of the availability of the projects implementation in this field. The assessment of the outdoor areas quality was conducted with a method of a quality rating of a living environment. The evaluation of citizens' readiness was based on a survey of the territory users. The method of the expert interview was used to assess the availability of the participatory planning projects implementation.

The research **results** are formulated as recommendations for organizing the practices of participatory design in Russia.

The following **conclusions** were made: the implementation of the recommendations provided for organizing the practices of participatory planning would increase the quality of outdoor areas and decrease the number of conflicts between stakeholders. Moreover, it would help in creating the local community, where the participants go through the transformation from the passive user to the active designer of the area.

Keywords: participatory design, urban environment, local government, participation, mechanisms of participation

For citing: Shcherbina E.Yu., Klochkova E. R. Participatory Design as a Tool for the Urban Environment Development // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 68–79.

Введение

По прогнозам ООН к 2050 г. более 67% населения Земли будет сконцентрировано в городах [2, с. 2]. Такая же тенденция пространственного развития наблюдается и в Российской Федерации — экономический рост концентрируется в региональных центрах, что приводит к росту социально-экономической роли городов¹. Таким образом, с течением времени ведущая значимость городов будет только усиливаться.

Для эффективного развития городов необходимо не только стимулировать экономические процессы, протекающие в них, но и поддерживать комфортную для жителей городскую среду. Ответственность за ее формирование лежит на архитекторах и городской власти, однако исторический опыт демонстрирует, что проектирование со стороны не может предвидеть тех проблем, с которыми встречаются горожане при взаимодействии с городом. Решением данной проблемы может выступать соучаствующее проектирование, позволяющее объединять стейкхолдеров территории для совместного развития городской среды.

В России данная концепция соучастия постепенно входит в широкую практику применения и требует методологической базы для использования. Цель данного исследования — сформировать унифицированные правила организации соучаствующего проектирования для отечественных практик. Предполагается, наличие сформированных инструментов соучастия поможет раскрыть потенциал данной концепции в России. Научная значимость исследования заключается в том, что через исследования инструментов партисипации в городской среде расширяется знание о демократическом устройстве общества в целом и выявляются новые тенденции во взаимодействии властных структур общества и граждан.

Теоретико-методологические основы соучаствующего проектирования

В 20-е годы XX в. с наступлением индустриальной эпохи, благодаря которой стало возможным типовое домостроение и массовая застройка, развивается патерналисти-

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 г: Распоряжение от 13 февраля 2019 г. № 207-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 16.12.2020).

ческий подход к проектированию городской среды. Архитекторы и местная власть ответственны за разработку и реализацию строительных решений, а горожанин является потребителем готового продукта. К середине XX в. на Западе обострилась проблема неудовлетворенности потребителей конечным результатом массового жилищного строительства, что привело к необходимости привлекать жителей к процессу проектирования для определения истинных потребностей пользователей [5, с. 9].

Таким образом, формируется концепция «соучастия», которая подразумевает под собой включение жителей в процессы проектирования для выявления их потребностей и проблем [7]. Вытекающий из «соучастия» термин «соучаствующее проектирование» во многих работах имеет схожее толкование [15], в дальнейшем данный термин будет использоваться под значением процесса проектирования с вовлечением жителей, местных сообществ, активистов, представителей административных структур, локального бизнеса, инвесторов, представителей экспертного сообщества и других заинтересованных в проекте сторон для совместного определения целей и задач развития территории, выявления истинных проблем и потребностей людей, совместного принятия решений, разрешения конфликтов и повышения эффективности проекта [6, с. 4].

Архитекторы, поддерживая данный процесс, формируют теоретические основы соучастия, постепенно распространяя практику ее применения. Вследствие этого активно разрабатываются новые методы соучаствующего проектирования, и законодательно закрепляются права жильцов на участие в процессе принятия решений, касающихся территориального планирования [5, с. 13]. Таким образом стало возможным исследовать методы и результаты соучастия местных жителей. Важно отметить, что архитектура соучастия становится доминирующей концепцией, и данное направление начинает быть предметом исследования не только архитекторов, но и местных властей, которые напрямую влияют на жилищную и градостроительную политику в городах.

К классическим зарубежным работам по теме соучаствующего проектирования можно отнести исследования Ш. Арнштейн (лестница соучастия, иллюстрирующая градации участия граждан [9]), К. Александер (процесс сплочения местных сообществ через соучаствующее проектирование [4, с. 136]), А. Лефевр (выступление за право на горожан в принятии всех решений, которые связаны с созданием городских пространств [14, с. 14]), К. Спинузи (рассмотрение соучаствующего проектирования как исследования с методологической базой [16, с. 165]) и Г. Санофф (объединение практик соучаствующего проектирования [6, с. 15]).

В России, несмотря на то, что в связи с особенностями общественно-политического строя идеи соучаствующего проектирования развивались медленно, они прослеживаются во многих научных трудах: В. Л. Глазычева, М. М. Егорова, Т. В. Ильиной. Авторы акцентируют внимание на методах, с помощью которых можно было бы примирить типовую советскую застройку с участием жителей, таким образом так же, как и на Западе начинает развиваться методология «средового подхода» с разницей в 20 лет [1, с. 19]. Исследователи разрабатывают стратегии для горожан и для экспертов, которые заинтересованы в выстраивании оптимального взаимодействия заинтересованных сторон в целях решения городских проблем по части городской среды.

Современные отечественные исследования, как правило, посвящены основным принципам соучастия и анализу существующих практик. Большинство исследований принадлежит архитекторам (К. В. Кияненко, Е. А. Кузнецова, О. П. Круглова, А. Б. Бышова). Также можно выделить направление исследований, в котором сделан упор на необходимость формирования междисциплинарной команды для организации соучаствующего проектирования и на важную роль местного сообщества (Д. А. Паршукова, А. В. Гамурак, В. А. Демина). Результатом соучаствующего проектирования

авторы выделяют социальную ответственность всех участников: экспертное сообщество и административные структуры чувствуют ответственность за реализацию проекта, а сформированное или уже существовавшее сообщество, переходя из категории пассивных пользователей в активных создателей среды, чувствуют ответственность за поддержание среды в хорошем состоянии после реализации проекта [3, с.18].

В зарубежной современной литературе, изучая основные принципы и направления соучаствующего проектирования, авторы отмечают разрыв между исследованиями в области городского управления (как части социальных наук) и в области городского дизайна (как части наук об искусстве, архитектуре). М. Дайер утверждает: «Чтобы профессионально поддерживать возросшее демократическое стремление городских жителей к более активному участию в принятии решений по городскому планированию, необходимо взаимодействие городских дизайнеров, которые в большей степени руководствуются интуицией, с исследователями городского управления и общественного участия» [11, с. 176]. О необходимости преодоления разрыва между социальными науками и дисциплинами дизайна говорится и в исследовании Л. Мадразо, на примере разбора кейса борющихся соседских сообществ с угрозой радикального обновления городов, запланированного муниципальными властями [13, с. 78].

Помимо этого за рубежом все шире распространяются новые методы вовлечения граждан, в том числе цифровые, в рамках развития концепции «Smart City». Авторы анализируют новые информационно-коммуникационные технологии, которые продвигают и оптимизируют процессы соучастия в проектировании. Видеоэскизы и интерактивные приложения делают процесс проектирования более открытым и прозрачным для граждан [10; 12]. Также исследователи уделяют особое внимание геймификации участия граждан в городском планировании. Планировщики и городские власти признают преимущества использования таких инструментов для иллюстрации сложных городских проблем, геймификация пробуждает социальное обучение и делает участие более доступным [8, с. 41]. Возможности обучения и участия в играх позволяют раскрыть потенциал для развития гражданских навыков и создания более глубокой формы гражданской активности.

Таким образом, можно отметить, что методологическая база отечественных исследований соучаствующего проектирования находится еще только в стадии развития и изучения основ, в отличие от зарубежной литературы, где исследовательские вопросы переходят на уровень изучения разрыва в области изучения соучаствующего проектирования с точки зрения социальных наук и наук об искусстве и архитектуре, а также изучением практик соучастия с применением цифровых технологий.

Методология исследования

В данной статье оценивается потенциал использования практик соучастия на примере дворовых территорий в городе Санкт-Петербург. Методология направлена на выявление основных неудовлетворительных аспектов качества дворовых территорий и определение возможности решения проблем с помощью соучаствующего проектирования. Комплексный подход в методологии, включающий опрос горожан и интервью с экспертами, позволяет определить запросы и проблемы двух основных субъектов практик соучаствующего проектирования. Полученные результаты будут полезны в качестве материалов для исследований в данном направлении, сфокусированные на двух других группах: местных органов самоуправления и заинтересованного бизнеса. Методология разделена на три этапа.

В первую очередь оценивается качество дворовых территорий на основе методологии рейтингования качества жилой среды, представленная Университетом

ИТМО и Институтом территориального планирования «Урбаника». Данная методика была выбрана, так как является профессиональным независимым инструментом оценки качества городской среды и включает в свою оценку масштаб «двора», имеющий пять критериев. Методика расчета основана на математическом и визуальном анализе, с применением фотосъемки объектов. Критерии оценки качества дворовой территории:

- уровень организации парковочных мест;
- характер озелененной территории рекреационного назначения, качество организации;
- наличие функциональных площадок двора;
- наличие, качество и разнообразие объектов и элементов благоустройства дворовой территории;
- территориальная безопасность. Организация открытых территорий и система доступности.

Каждый критерий включает в себя несколько пунктов, за которые присуждаются баллы. Максимальное количество баллов 49,3 (100%), помимо этого есть градация по набранному проценту оценки: неудовлетворительное состояние двора — 0–30%, низкое качество дворовой территории — 31–40%, качество ниже среднего — 41–50%, среднее — 51–70%, качество выше среднего — 71–85% и высокое качество двора — 86–100%.

Объекты анализа — 25 дворовых территорий Московского района в Санкт-Петербурге, которые были отобраны на основе видов дворов по типу застройки (по пять дворов каждого типа): историческая, среднеэтажная, среднеэтажная микрорайонная, высокоэтажная микрорайонная, современная высокоэтажная.

Вторым этапом оценивается готовность горожан принимать участие в практиках соучаствующего проектирования. Оценка производится через анкетирование 250 жителей Московского района г. Санкт-Петербург, которые проживают на анализируемых объектах (по 10 жителей на каждый двор). Анкета состоит из 13 вопросов, которые условно можно поделить на три раздела: первая группа вопросов, направленная выявить удовлетворенность состоянием дворовой территорией и основные активности жильцов, вторая группа вопросов для оценки готовности местных жителей участвовать в соучаствующем проектировании и папортичка (социально-демографические данные опрошенных).

Третьим этапом оценивается доступность реализации проектов соучастия методом экспертного интервью, также были проанализированы интервью экспертов в СМИ. В качестве экспертов выбраны городские активисты и руководители городских проектов, направленных на партисипацию горожан. Вопросы предполагают оценку экспертами уровня развития соучаствующего проектирования в России и целесообразности применения подобных практик, определение барьеров и потенциала распространения соучаствующего проектирования.

Результаты оценки потенциала использования соучаствующего проектирования в Санкт-Петербурге

По итогам оценки качества дворовых территорий было определено, что средний уровень качества благоустройства дворов в исторической застройке составил 33%, среднеэтажной — 59%, среднеэтажной микрорайонной — 23%, высокоэтажной микрорайонной — 29% и современной — 58%. Максимальная оценка, которая была присуждена дворам, это «среднее качество» дворовой территории. Максимальный процент реализации у критерия «Качество и разнообразие объектов», а наименьший процент реализации набрал критерий «функциональные зоны» (рис. 1).

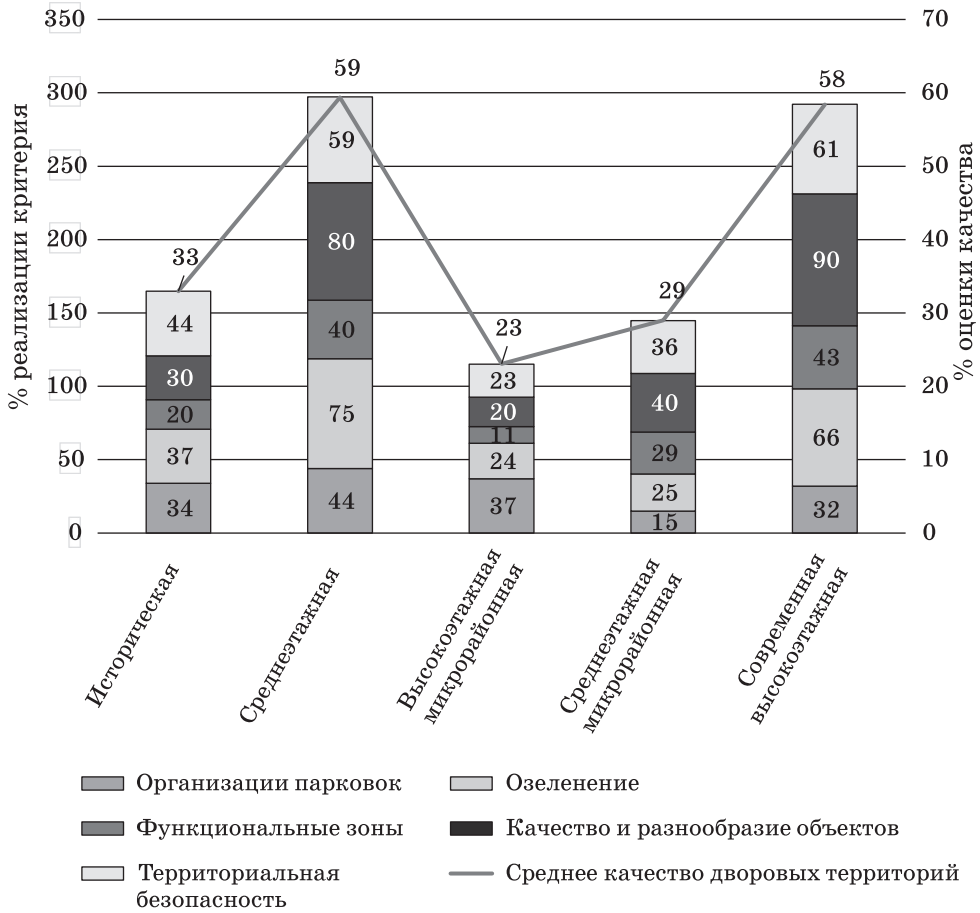


Рис. 1. Распределение среднего процента выполнения критериев качества и средний процент качества дворовых территорий
 Fig 1. Distribution of the average percentage of fulfillment of quality criteria and the average percentage of the quality of courtyards.

Источник: составлено авторами.

Результаты опроса горожан показали, что средняя оценка удовлетворенности дворов в исторической застройке составляет 5,6; жители среднеэтажной застройки удовлетворены на 8,6 из 10, удовлетворенность жителей среднеэтажной микрорайонной застройки составляет 5,2, жителей высокоэтажной микрорайонной — 4,9, а жители дворов современной застройки удовлетворены состоянием дворовой территорией на 8,9 из 10. Зависимость удовлетворенности от социально-демографических показателей не обнаружена, при этом оценка удовлетворенности совпадает с оценкой качества данных дворов: как жителями, так и с помощью методологии по качеству ниже всего оценены дворы исторической, среднеэтажной микрорайонной и высокоэтажной микрорайонной застроек, а наибольшую оценку получили дворы среднеэтажной и современной застроек.

Также можно отметить зависимость между удовлетворенностью жителями и их выбором для короткой прогулки своего двора, соседнего или другого обществен-

ного пространства. Большинство опрошенных — 56,4% — предпочитают для короткой прогулки свой двор, 19,2% жителей выбирают соседний двор и 24,4% предпочитают другие общественные пространства (скверы, парки). Из тех, кто удовлетворен состоянием своего двора от 5 и выше баллов и проводят время в нем же — 130 человек (73,9%), а тех, кто выбирают другое место для прогулки — 46 (26,1%). Из тех, кто оценили состояние своего двора ниже 5, 63 человека (85,1%) выбирают для прогулки другое общественное пространство или соседний двор, и только 11 (14,9%) — свой.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что то, насколько удовлетворены местные жители состоянием своего двора, влияет на их выбор места прогулки. Если двор находится, по их мнению, не в удовлетворительном состоянии, то в большинстве случаев они предпочитают для короткой прогулки соседний двор или другое общественное пространство (рис. 2).

Результаты опроса показали, что средняя оценка готовности жителей участвовать в благоустройстве дворов на этапе обсуждения — 8,06 балла, на этапе реализации 5,55, и средняя оценка готовности финансово поддержать проект по благоустройству — 3,5 балла (максимальный балл — 10). При этом распределение оценок готовности не зависит от типа постройки, также не было обнаружено влияния материального положения человека на его готовность участвовать на различных этапах соучаствующего проектирования.

Третий этап, направленный на оценку доступности реализации проектов соучаствующего проектирования, показал следующее: Д. Д. Александров, руководитель проекта «День Тома Сойера», отметил, что уровень развития практик соучастия в России находится на достаточно низком уровне и их не так много, однако они привлекают внимание СМИ и часто становятся популярными, вследствие чего создается иллюзия, что данная практика широко распространена. О целесообразности применения соучаствующего проектирования при благоустройстве дворов эксперт ответил неоднозначно. По мнению эксперта, в первую очередь привлечение местных жителей, сообществ в какие-то проекты благоустройства это всегда положительное явление. Однако в случае дворов все зависит от типа двора, если двор-колодец, то в нем очень сложно реализовать что-либо, применение соучаствующего проектирования имеет смысл, если двор имеет достаточную площадь для разнообразного благоустройства. Кроме того, применение соучаствующего проектирования целесообразно тогда, когда местные жители не могут справиться своими силами или имеют недостаточно знаний в области благоустройства, и им требуется помощь экспертов. О готовности местных жителей участвовать в соучаствующем проектировании эксперт отозвался положительно, отмечая, что в современном мире формируется все больше и больше локальных сообществ, небезразличных к своим территориям. Говоря о перспективах соучаствующего проектирования в России, эксперт отметил, что количество таких практик будет расти благодаря развитию слабых социальных связей, которые стали возможны благодаря цифровым технологиям. Окружающая среда благоприятствует такой тенденции, факторы доверия и ответственности переносятся с государственных институтов на местные сообщества, сформированные благодаря слабым социальным связям.

Эксперты сходятся во мнении, что важное условие для организации участия это в первую очередь открытость самого процесса и открытая информация о проекте, что позволяет исключить манипулирование и повысить эффективность участия. Для открытости процесса важно также использовать понятный язык подачи информации и принципы визуализации данных для жителей. Об этом говорит как Н. Снигирева (основатель «Проектной группы 8»), так и О. Мнишко (общественный деятель), утверждая, что в России граждане не уверены в значимости своих голосов и мне-

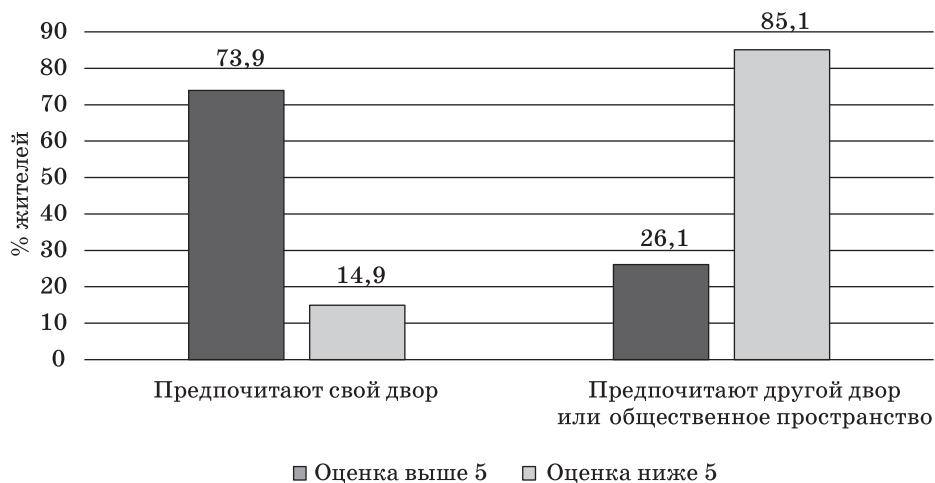


Рис. 2. Распределение жителей в зависимости от их удовлетворенности качеством двора и выбора места для короткой прогулки
 Fig. 2. Distribution of residents according to their satisfaction with the quality of the yard and the choice of a place for a short walk.

Источник: составлено авторами.

ния из-за сложившейся культуры, поэтому необходимо долго и поступательно возвращать культуру диалога и развивать открытые инструменты вовлечения. Эксперты также выступают за то, что необходимо уходить от формального участия, каким, например, являются публичные слушания, к реальному и эффективному диалогу посредством новой культуры проектирования и муниципального управления. Д. Д. Александров подчеркивает, что реализация крупномасштабных проектов соучастия невозможна без местной власти, что вносит бюрократические барьеры при реализации проектов, и данный аспект требует доработки.

Рекомендации по внедрению соучаствующего проектирования при комплексном благоустройстве городской среды на уровне муниципальной власти

На основе полученных результатов можно заключить, что состояние дворовых территорий в Московском районе Санкт-Петербурга неудовлетворительно как по мнению местных жителей, так и по оценке качества состояния дворовых пространств.

Наиболее низкие баллы были набраны по критерию «функциональные зоны», что означает, что интересы не всех групп пользователей удовлетворены на дворовых территориях. Достигнуть максимальных показателей по другим критериям можно без участия местных жителей, так как они являются техническими требованиями, а проблему скудного разнообразия функциональных зон можно эффективно решить только с помощью практик соучаствующего проектирования. Местные жители, несмотря на низкую оценку состояния своего двора, небезразличны к нему и готовы участвовать в благоустройстве территории на этапе обсуждения, однако физически и финансово готовы помогать с меньшим желанием. Экспертным мнением также было отмечено, что местные сообщества активны и заинтересованы в практиках соучаствующего проектирования. Несмотря на некоторые барьеры, можно отметить положительную динамику развития соучаствующего проектирования в России.

Таким образом, для раскрытия потенциала применения практик соучаствующего проектирования необходимы дополнения к существующим рекомендательным и законодательным документам Российской Федерации.

Во время проектирования дворовых территорий участниками обсуждений должны быть собственники и арендаторы жилых и нежилых помещений многоквартирных домов, а также представители управляющих и обслуживающих организаций. Если дворовая территория заключена между несколькими зданиями, то необходимо обеспечить участие всех заинтересованных жителей, арендаторов, собственников и организаций на территории. Также важно, чтобы были представлены все возрастные и социальные группы: дети, подростки, молодежь, люди среднего возраста, старшее поколение и пожилые люди.

Перед началом проектирования необходимо определить форму общественного участия, которое реализуется на разных уровнях:

- местные жители / инициативная группа выступают с инициативой благоустройства дворовой территории и желанием участвовать в последующих действиях, связанных с реализацией проекта;
- местные жители / инициативная группа принимают участие в процессах формирования технического задания для архитекторов по поводу благоустройства территории;
- местные жители / инициативная группа принимают участие в проектировании объектов благоустройства двора;
- местные жители / инициативная группа участвуют в обсуждении проектов развития территории (на этапе разработки концепции, эскизного проекта);
- местные жители / инициативная группа принимают участие в реализации проектов на уровне, который не требует специальных навыков или лицензий.

Обсуждение проектов благоустройства в рамках соучаствующих практик должно проводиться в интерактивном формате, используя широкий набор инструментов для вовлечения стейкхолдеров. Для каждой отдельной практики должен подбираться свой наиболее соответствующий инструмент, однако он должен быть прост в использовании и понятен участникам (проектные семинары, картирование, дизайн-игры и др.).

Исходя из существующих успешных практик и теоретической базы рекомендуется применять соучаствующее проектирование на следующих этапах благоустройства:

- предпроектный этап, который направлен на формирование запроса, разработку задания на проектирование;
- разработка, обсуждение и согласование концепции развития территории;
- разработка, обсуждение и согласование эскизного проекта развития территории;
- реализация проекта;
- оценка результатов проектирования;
- регулярная оценка эксплуатации территории.

Также важным пунктом является открытость процессов и необходима система информирования о проектах благоустройства.

Система информирования может осуществляться, но не должна ограничиваться следующим:

- созданием информационного интернет-ресурса (сайта, приложения или общественной группы в социальных сетях), который будет инструментом сбора информации, обеспечения онлайн-участия и регулярного диалога между участниками и организаторами;
- оповещением через локальные СМИ;
- постерами на информационных досках в подъездах жилых домов, или на территории двора, который будет благоустраиваться;
- индивидуальными приглашениями жильцов двора лично, по телефону или через электронную почту, социальные сети.

Перед началом информирования местных жителей об общественных встречах и обсуждениях необходимо разместить на основных информационных ресурсах подробную информацию о проекте и о предстоящих мероприятиях для жителей.

Также рекомендуется в разработанный национальный проект «Жилье и городская среда» ввести показатель «доля граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды». В первую очередь необходимо объединить все формы участия граждан в разработке и реализации проектов благоустройства под термином «соучаствующее проектирование» и отразить его в действующем федеральном законодательстве о местном самоуправлении и градостроительной деятельности.

Необходимо расширить перечень существующих форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, дополнив Федеральный закон № 131 статьей «Формы участия граждан в градостроительной деятельности», в которой изложить вышеупомянутые специальные формы из рекомендаций п. 3.1. Данное нововведение позволит юридически закрепить указанные формы гражданского участия, и в то же время создаст механизм для более эффективной реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в части повышения уровня этого участия.

Помимо этого, как было уже раньше отмечено, важен также контроль благоустройства со стороны местных жителей, в связи с этим в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» добавить поправку о проведении общественного надзора за работой подрядных организаций на территории благоустройства. Эту функцию могут возложить на себя общественные советы при региональных управлениях (департаментах, министерствах и т. д.) архитектуры и градостроительства, которые, согласно указанному федеральному закону, могут являться субъектами общественного контроля, а в их составе присутствовать профессиональные архитекторы.

Заключение

Таким образом, соучаствующее проектирование, как механизм участия главных стейкхолдеров территорий в развитии городской среды, имеет высокий потенциал развития. Анализ исследований в данной области показал, что в целом наблюдается переход от государственного (State-Led Development) к резидентному градостроительству (Residents-Driven Urban Development). По итогам исследования было определено, что соучаствующее проектирование целесообразно применять при благоустройстве дворовых территорий, так как оно позволяет учитывать интересы и потребности всех групп пользователей, делая дворовую территорию функционально разнообразной.

Раскрытие потенциала соучаствующего проектирования возможно при расширении прав и форм участия граждан. При их законодательном утверждении данное направление исследований будет интересно с точки зрения оценки успешности реализации практик соучаствующего проектирования и нахождения закономерностей.

Литература

1. *Бандаков В.П.* Взаимодействие архитектуры и потребителя в процессе формирования массового жилища : дис. ... канд. арх. М., 1987. 211 с.
2. *Города, управляемые данными. От концепции до прикладных решений // PricewaterhouseCoopers.* 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/data-driven-city.html> (дата обращения: 16.12.2020).

3. *Демина В. А.* Формирование социальной ответственности членов сетевых сообществ и проблемы организации соучаствующего проектирования // Педагогические проблемы в образовании: теория, практика внедрения стандарта worldskills в учебный процесс : сб. мат-лов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под ред. С. В. Игдыровой, Р. Р. Мукминова. 2019. С. 76–80.
4. *Кияненко К. В.* Архитектура и социальное моделирование жилища : дис. ... д-ра архитектуры : 08.00.02. Вологда, 2005. 370 с.
5. *Круглова О. П.* Социальные основы архитектурно-ландшафтного формирования среды : монография. Нижний Новгород : ННГАСУ, 2018. 218 с.
6. *Санюф Г.* Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда : Проектная группа 8, 2015. 170 с.
7. *Уварова О. П.* Деятельное соучастие в архитектурно-ландшафтном формировании открытых городских пространств в структуре жилой застройки // Научно-технический вестник Поволжья. 2015. № 5. С. 295–297.
8. *Ampatzidou C., Gugerell K.* All Work and N Play? Facilitating Serious Games and Gamified Applications in Participatory Urban Planning and Governance // Urban Planning. 2018. Vol. 3. P. 34–46.
9. *Arnstein Sh. R.* A Ladder of Citizen Participation [Электронный ресурс]. URL: https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.html (дата обращения: 10.11.2020).
10. *Bus P., Hess T., Treyer L.* On-site participation linking idea sketches and information technologies User-driven Customised Environments // ECAADE: Sharing of computable knowledge! 2017. Vol. 1. P. 543–550.
11. *Dyer M., Corsini F., Certoma C.* Making urban design a public participatory goal: toward evidence-based urbanism // Proceedings of the Institution of Civil Engineers — Urban Design and Planning. 2017. Vol. 170. Is. 4. P. 173–186.
12. *Lundman R.* Bringing planning to the streets: using site-specific video as a method for participatory urban planning // Planning theory and practice. 2016. Vol. 17. P. 601–617.
13. *Madrazo L.* The social construction of a neighbourhood identity // Open house International. 2019. Vol. 44. P. 71–80.
14. *Nowak M.* The 'Right to the city' on various scales // Society Register. 2020. Vol. 4. P. 7–48.
15. *Sanina A., Balashov A., Rubtcova M., Satinsky D.* The effectiveness of communication channels in government and business communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. P. 251–266.
16. *Spinuzzi C.* The Methodology of Participatory Design // Technical Communication. 2005. Vol. 52. P. 163–174.

Об авторах:

Щербина Елена Юрьевна, Заместитель Главы Администрации Петродворцового района Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, Российская Федерация); Eva770@mail.ru

Клочкова Елизавета Романовна, стажер-исследователь научно-исследовательской группы «Экономика и социология изменений» Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Российская Федерация); el.r.klochkova@gmail.com

References

1. Bandakov V.P. Interaction of architecture and consumer in the process of formation of mass housing: dissertation. M., 1987. 211 p. (In rus).
2. Data-driven cities. From concept to application solutions // PricewaterhouseCoopers. 2016 [Electronic source]. URL: <https://www.pwc.ru/publications/data-driven-city.html> (accessed: 16.12.2020). (In rus).
3. Demina V.A. Formation of social responsibility of members of network communities and problems of organization of joint design // Pedagogical problems in education: theory, practice of introducing the worldskills standard in the educational process: collection of materials of Russian Scientific and Practical Conference with international participation/under the editorship S. V. Igdyrova, R. R. Mukminov. 2019. P. 76–80. (In rus).
4. Kiyanencko K.V. Architecture and social modeling of housing: doctoral dissertation. Vologda, 2005. 370 p. (In rus).

5. Kruglova O. P. Social foundations of architectural and landscape formation of the environment: monograph. Nizhny Novgorod: NNGASU, 2018. 218 p. (In rus).
6. Sanoff H. Participatory planning. Practices of public participation in the formation of the environment of cities and towns. Vologda : Project Group 8, 2015. 170 p. (In rus).
7. Uvarova O. P. Active complicity in the architectural and landscape formation of open urban spaces in the structure of residential buildings // Scientific and Technical Bulletin of the Volga Region [Nauchno-tekhnicheskii vestnik Povolzh'ya]. 2015. N 5. P. 295–297. (In rus).
8. Ampatzidou C., Gugerell K. All Work and N Play? Facilitating Serious Games and Gamified Applications in Participatory Urban Planning and Governance // Urban Planning. 2018. Vol. 3. P. 34–46.
9. Arnstein Sh. R. A Ladder of Citizen Participation [Electronic source]. URL: https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.html (accessed: 10.11.2020).
10. Bus P., Hess T., Treyer L. On-site participation linking idea sketches and information technologies User-driven Customised Environments // ECAADE: Sharing of computable knowledge! 2017. Vol. 1. P. 543–550.
11. Dyer M., Corsini F., Certoma C. Making urban design a public participatory goal: toward evidence-based urbanism // Proceedings of the Institution of Civil Engineers — Urban Design and Planning. 2017. Vol. 170. Is. 4. P. 173–186.
12. Lundman R. Bringing planning to the streets: using site-specific video as a method for participatory urban planning // Planning theory and practice. 2016. Vol. 17. P. 601–617.
13. Madrazo L. The social construction of a neighbourhood identity // Open house International. 2019. Vol. 44. P. 71–80.
14. Nowak M. The 'Right to the city' on various scales // Society Register. 2020. Vol. 4. P. 7–48.
15. Sanina A., Balashov A., Rubtcova M., Satinsky D. The effectiveness of communication channels in government and business communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. P. 251–266.
16. Spinuzzi C. The Methodology of Participatory Design // Technical Communication. 2005. Vol. 52. P. 163–174.

About the authors:

Elena Yu. Shcherbina, Deputy Head of the Administration of the Petrodvorets District of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation) ; Eva770@mail.ru

Elizaveta R. Klochkova, Research Trainee of the Research Group “Economics and Sociology of Change” of the St. Petersburg branch of the National Research University “Higher School of Economics” (St. Petersburg, Russian Federation) ; el.r.klochkova@gmail.com

Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт

Ворочков А. П.

Мадридский автономный университет, Мадрид, Испания; anton.vorochkov@estudiante.uam.es

РЕФЕРАТ

Несмотря на высокий интерес к концепции «мягкой силы», в политической науке довольно мало внимания уделяется ее институциональному аспекту. В статье предпринята попытка заполнить данный пробел, систематизируя знания в этой области, развивая понятийный аппарат и предлагая аналитический инструментарий. Работа опирается на три сложившихся подхода к определению институтов — нормативный, организационный и практический (акционный), а понимание самой концепции «мягкой силы» отражает подход Дж. Ная. Исходя из этих оснований, автор разъясняет содержание институционального измерения политики «мягкой силы» и предлагает в качестве аналитического инструментария институциональную модель политики «мягкой силы» современного государства. Потенциал применения предлагаемой модели рассмотрен на примере России. Данная работа призывает к дискуссии об институциональных проявлениях политики «мягкой силы», уточнению предметной области и развитию инструментария для исследований данного феномена.

Ключевые слова: «мягкая сила», политические институты, институциональная модель, институционализация, публичная дипломатия, российская политика

Для цитирования: Ворочков А. П. Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 80–96.

Institutional Dimension of the “Soft Power” Policy: Analytical Method and Russian Experience

Anton P. Vorochkov

Autonomous University of Madrid, Spain; anton.vorochkov@estudiante.uam.es

ABSTRACT

Despite the high interest of political scientists in the “soft power” concept, little attention is paid to its institutional dimension. The paper attempts to fill this gap by systematizing knowledge in this area, defining conceptual questions and suggesting analytical tools. The paper is based on three established approaches to define the political institutions: regulatory, organizational, and practical (activity-based) ones. In its turn, an understanding of the “soft power” concept is reflected by the approach of J. Nye. On this basis, the author clarifies the content of the institutional dimension in the “soft power” policy context and suggests an institutional model of a modern state’s “soft power” policy as an analytical tool. The potential use of the suggested model is considered by the example of Russia. This paper calls for a discussion about the institutional manifestations of the “soft power” policy, clarification of the subject area, and development of tools to study this phenomenon.

Keywords: “soft power”, political institutions, institutional model, institutionalization, public diplomacy, Russian politics

For citing: Vorochkov A.P. Institutional Dimension of the “Soft Power” Policy: Analytical Method and Russian Experience // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 80–96.

Введение

На сегодняшний день мы наблюдаем трансформацию глобального порядка, перемещение центров силы, за чем следует изменение основ взаимодействия между правительствами и гражданскими сообществами разных стран. Часть изменений приносит процесс глобализации, стирающий границы между странами, другие относятся к технологическому развитию и формированию глобального информационного общества. К традиционной дипломатии добавляются новые формы внешнеполитической деятельности государств.

Одним из ключевых аспектов в современных международных отношениях становится политика «мягкой силы», а для государств в свою очередь критически важным становится выстраивание эффективной системы институтов, относящихся к этому направлению политики. Процесс институционализации политики «мягкой силы» является многогранным явлением, он затрагивает множество сфер, каждая из которых должна быть учтена лицами, принимающими решения.

Данная работа стремится ответить на несколько ключевых вопросов: в каких аспектах выражаются институты политики «мягкой силы», каково содержание каждого из этих аспектов, каково определение процесса институционализации политики «мягкой силы», какая аналитическая модель может служить основой для изучения институтов политики «мягкой силы» современного государства, И, наконец, насколько применима предлагаемая аналитическая модель для изучения институтов политики «мягкой силы» в рамках отдельной страны?

Теоретические основы

Концепция «мягкой силы» была предложена в начале 1990-х годов Дж. Наем [19] — американским политологом, развивающим свои идеи в русле неолиберализма. Согласно его определению «мягкая сила» — это «способность влиять на других путем средств сотрудничества в формировании программы действий, убеждения и оказания позитивного привлекательного воздействия для достижения желаемых результатов» [18, с. 20–21].

Он выделил три основных источника «мягкой силы» государства: его культуру (там, где она привлекательна для других), политические ценности (когда государство само живет согласно этим ценностям и руководствуется ими в отношениях с другими странами) и внешнюю политику (когда другие считают ее легитимной) [18, с. 84]. Помимо этих трех источников к «мягкой силе» могут относиться и другие аспекты, в том числе экономическая сила и даже военная мощь [18].

Концепция «мягкой силы» за последние десятилетия стала весьма популярной темой для обсуждения среди политиков, журналистов и исследователей как в России, так и во многих других странах [6, с. 4]. Вместе с тем некоторые исследователи уделяют внимание и институциональной стороне вопроса [2; 7]. Однако отметим, что несмотря на популярность темы институтов среди политологов, зачастую в это понятие вкладывается совершенно разный смысл [1]. Поэтому изучение политики институционализации «мягкой силы» стоит начать с рассмотрения понятийного аппарата в отношении политических институтов и процесса институционализации. Конкретизации понятия может способствовать выделение трех сложившихся подходов к определению институтов [1]:

- *нормативный подход* подразумевает под собой понимание институтов как неких норм, «правил игры» в обществе. При этом одни исследователи рассматривают политические институты исключительно в виде формальных норм, закрепленных официально [15], в то время как другие предусматривают также существование и неформальных норм [17];

- *организационный подход* характеризует политические институты как организации, структуры, объединения людей, выступающие в качестве акторов [11; 12];
- *акционный подход* (также именуемый интеракционным, деятельностным или практическим) заключается в определении изучаемого феномена как коллективных, взаимных и повторяемых действий (практик) [13].

А. Абрамов сделал попытку обобщить эти три подхода, говоря о том, что, хотя по отдельности каждый из них описывает определенную сторону явления, все же ни один из них не дает общую картину. В связи с этим он предлагает собственное определение, включающее в себя все три подхода — нормативный, организационный и акционный: «Политический институт — это исторически сложившаяся, нормативно закреплённая, организационно оформленная и регулярно воспроизводимая модель отношений, связанных с завоеванием политической власти, осуществлением общественного управления, а также с участием граждан в этих процессах» [1, с. 55].

Исходя из этого определения, он рассматривает понятие политической институционализации как «процесса складывания, организационного оформления и нормативного закрепления социальных отношений, связанных с завоеванием власти, осуществлением общественного управления и политическим участием граждан» [1, с. 55].

Применяя понятие политической институционализации к политике «мягкой силы», мы можем отметить их сочетаемость. Политика «мягкой силы» выражается во всех трех аспектах политических институтов, а именно:

- в виде концепций, доктрин, стратегий, законов, программ и международных соглашений, которые формируют «правила игры» в области политики «мягкой силы»;
- в виде государственных учреждений, неправительственных организаций и в прочих организационных формах;
- в виде практик, отражающих природу взаимодействия в сфере отношений «мягкой силы», что может относиться к сфере распределения ресурсов, определению приоритетов политики, методов осуществления проектов и формированию дискурса.

Таким образом мы можем определить *институционализацию политики «мягкой силы»* как процесс формирования, организационного оформления и нормативного закрепления общественно-политических отношений, связанных с осуществлением политических программ и созданием благоприятных условий для обретения потенциала «мягкой силы».

Институциональная модель политики «мягкой силы» современного государства

Основываясь на знаниях в отношении концепции «мягкой силы», а также на понимании природы процессов институционализации, предлагаем построить модель институционального выражения политики «мягкой силы» современного государства (здесь и далее — модель, институциональная модель). В данном случае применяется метод моделирования, поэтому для начала следует дать основные характеристики модели и выделить ее составные элементы.

Моделирование представляет собой общенаучный метод. Потребность в модели возникает тогда, когда объект исследования обладает большим количеством свойств и характеристик, в связи с чем представляется затруднительным дать полное описание объекта. В процессе построения модели выделяются главные, наиболее существенные для проводимого исследования свойства. Таким образом, модель создается в процессе изучения определенного объекта и отражает его существенные особенности, явления или процессы.

Опишем предлагаемую модель более подробно: внимание в ней обращено именно на политические институты, следовательно, по характеру она является *институциональной*. Модель пригодна к изучению ситуации как в России, так и в других странах, продвигающих собственную политику «мягкой силы», следовательно, модель может считаться *универсальной*. Модель не отражает динамику, следовательно, можно говорить о том, что она *статичная*.

За основу модели взято разделение на три аспекта политических институтов — *нормативный, организационный и практический*. Значимое внимание эта модель уделяет разнообразию организационных проявлений политики «мягкой силы». В соответствии с предложением Дж. Ная выделять три основных источника «мягкой силы» — культуру, политические ценности и внешнюю политику [18, с. 84] — организационные проявления поделены на эти три составляющие

В *сердцевине* данной модели находятся человеческий потенциал, культура, качество жизни, авторитет и престиж государства. Это говорит о том, что основу «мягкой силы» составляет именно внутренняя успешность государства в различных сферах. Таким образом, развитие государства, его территории и человеческого капитала граждан, соблюдение декларируемых ценностей, формирование национальной идентичности, развитие национальной культуры внутри страны — все это само по себе формирует потенциал «мягкой силы».

Также важное место занимают *системообразующие институты и ключевые персоны*, помещенные на месте «фундамента» модели.

Схематичное изображение модели представляет особую значимость, так как оно упрощает восприятие системы политических институтов и позволяет использовать модель в более удобном виде. Рис. 1 отображает содержание предлагаемой модели.

Нормативное выражение является одной из базовых составляющих при исследовании институтов политики «мягкой силы». Этот аспект можно разделить на следующие категории:

- *концепции, стратегии, доктрины и базовое законодательство*. Такие документы, как правило, задают идейные рамки тех или иных направлений политики;
- *национальные программы и проекты*. Это направление связано с целеполаганием в области политики «мягкой силы» через учреждение специальных комплексов мер реализации политики;
- *международные соглашения*. Этот пункт связан с развитием сотрудничества с другими странами и соблюдением соглашений.

Далее рассмотрим **организационный аспект** институционализации политики «мягкой силы». Он включает в себя три направления — культуру, ценности и внешнюю политику.

Культура

Министерство культуры и подведомственные органы. Такие учреждения, как правило, являются стержнем культурного развития страны и продвижения ее культуры за рубеж.

Организации продвижения национальной культуры, языка и работы с соотечественниками за рубежом. Включают сеть центров науки и культуры, языковые школы, организации защиты прав соотечественников, фонды поддержки национальной культуры и прочие организации [25].

Национальный сегмент сети интернет. Это направление представляет особую важность в век развития информационных технологий. Разнообразие и привлекательность интернет-ресурсов, созданных гражданами той или иной страны, формирует интерес к их национальному сегменту интернета. Это может быть фактором распространения языкового влияния, развития человеческого потенциала (например, через образовательные материалы) и т. д. [21].



Системообразующие институты: правительство, парламент, профильные министерства и ведомства

Ключевые персоны: глава государства, политики, дипломаты, эксперты, общественные деятели

Рис. 1. Институциональная модель политики «мягкой силы» современного государства
Fig. 1. Institutional model of a modern state's "soft power" policy

Источник: оригинальный материал.

Учреждения культуры и искусства. К данному направлению могут относиться театры, музеи, филармонии, творческие коллективы, кинокомпании и прочие формы организаций культуры и искусства [25].

Механизмы формирования исторической памяти. Это направление в большей степени относится к исторической памяти и духовному наследию нации, к нему можно отнести позиции по историческим вопросам, закреплённые в учебниках, народные праздники и трауры, мемориалы, литературу и прочее творческое наследие, относящееся к историческим тематикам, музеи в части сохранения исторического наследия [23].

Религиозные организации. Они были и остаются одними из наиболее влиятельных структур, которые помимо удовлетворения духовных потребностей людей также играют значимую роль в области культуры и выстраивания идентичности.

Как известно, религиозные организации активно участвуют во внутренних и внешних делах многих стран, при этом религиозная деятельность несет в себе определенное ценностное содержание [9; 14; 20].

Ценности

Организации, выполняющие гуманитарные программы. Правительственные органы и неправительственные организации, деятельность которых направлена на устранение последствий бедствий (голод, техногенные и природные катастрофы, последствия конфликтов, эпидемии) и улучшение условий жизни там, где население в этом нуждается. Такие организации транслируют универсальные человеческие ценности.

НПО, продвигающие ценности за рубежом. Организации, занимающиеся продвижением общечеловеческих ценностей (обеспечение естественных прав человека) или трансляцией общественно-политических ценностей (развитие социальных и политических институтов по определенному пути).

Внешняя политика

Министерство иностранных дел и подведомственные учреждения. Такие государственные учреждения, которые отвечают за работу с соотечественниками, формирование информационной повестки и т. д., связаны с реализацией политики «мягкой силы».

Международные СМИ. Информационные службы через доступные им каналы на разных языках мира освещают события мировой политики, формируя соответствующую повестку и продвигая требуемую точку зрения. Как правило, помимо внешнеполитической составляющей, СМИ продвигают также политические и общественные ценности. Также можно встретить функцию ознакомления аудитории с культурой, традициями, праздниками и даже языком страны, представителем которой является СМИ.

Средства цифровой дипломатии. Аккаунты в социальных сетях, блоги, интернет-ресурсы информационных агентств, контент видеохостингов и прочие ресурсы относятся к средствам информирования зарубежной аудитории и трансляции идей. Это направление связано с внешней политикой и частично пересекается с функциями СМИ.

Аналитические центры и экспертные площадки. Такие площадки необходимы для проведения «экспертной дипломатии»: донесения важных идей до экспертного сообщества, формирования стратегии публичной дипломатии государства. Они могут быть частными или государственными структурами.

Национальные представительства в международных структурах. Финансовое, кадровое, организационное и прочие формы участия служат средством обеспечения интересов страны в рамках деятельности международных организаций, а следовательно, и реализации политики «мягкой силы».

Разделение данной схемы на три направления подразумевает также и наличие смежных направлений, в частности некоторые организационные формы можно условно отнести одновременно к сферам **культуры** и **ценностей**.

Данная категория относится к направлениям, предполагающим интенсивное общение между различными категориями участников, что в конечном итоге приводит к обмену культурой и ценностями на межличностном уровне. Этим взаимным обменом обусловлен эффект так называемой дипломатии межличностного общения (face-to-face diplomacy). В этом отношении мы можем выделить несколько ключевых сфер.

Международное образование. Длительное пребывание на территории страны приводит студентов к глубокому погружению в ее культурно-ценностный контекст. Помимо принятия студентов в своей стране, важной составляющей также является

ся направление своих студентов за рубеж, что дает позитивные эффекты в контексте «мягкой силы». Такие программы осуществляются государственными структурами, частными фондами и отдельными университетами [16; 24].

События и мероприятия международного масштаба. Их проведение на территории страны может способствовать продвижению имиджа за рубежом за счет привлечения внимания широкой международной аудитории и посещения страны. Такими мероприятиями могут быть спортивные состязания, музыкальные конкурсы, экономические форумы, мероприятия научного и образовательного характера и т. д. Как правило, отстранение от политической повестки подразумевает сплочение людей вокруг тематики мероприятия и несет в себе позитивное содержание. Международные события чаще всего предполагают продвижение ценностей мира, здоровой соревновательности, единства наций, развивают межличностное общение, а также сопровождаются культурной программой и знакомят аудиторию со страной [8; 10].

Площадки международного молодежного взаимодействия. Это направление во многом соотносится с темой образовательных обменов, однако в этом случае имеют место краткосрочные мероприятия в контексте профессионального развития, актуальных проблем (экология, экономика, региональные и глобальные вызовы) и т. д. Объединение молодежи разных стран является катализатором дипломатии межличностного общения и служит средством формирования за рубежом сообщества граждан, лояльных к стране-организатору. Такие программы осуществляются государственными учреждениями, НПО и бизнесом.

Стоит упомянуть, что данное разделение носит условный характер. Порою те или иные организационные формы можно отнести сразу ко всем направлениям или к другим сочетаниям. Помимо этого, состав организаций будет значительно отличаться от страны к стране в соответствии с национальной моделью политики «мягкой силы». Данная модель стремится к обобщению опыта институционализации политики «мягкой силы» разными странами, что может привести к неточностям при обращении к отдельным примерам.

Далее рассмотрим завершающую часть модели — **практическое выражение институционализации «мягкой силы»**. Оно также включает в себя ряд направлений.

Определение приоритетов политики и методов осуществления проектов. Под этим пунктом можно рассматривать весь процесс обсуждения и принятия тех или иных инициатив, их закрепление в официальных документах, а также выбор подходов к осуществлению деятельности.

Распределение ресурсов. В число ресурсов можно включить время, финансы, кадровый потенциал, организационные возможности и т. д. В контексте политики «мягкой силы» определяющее значение имеет выбор стран, регионов и городов, в которых будут проводиться проекты, выбор периода для реализации намеченного плана действий, распределение грантовой поддержки в адрес некоммерческих организаций и т. д.

Формирование дискурса. Использование политическими деятелями и экспертами основных понятий, относящихся к «мягкой силе», является частью политической коммуникации и непосредственно влияет на формирование политики «мягкой силы» государства. Сюда же может быть отнесена и символическая политика, т. е. конструирование представлений о прошлом, о значимых аспектах актуальных процессов, событий и явлений.

Мониторинг обратной связи. Меры, проводимые в рамках политики «мягкой силы», как правило, вызывают отклик со стороны воспринимающей аудитории. Он может быть позитивным, негативным или нейтральным, кроме того, отклик может дать сигнал для необходимой корректировки стратегии. Мониторинг обратной связи можно осуществлять путем регулярных опросов общественного мнения, использования веб-инструментов и прочих современных методов.

Определение «мягких угроз» и обеспечение «мягкой безопасности». Мы можем отнести это направление к одному из значимых в контексте обеспечения национальной безопасности и проведения самостоятельной политики «мягкой силы».

Взаимодействие с международными институтами. К этому направлению может относиться комплекс мер, связанных с участием государства в деятельности международных организаций, их финансированием, принятием требований наднациональных организаций, предложением собственных инициатив и их продвижением.

Стоит еще раз отметить, что описанная выше модель является в некоторой степени условной, то есть отдельные разделы и их содержание будут иметь место в одной стране и приобретать иную форму на другой территории. Однако, несмотря на свою условность, описанная модель, на наш взгляд, расширяет понимание источников и ресурсов «мягкой силы», что в свою очередь дает дополнительный инструментарий для проведения исследований в этой области и в некоторой степени отвечает на критику концепции в части ее неопределенности относительно источников «мягкой силы».

Эту модель интересно проанализировать на конкретном примере, для этого рассмотрим в данной статье российскую систему институтов политики «мягкой силы».

Российские институты политики «мягкой силы»

На данный момент при существующем многообразии исследований, посвященных различным аспектам «мягкой силы» России, незаслуженно малое, на наш взгляд, внимание уделяется институциональному аспекту данного направления политики, а вместе с тем — и попыткам дать целостную картину процесса институционализации политики «мягкой силы» России.

Основа российской «мягкой силы»

Основываясь на описанной выше модели, начнем рассмотрение институционального выражения политики «мягкой силы» России с сердцевины модели, к которой относятся человеческий капитал, экономика, культура, авторитет и престиж государства, качество жизни в стране. Это те аспекты, которые не относятся к теме «мягкой силы» напрямую, но несут в себе определяющую роль для отношения к стране за рубежом и служат «базовым активом» политики «мягкой силы».

Международная репутация России уходит своими корнями в «мягкую силу» Советского Союза, позитивный образ которого был обусловлен развитием образования, науки, спорта, международной молодежной политики, влиянием в международных организациях. Народ СССР победил в Великой Отечественной войне, чем значительно повлиял на ход мировой истории. Страна внесла значительный вклад в мировую науку и технологическое развитие, ею была успешно реализована космическая программа и множество инфраструктурных проектов как внутри страны, так и в странах-союзниках.

В 1990-х годах Россия ввиду ряда причин значительно растратила потенциал «мягкой силы» [22, с. 351], однако, несмотря на это, на протяжении последних десятилетий наблюдался рост интереса к этой сфере как со стороны политиков, так и на уровне гражданского общества. При этом основой для выстраивания политики «мягкой силы» является человеческий потенциал страны и богатое историко-культурное наследие.

Россия имеет мощный образовательный потенциал, в основе своей унаследованный от Советского Союза. Однако в группе стран с высоким охватом третичным образованием у России самые низкие подушевой ВВП и производительность труда. По данным доклада «Global Human Capital — 2017», Россия занимает высокое

4-е место в мире с точки зрения объема человеческого капитала, но лишь 42-е место по параметрам реального использования навыков в трудовой деятельности. При этом по такому индикатору, как «доступность квалифицированных работников», у России 89-е место в мире¹. Эти факты говорят о слабости реального влияния формально высокого уровня образования населения на экономику и социальные процессы [5], что в свою очередь отражается на благополучии граждан и уровне жизни в стране.

Согласно данным ОЭСР, за последнее десятилетие Россия достигла успехов в улучшении качества жизни граждан, несмотря на то что показатели по нескольким параметрам Индекса лучшей жизни (the Better Life Index) ниже среднего уровня. Россия показывает результаты выше среднего по образованию и профессиональным навыкам, балансу работы и отдыха, но ниже среднего — по субъективному благополучию, уровню дохода и благосостоянию, работе и заработной плате, личной безопасности, качеству окружающей среды, жилищным условиям, гражданской активности, социальным связям и уровню здоровья². При этом отметим, что исследования ОЭСР в основном охватывают развитые страны. Поэтому, несмотря на наличие определенных недостатков, качество жизни в России может выглядеть в достаточно выгодном свете при сравнении с развивающимися странами.

Важно также иметь в виду культурный потенциал российских граждан. Россияне имеют богатое историко-культурное наследие, основанное на влиянии отечественной литературы, живописи, театра, кино и прочих форм искусства, на своеобразии бытовой культуры и передаваемой из поколения в поколение системы ценностей. В России имеет место фактор языкового, этнокультурного и конфессионального разнообразия, что также является важным ресурсом для выстраивания межкультурной коммуникации. Русский язык входит в число наиболее распространенных языков мира, вместе с тем имея статус официального языка ООН, он имеет особое влияние в постсоветских странах, а в странах дальнего зарубежья служит объединяющим фактором для многих выходцев из разных республик бывшего СССР.

Далее обратимся к нормативному, организационному и практическому аспектам, описанным в модели.

Практическое (акционное) выражение

К практическому выражению, согласно модели, относится определение приоритетов политики, распределение ресурсов, формирование дискурса, мониторинг обратной связи, определение «мягких угроз» и взаимодействие с международными институтами.

Начать здесь стоит со сформированного в России понимания концепции «мягкой силы». На начальном этапе оно формировалось за счет высказываний официальных лиц. Так, в 2012 г. В. В. Путин упомянул «мягкую силу» в негативном контексте³. За ним с подобной интерпретацией последовали и другие политики, журналисты и исследователи. Однако с течением времени концепция «мягкой силы» в России обрела и позитивную интерпретацию. Так, в Концепции внешней политики РФ от 2016 г. была использована следующая формулировка: «Неотъемлемой составляющей современной международной политики становится использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы»,

¹ Samans R., Zahidi S., Leopold T.A. The Global Human Capital Report 2017: preparing people for the future of work // World Economic Forum, Geneva, Switzerland. 2017 [Electronic source]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017> (accessed: 10.06.2020).

² OECD Better Life Index: Russian Federation // OECD [Electronic source]. URL: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/russian-federation> (accessed: 10.06.2020).

³ Путин В. В. Россия и меняющийся мир // Комсомольская правда. 2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/25842/2813756> (дата обращения: 10.06.2020).

прежде всего возможностей гражданского общества, информационно-коммуникационных, гуманитарных и других методов и технологий, в дополнение к традиционным дипломатическим методам»¹.

Ключевыми идейными течениями, характеризующими политику «мягкой силы» России, стали концепции евразийства и «Русского мира» [2]. Евразийская интеграция имеет ключевое значение для Российской Федерации и для ряда стран постсоветского пространства, так как дезинтеграция, происходившая на постсоветском пространстве, привела к возникновению множества кризисных явлений в экономике, политике, культуре и социальной сфере стран.

«Русский мир» в свою очередь представляет собой глобальный культурно-цивилизационный феномен, способный объединить людей в независимости от национальности, которые ощущают себя русскими, являются носителями русской культуры и русского языка, духовно связаны с Россией и неравнодушны к ее судьбе [4, с. 14]. Концепция «Русского мира» стала идеологической основой продвижения русской культуры и взаимодействия с российскими соотечественниками за рубежом [3].

В Концепции внешней политики России закреплено, что приоритетными направлениями Российской Федерации являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ и дальнейшее укрепление действующих на пространстве СНГ интеграционных структур с российским участием². Внешняя политика в данном случае включает и реализацию политики «мягкой силы», так в рамках СНГ между странами действует соглашение о гуманитарном сотрудничестве. Также интеграционный процесс проходит в рамках Союзного государства России и Беларуси, ЕАЭС и ОДКБ.

Помимо приоритетов по географическому признаку мы можем выделить и приоритеты России по направлениям деятельности. Данный аспект можно оценить по объему средств, затрачиваемых на различные направления политики. Согласно данным Программы «Внешнесполитическая деятельность» и ФЦП «Русский язык» на 2016–2020 гг., расходы на участие России в международном информационном обмене в 2019 г. составили 23 032 млн руб., на развитие русского языка за рубежом — 529 млн руб., а на международное гуманитарное сотрудничество — 2358 млн руб.

Таким образом, мы видим, что расходы на медиаресурсы (в частности, на деятельность «МИА «Россия сегодня») многократно превышают объем финансирования других направлений политики «мягкой силы», в том числе деятельности Россотрудничества. Это позволяет нам утверждать, что приоритетом в области публичной дипломатии органы власти выбрали информационное освещение, при этом на развитие прочих направлений публичной дипломатии выделяется значительно меньше ресурсов.

Российские политики уделяют существенное внимание теме обеспечения «мягкой безопасности», в том числе определяя содержание этого направления и принимая соответствующие меры. Так, в 2012 г. в России был принят ФЗ о регулировании деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, в 2016-м была принята доктрина информационной безопасности РФ, в 2017-м была создана временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ.

РФ имеет представительство и активно участвует в деятельности международных организаций и объединений — в ООН, в том числе в качестве постоянного члена

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.) // МИД РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/2542248 (дата обращения: 10.06.2020).

² Там же.

Совета Безопасности ООН, в специализированных учреждениях ООН, в G-20, ШОС, БРИКС, Совете Европы, а также в названных выше организациях (СНГ, ЕАЭС, ОДКБ). Благодаря этому Россия входит в число стран, значимым образом влияющих на мировую политику. Кроме того, Россия занимает активную позицию по борьбе с глобальными угрозами и вызовами, страна активно участвует в борьбе с международным терроризмом, преступностью, эпидемиями. Так, свое стремление к международной кооперации в вопросах борьбы с последствиями пандемии COVID-19 Россия продемонстрировала гуманитарной поддержкой наиболее пострадавших стран.

Нормативное выражение

Исходя из предложенной институциональной модели, политика «мягкой силы» России находит свое нормативное выражение, во-первых, через принятие базовых документов (концепций, стратегий и доктрин), во-вторых, через учреждение национальных программ и проектов, и, в-третьих, через заключение международных соглашений.

Мы можем выделить несколько базовых документов, определяющих развитие политики «мягкой силы» в России (рис. 2). Основное внимание в них обращено на сферы культуры, развития русского языка и работы с соотечественниками за рубежом. В пяти из этих документов идет прямая отсылка к концепции «мягкой силы», что говорит о ее значительном вхождении в нормативную базу.

В число основных государственных программ входят Подпрограмма «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию» государственной программы «Внешнеполитическая деятельность», Программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)», «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг., «Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 г.», Федеральный проект «Экспорт образования». Также ранее имела место ФЦП «Русский язык» на 2016–2020 гг., с 2018 г. перешедшая к государственной программе РФ «Развитие образования».

Таким образом, Российская Федерация обладает достаточно развитой нормативно-правовой базой в области политики «мягкой силы», имея утвержденные концепции, стратегии, доктрины и базовое законодательство. Однако слабой стороной является отсутствие актуальной концепции культурно-гуманитарного направления политики, а также общей стратегии развития политики «мягкой силы» в России.

Организационный аспект

Системообразующими институтами политики «мягкой силы» в России являются Президент, Правительство, Государственная Дума и Совет Федерации, Министерство иностранных дел, прочие профильные министерства и ведомства, а также Федеральное агентство Россотрудничество. Имеют место организации по развитию культуры, спорта, науки.

Россия является одним из мировых лидеров по количеству обучающихся на территории страны иностранных студентов, число которых составляет более 250 тыс. чел.¹ Соответственно, их набор и пребывание на территории страны обеспечивается сетью организаций, к которым относятся специальные информационные порталы, сеть российских центров науки и культуры (РЦНК) и непосредственно вузы. Здесь стоит отметить, что несмотря на развитую в России долгосрочную мобиль-

¹ Экспорт российских образовательных услуг: Стат. сб. Вып. 9 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. М. : Центр социологических исследований, 2019. 536 с.

**Упоминание и рассмотрение различных направлений политики
«мягкой силы» в базовых документах**

Table 1. Mention and consideration of various “soft power” policy areas
in the basic documents

Направление политики Документ	Культура	Гуманитарная помощь	Русский язык	Соотечественники	«Мягкая безопасность»	Международные СМИ	Международное образование	Туризм и спортивное движение	Историческая память	Упоминание концепции «мягкой силы»
Концепция внешней политики РФ										✓
Основные направления политики РФ в сфере международно-культурно-гуманитарного сотрудничества										✓
Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию										
Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.										✓
Доктрина информационной безопасности РФ										
Стратегия национальной безопасности РФ										
Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом										✓
Концепция «Русская школа за рубежом»										
ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»										
Концепция продвижения российского образования на базе представительства Россотрудничества за рубежом										✓

Схема составлена на основе анализа существующей нормативно-правовой базы в отношении политики «мягкой силы» России без учета программных документов. В таблице использованы следующие условные обозначения:

	Тема упоминается		Подробное рассмотрение	✓	Обращение к концепции «мягкой силы»
--	------------------	--	------------------------	---	-------------------------------------

Источник: оригинальный материал.

ность (degree mobility), на данный момент в стране отсутствует собственная массовая программа поддержки краткосрочной академической мобильности (credit mobility) [7, с. 32].

За последние несколько лет получила развитие деятельность российских зарубежных СМИ, также возрастает цифровая активность российских официальных лиц и учреждений. В России в достаточной степени развито направление экспертной дипломатии. Страна активно участвует в деятельности международных организаций, расширяет свое представительство в ООН и учрежденных при нем вспомогательных органах, имея представительство также в других международных организациях и клубах, в том числе в рамках евразийского интеграционного проекта.

В табл. 2 приводится перечень организаций, которые можно отнести к перечисленным категориям.

Таблица 2

Организационное выражение политики «мягкой силы» современной России

Table 2. Organizational manifestation of the “soft power” policy of modern Russia

Категория	Организационное выражение
Системообразующие институты	Президент РФ, Администрация Президента Правительство Федеральное Собрание Министерство иностранных дел Россотрудничество Министерство культуры Министерство науки и высшего образования Министерство просвещения Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Министерство спорта Федеральное агентство по туризму
Культура	Фонд «Русский мир» Партнерская сеть «Институт Пушкина» Русская православная церковь, прочие религиозные организации Русскоязычный сегмент сети интернет (рунет) Российские учреждения культуры и искусства, творческие группы, выставки, музеи Киностудии «Мосфильм», «Союзмультфильм», анимационная студия «Анимаккорд», Фонд кино Движение «Бессмертный полк России», Фонд «Историческая память», «Фонд исторической перспективы»
Международное сотрудничество и развитие	Гуманитарные фонды, фонды содействия развитию Фонд президентских грантов Российская ассоциация международного сотрудничества, «Русская гуманитарная миссия», Российский фонд мира Российские НКО-международники, содействующие защите прав человека, развитию политических институтов и т. д. Комиссия РФ по делам ЮНЕСКО МЧС, миротворческие силы России
Международные СМИ и средства цифровой дипломатии	RT, Sputnik, МИА «Россия сегодня», МГТРК «Мир» и другие российские СМИ, осуществляющие вещание за рубежом Web-сайты и аккаунты в соцсетях российских официальных лиц и учреждений

Категория	Организационное выражение
Представительство в международных организациях	Российское представительство в ООН и учрежденных при нем вспомогательных органах Представительство в G-20, ШОС, БРИКС, Совете Европы Представительство в организациях евразийского интеграционного проекта (СНГ, ЕАЭС, Союзное государство, ОДКБ)
Экспертная дипломатия	Академические структуры (НИУ ВШЭ, ИМЭМО РАН, МГИМО) Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова, Российский совет по международным делам (РСМД) Фонд «Росконгресс», Фонд клуба «Валдай», Центр поддержки и развития общественных инициатив «Креативная дипломатия», другие аналитические центры и экспертные площадки
Дипломатия межличностного общения	Спортивные мероприятия: Универсиада 2013, Зимние Олимпийские игры 2014, Чемпионат мира по футболу 2018, Универсиада 2019, другие спортивные соревнования на территории России Молодежные форумы, фестивали и площадки: Всемирный фестиваль молодежи и студентов 2017, Евразийский экономический форум молодежи, международные смены молодежных форумов, международные летние и зимние школы, прочие молодежные площадки Ассоциация волонтерских центров
Образование и наука	Ведущие вузы России, РАН, Роскосмос, Росатом, Ростех, Роснано Веб-порталы Russia.Study и Study in Russia Госстипендии для иностранных студентов Erasmus+, «Глобальное образование», программа «Alfa Fellowship», другие программы обмена для студентов, ученых и специалистов
Система работы с соотечественниками, проживающими за рубежом	Сеть российских центров науки и культуры Всемирный координационный совет российских соотечественников, проживающих за рубежом Фонд поддержки и защиты прав соотечественников Дом русского зарубежья имени Александра Солженицына
«Мягкая безопасность»	Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ

Источник: оригинальный материал.

Таким образом, организационный аспект институционализации политики «мягкой силы» современной России характеризуется наличием системообразующих институтов, организаций, относящихся к сферам культуры, международного сотрудничества и развития, экспертной дипломатии, спорта, молодежной политики, образования и науки, работы с соотечественниками, «мягкой безопасности», а также к международным СМИ, средствам цифровой дипломатии и представительству в международных организациях.

Ключевые персоны

Модель также предусматривает наличие ключевых персоналий. В случае России они могут включать Президента, Министра иностранных дел, глав дипломатических представительств, авторитетных общественных деятелей, лидеров мнения, бизнес-

менов. Важную роль играют ведущие эксперты и лидеры НКО, специализирующихся на публичной дипломатии. Одной из ключевых фигур, повлиявших на формирование российского подхода к политике «мягкой силы», можно назвать К. И. Косачева [2, с. 118–125], который занимал пост руководителя Россотрудничества с 2012 по 2014 гг. и на данный момент является председателем Комитета Совета Федерации по международным делам.

Выводы

Политика «мягкой силы» проявляется в трех аспектах политических институтов: в организационных формах в виде государственных учреждений, НПО и других организаций, включенных в систему публичной дипломатии; в нормативном выражении в виде концепций, стратегий, программ и международных соглашений, которые вместе с неформальными соглашениями формируют «правила игры»; и в виде практик, отражающих природу взаимодействий в сфере политики «мягкой силы», что может относиться к распределению ресурсов, определению приоритетов политики и формированию дискурса.

На основании данного видения дано определение институционализации политики «мягкой силы» как процесса формирования, организационного оформления и нормативного закрепления общественно-политических отношений, связанных с осуществлением политических программ и созданием благоприятных условий для обретения потенциала «мягкой силы».

Из этого определения, а также из содержания самой концепции «мягкой силы» исходит структура институциональной модели политики «мягкой силы» современного государства. Данная модель включает в себя успешность государства как базовый ресурс «мягкой силы», организационное, нормативное и практическое выражение политики «мягкой силы», также особое внимание уделяется системообразующим институтам и ключевым персоналиям. При этом за счет того, что модель может быть использована для изучения широкого круга стран, мы можем говорить о том, что она обладает определенной степенью универсальности.

В применимости модели можно убедиться на примере анализа российской практики. Страна обладает значимым человеческим потенциалом, вносит солидный вклад в мировую культуру и экономику, влияет на международную политику, однако в то же время у страны имеется ряд факторов уязвимости, которые препятствуют обретению «мягкой силы». Эти характеристики определяют базовые основания российской «мягкой силы».

В России был сформирован собственный подход к пониманию концепции «мягкой силы», ключевыми идейными течениями в данной сфере стали концепции евразийства и «Русского мира». Приоритетами российской «мягкой силы» стали страны СНГ, а наибольшую ресурсную поддержку получил метод международного информационного обмена. Этими чертами определяется практическое (акционное) выражение политики «мягкой силы» России.

В России приняты концепции, стратегии, национальные проекты, заключены международные соглашения, причем во многих из них идет прямое обращение к концепции «мягкой силы», что закрепляет нормативное выражение. Организационный аспект характеризуется наличием системообразующих институтов, организаций сфер культуры, международного сотрудничества и развития, экспертной дипломатии, спорта, молодежной политики, образования и науки, работы с соотечественниками, «мягкой безопасности», международных СМИ, средств цифровой дипломатии и представительств в международных организациях.

Таким образом, на примере России мы можем убедиться в том, что описанная модель в состоянии служить эффективным инструментом для анализа политики

«мягкой силы» отдельно взятой страны. При этом обращение к понятийному содержанию политических институтов и наложение его на концепцию «мягкой силы» позволяет провести комплексный анализ данного направления политики.

Литература

1. *Абрамов А. В.* Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // *Власть*. 2010. № 5. С. 53–55.
2. *Агеева В. Д.* Роль инструментов «мягкой силы» во внешней политике Российской Федерации в контексте глобализации : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / СПбГУ. СПб., 2016. 279 с.
3. *Баранов Н. А.* «Мягкая» и «умная» сила в современной политике: поиск приоритетов // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. 2015. № 1. С. 102–110.
4. *Батанова О. Н.* Русский мир и проблемы его формирования : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Мос. пед. гос. ун-в. М., 2009. 163 с.
5. *Как сделать образование двигателем социально-экономического развития?* / под ред. Я. И. Кузьминова, И. Д. Фрумина, И. В. Абанкиной, М. Ю. Алашкевич и др. М. : ВШЭ, 2019.
6. *Ковба Д. М.* «Мягкая сила» как политическая стратегия государств Восточноазиатского региона : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Ур. фед. ун-в. Екатеринбург., 2017. 173 с.
7. *Экспертный обзор российской публичной дипломатии в 2018–2019 гг. 10 шагов на пути к эффективной публичной дипломатии России* / под ред. Н. Бурлиновой, П. Василенко, В. Иванченко, О. Шакирова. М. : НП РСМД, 2020.
8. *Alekseyeva A.* Sochi 2014 and the rhetoric of a new Russia: Image construction through mega-events // *East European Politics*. 2014. Vol. 30. N 2. P. 158–174.
9. *Ciftci S., Tezcür G. M.* Soft power, religion, and Anti-Americanism in the Middle East // *Foreign Policy Analysis*. 2016. Vol. 12. N 3. P. 374–394.
10. *Cornelissen S.* The geopolitics of global aspiration: Sport mega-events and emerging powers // *International Journal of the History of Sport*. 2010. Vol. 27. N 16–18. P. 3008–3025.
11. *Dahl R. A.* *On Democracy*. Yale University Press, 1989.
12. *Giddens A.* *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley : UC Press, 1984.
13. *Huntington S. P.* *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968.
14. *Jödicke A.* *Religion and Soft Power in the South Caucasus*. Taylor & Francis Group, 2017.
15. *Levi M.* A logic of institutional change // *The limits of rationality* / ed. K. Schweser, M. Levi. Chicago : University of Chicago Press, 1990.
16. *Lo W. Y. W.* Soft power, university rankings and knowledge production: Distinctions between hegemony and self-determination in higher education // *Comparative Education*. 2011. Vol. 47. N 2. P. 209–222.
17. *North D. C.* *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
18. *Nye J.* *The future of power*. Public Affairs, 2011.
19. *Nye J.* Soft power // *Foreign policy*. 1990. N 80. P. 153–171.
20. *Riabova T. B., Riabov D. O.* Family and religious values as a “soft power” resource: Debates in contemporary Russian and western mass media // *Woman in Russian Society*. 2017. Vol. 17. N 3. P. 17–32.
21. *Rose R.* Language, Soft Power and Asymmetrical Internet Communication // *Oxford Internet Institute, Research Report*. N 7. 2005.
22. *Sergunin A., Karabeshkin L.* Understanding Russia’s Soft Power Strategy // *Politics*. 2015. Vol. 35. N 3–4. P. 347–363.
23. *Vorobyov S. V., Kashirina T. V.* Historical memory as a factor of “soft power” // *Voprosy Istorii*. 2018. N 1. P. 111–114.
24. *Wojciuk A., Michałek M., Stormowska M.* Education as a source and tool of soft power in international relations // *European Political Science*. 2015. Vol. 14. N 3. P. 298–317.
25. *Zamorán M. M.* Reframing cultural diplomacy: the instrumentalization of culture under the soft power theory // *Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research*. 2016. Vol. 8. N 2. P. 165–186.

Об авторе:

Ворочков Антон Павлович, аспирант Мадридского автономного университета (Мадрид, Испания); anton.vorochkov@estudiante.uam.es

References

1. Abramov A.V. Political institute and political institutionalization: definition of concepts // Power [Vlast']. 2010. N 5. P. 53–55. (In rus)
2. Ageyeva V.D. The role of “soft power” instruments in the foreign policy of the Russian Federation in the globalization context: diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.04 / SPbSU. SPb., 2016. 279 p. (In rus)
3. Baranov N.A. “Soft” and “smart” power in modern policy: the search for priorities // Caspian region: policy, economy, culture [Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura]. 2015. N 1. P. 102–110. (In rus)
4. Batanova O. N. Russian world and the problems of its formation: diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.04 / Mos. Ped. State Univ. M., 2009. 163 p. (In rus)
5. How to make education the engine of socio-economic development? / ed. Ya. I. Kuzminova, I. D. Frumina, I. V. Abankina, M. Yu. Alashkevich et al. M.: HSE, 2019. (In rus)
6. Kovba D. M. “Soft power” as a political strategy of the East Asian region states : diss. ... of the Cand. of Polit. Sciences: 23.00.02 / Ur. Fed. Univ. Yekaterinburg., 2017. 173 p. (In rus)
7. Expert review of the Russian public diplomacy in 2018–2019. Ten steps towards effective public diplomacy in Russia / Ed. by N. Burlinova, P. Vasilenko, V. Ivanchenko, O. Shakirova M.: NP RSMU (Russian Council on International Affairs), 2020.
8. Alekseyeva A. Sochi 2014 and the rhetoric of a new Russia: Image construction through mega-events // East European Politics. 2014. Vol. 30. N 2. P. 158–174.
9. Ciftci S., Tezcür G. M. Soft power, religion, and Anti-Americanism in the Middle East // Foreign Policy Analysis. 2016. Vol. 12. N 3. P. 374–394.
10. Cornelissen S. The geopolitics of global aspiration: Sport mega-events and emerging powers // International Journal of the History of Sport. 2010. Vol. 27. N 16–18. P. 3008–3025.
11. Dahl R. A. On Democracy. Yale University Press, 1989.
12. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley : UC Press, 1984.
13. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968.
14. Jödicke A. Religion and Soft Power in the South Caucasus. Taylor & Francis Group, 2017.
15. Levi M. A logic of institutional change // The limits of rationality / ed. K. Schweers, M. Levi. Chicago : University of Chicago Press, 1990.
16. Lo W. Y. W. Soft power, university rankings and knowledge production: Distinctions between hegemony and self-determination in higher education // Comparative Education. 2011. Vol. 47. N 2. P. 209–222.
17. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
18. Nye J. The future of power. Public Affairs, 2011.
19. Nye J. Soft power // Foreign policy. 1990. N 80. P. 153–171.
20. Riabova T. B., Riabov D. O. Family and religious values as a “soft power” resource: Debates in contemporary Russian and western mass media // Woman in Russian Society. 2017. Vol. 17. N 3. P. 17–32.
21. Rose R. Language, Soft Power and Asymmetrical Internet Communication // Oxford Internet Institute, Research Report. N 7. 2005.
22. Sergunin A., Karabeshkin L. Understanding Russia’s Soft Power Strategy // Politics. 2015. Vol. 35. N 3–4. P. 347–363.
23. Vorobyov S. V., Kashirina T. V. Historical memory as a factor of “soft power” // Voprosy Istorii. 2018. N 1. P. 111–114.
24. Wojciuk A., Michałek M., Stormowska M. Education as a source and tool of soft power in international relations // European Political Science. 2015. Vol. 14. N 3. P. 298–317.
25. Zamoran M. M. Reframing cultural diplomacy: the instrumentalization of culture under the soft power theory // Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research. 2016. Vol. 8. N 2. P. 165–186.

About the author:

Anton P. Vorochkov, Graduate Student of the Autonomous University of Madrid, Spain; anton.vorochkov@estudiante.uam.es

Модельный инструментарий стратегического планирования развития промышленного предприятия: методологический аспект

Розенков М. А.

АО «ВНИИ «СИГНАЛ»», г. Ковров, Российская Федерация; mehel33@mail.ru

РЕФЕРАТ

Рассмотрены вопросы организации стратегического планирования деятельности предприятий оборонного комплекса. Методологическая проработка вопроса исследований позволила определить стратегическое планирование как динамическую совокупность взаимосвязанных управленческих процессов, наделяя категорию действенностью и способностью к корректируемости. Предложена организация совершенно новой экосистемной конфигурации взаимоотношений с установлением стратегического альянса участников, что наиболее актуально в сфере пристального государственного интереса. Сформированы концептуальные подходы ценностно ориентированной интеграции функциональных областей стейкхолдеров, призванные обеспечить согласованное движение информационных, знаниевых и иных потоков в режиме реального времени согласно вектора стратегической направленности развития экосистемы.

Ключевые слова: стратегическое планирование, экосистемная организация, ценностное управление, векторность логистической направленности бизнеса

Для цитирования: Розенков М. А. Модельный инструментарий стратегического планирования развития промышленного предприятия: методологический аспект // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 97–106.

Model Tools for Strategic Planning of Industrial Enterprise Development: Methodological Aspect

Mikhail A. Rosenkov

All-Russian Research Institute Signal (VNII Signal), Kovrov, Vladimir Region, Russian Federation; mehel33@mail.ru

ABSTRACT

The issues of organizing the strategic planning of the activities of defense enterprises are considered. The methodological study of the research has made it possible to define strategic planning as a dynamic set of interrelated management processes, endowing the category with efficiency and the ability to adjust. The organization of a completely new ecosystem configuration of relationships with the establishment of a strategic alliance of the participants is proposed, which is most relevant in the field of close state interest. Conceptual approaches of value-oriented integration of functional areas of stakeholders have been formed, designed to ensure the coordinated movement of information, knowledge and other flows in real time according to the vector of the strategic direction of the ecosystem development.

Keywords: Strategic planning, ecosystem organization, value management, vector logistics of business

For citing: Rosenkov M. A. Model Tools for Strategic Planning of Industrial Enterprise Development: Methodological Aspect // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 97–106.

Введение

Динамизм экзогенных процессов усиливает флуктуации предпринимательской активности в российской экономике. Такие явления на фоне неоднозначности текущего состояния промышленных предприятий в условиях роста потребности в интернационализации, давления санкций и конкуренции, изменения структуры потребительского спроса, возникновения открывающихся возможностей расширения информационного пространства, цифровизации и диджитализации формирует инициализацию запроса на развитие стратегического планирования. Основу формирования моделей многофакторного развития сложных экономических систем составляют современная методология, концептуальные подходы и эффективный инструментарий стратегического обоснования альтернативных инвестиционных решений. Необходимость развития модельного инструментария определяет актуальность исследований, представленных в статье.

В рамках методологии стратегического планирования разработаны и используются самые разнообразные методы и инструменты, выбор которых должен быть адекватным предложенной системе принципов, целям стратегического планирования и требованиям современных рыночных условий. Вместе с тем на сегодняшний день их комплекс не способствует интеграции знаниевых и управленческих инструментов по реализации предложенных стратегий.

Проведенный анализ современных источников определяет исследование вопросов стратегического планирования, преимущественно в плане методического обеспечения. Отсутствует комплексная методологическая проработка проблемы. Большинство литературных исследований дифференцированно сосредоточены либо на раскрытии проблем экономики, либо на стратегическом планировании. Такая изолированность не позволяет выделить единства позиций во взаимосвязи. Вместе с тем существует ряд проблем и вопросов, решение которых позволит более полно использовать стратегическое планирование в современной теории и практике управления. Среди них особое место занимает отсутствие методологической и методической базы стратегического планирования деятельности организации оборонного комплекса, что ограничивает возможности роста эффективности данного сектора экономики в нашей стране. Обозначенные позиции определили выбор предмета исследований.

Целью исследований выступает методологическая проработка стратегического планирования деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса России.

Материалы и методы; результаты

Процесс стратегического планирования создает основу эффективного управления российскими компаниями и определяет направление развития организации в рамках обозначенных целей с учетом динамизма рыночной ситуации. Фундаментальные основы стратегического планирования формировали И. Ансофф, Д. Аакер, Г. Минцберг, М. Портер, П. Друкер, А. Чандлер, Й. Шумпетер и др. В российской науке методология стратегического планирования разрабатывалась трудами Ю. Н. Лапыгина, С. А. Сироткина, В. С. Абрамова, М. Н. Руденко, А. Н. Петрова, Л. С. Ружанской, И. Н. Мавриной и др. Определение содержательной сущности стратегического планирования как системного образования эволюционно претерпело значимые изменения, которые возрастали с усилением конкуренции, усложнением разнообразия коммуникативного общения, научно-технической деятельности и транснационализации бизнеса. Проведенный анализ многочисленных источников [5–7; 11–13; 18] позволяет выделить следующие детерминанты понятия:

- программно-целевой, ориентированный на поддержание долгосрочной конкурентоспособности организации (проекта, экосистемы) даже в условиях нестабильной внешней среды и организацией движения в направлении обозначенного стратегического вектора;
- организационный, в том числе предпринимательский, рассматривающий возможности увязки ключевых элементов структурной конфигурации объекта управления для обеспечения наиболее эффективного взаимодействия;
- процессный, определяющий правильную последовательность отдельных этапов для поддержания устойчивой реляционной и функциональной реализуемости стратегического плана, а также пределы допустимых колебаний сценарных решений его осуществления;
- управленческий, составленный как набором конкретных функций менеджмента, так и перечнем используемого инструментария анализа, оценки, адаптивного управления (программно-целевой, экономико-математический, сетевого планирования и др.) и контроля реализации;
- инвестиционно-инновационный, определяющий значимость передовых технических, технологических, инфраструктурных и иных решений в формировании конкурентного базиса стратегического развития организации. Система выделенных стратегических приоритетов развития должна обеспечивать стратегический прорыв, но одновременно эволюционно учитывать законы развития экономических систем для поддержания непрерывной их функциональности и устойчивости;
- ценностно-ориентированный, фокусирующий показатели рационального и эффективного использования задействованных ресурсов на ценностных приоритетах роста добавленной стоимости и капитализации бизнеса компаний.

Все перечисленное позволяет рассматривать стратегическое планирование как динамическую совокупность взаимосвязанных управленческих процессов, наделяя категорию действенностью, а следовательно, способностью к корректируемости. Очевидно, пределы коррекционного управления определяются отраслевой спецификой объекта управления и особенностями организации производства, а также специфичностью производимого продукта. Поэтому в последние годы наиболее интенсивно развивается изучение вопросов стратегического планирования в отраслевой и продуктовой сферах, то есть носит определенный прикладной характер.

Предмет наших исследований составлен организацией стратегического планирования деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК), имеющей самостоятельное стратегическое значение для развития государства. Предприятия производят 100% наукоемкой продукции в области авиационной, оптической и космической техники, оптических приборов и др. Деятельность их обеспечивает выполнение государственного оборонного заказа и производство гражданской продукции, способствует развитию военно-технического сотрудничества в международной сфере. Годовой объем выручки ОПК сопоставим в объемах с химической и нефтехимической отраслями, способствует созданию добавленной стоимости и может транслироваться в цепочку создания ценности.

Внешний взгляд на цепочку ценностей позволяет рассматривать каждого участника в рамках конкретного заказа для ОПК как структурный элемент цепи поставок (рис. 1).

На фоне текущего жесткого администрирования оборонно-экономических отношений участников экосистемы, среди которых научные организации (на стадии разработки продуктов), предприятия ОПК (на стадии управления снабжением и производством), а также определенные контрактом реализаторы и покупатели продукции, происходит разбалансировка финансовых, информационных и материальных потоков в рамках государственного заказа. Казначейское сопровождение санкционированных расходов определяет полное получение обозначенных в контракте сумм только по

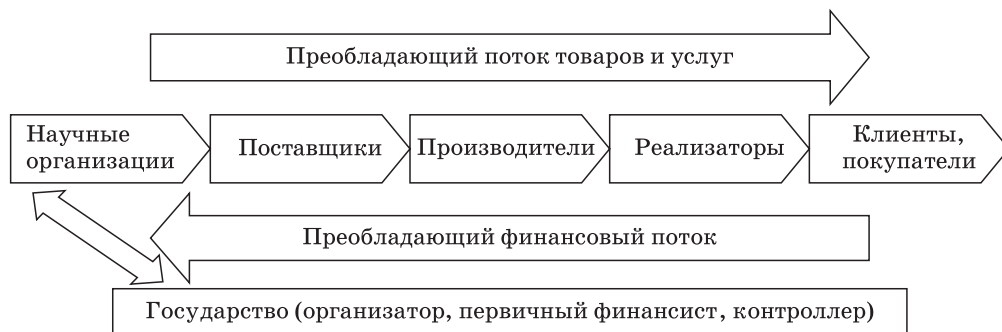


Рис. 1. Структурное представление участников стратегического планирования деятельности ОПК

Fig. 1. Structural representation of participants in the strategic planning of the military-industrial complex

результатам одобрения работ государственными надзорными органами и военными представительствами Министерства обороны России. Другими словами, исполнение обязательств по контракту фактически осуществляется головными исполнителями за счет собственных финансовых ресурсов. То есть возникает потребность в синхронизации подходов, факторов и условий реализации стратегического планирования в рамках действия всех участников, обеспечении достаточной открытости и пропускной способности каналов движения информации и ресурсов, задействования достаточного (критического) уровня ключевых факторов конкурентоспособности, в том числе в рамках взаимодействующих организаций.

Высокая значимость реляционного аспекта позволяет определить ориентиром для стратегического планирования деятельности таких предприятий ценностно-ориентированное с установлением стратегических альянсов всех организаций, участвующих в производстве конкретной продукции оборонного назначения. Структурный подход к рассмотрению участников выделяет следующие организации, задействованные в производстве продукции оборонного назначения: научно-исследовательские организации, поставщики, производители, реализаторы и конечные потребители (покупатели, клиенты). В случае наличия интереса, государство выступает в качестве организатора и финансиста на уровне госконтрактов. Формируется своеобразная экосистема, в которой каждым из участников создается в ходе работы цепи поставок определенная ценность (добавленная стоимость). Каждое звено в указанной цепочке ценно как самостоятельный экономический субъект, так и в составе вновь сформированного экосистемного образования. Сформированная экосистема способствует ресурсному объединению участников в рамках всей цепи поставок. В таких условиях для решения общегосударственных задач объединяются усилия многих организаций, что делает традиционный подход к организационному управлению с ориентиром на решение только внутренних проблем менее эффективным. Он постепенно уступает место управлению цепочкой предприятий, деятельность которых охватывает весь поток создания ценности с установлением стабильных партнерских отношений со всеми контрагентами. Формируется совершенно новая конфигурация взаимоотношений, которая в логистике характеризуется как «расширенное предприятие». Цепь создания ценности состоит из процессов, добавляющих ценность продукции, которые позволяют экосистеме «вести» продукт от состояния продуктовой идеи (в рамках производимых НИОКР) до условного или реального покупателя.

Закрепление конкретных функций за каждым участником экосистемы определяет вклад каждого из них в совокупный результат. Уровень сложности экосистемы

в таком ракурсе делает ее проактивно-эффективной, формируя стратегические преимущества производственных структур [14]. Процессный взгляд на наличие движения потоков позволяет реализовать межфункциональное взаимодействие в экосистеме и осуществлять измерение результативности и эффективности всей цепочки (рис. 2).

На такой стадии развития стратегическое планирование осуществляется с учетом состояния не только внутренней, но и внешней среды. Внутренние и внешние взаимосвязи интегрируются, в том числе через опосредованное согласованное движение материальных, информационных и знаниевых потоков в режиме реального времени. Векторность создания ценности (готовой продукции) корректируется через стратегическое планирование с выстраиванием плана «из будущего в настоящее», что повышает значимость научно-исследовательского аспекта на этапе разработки продукта.

Инициативная роль государства запускает весь процесс производства в тесной взаимосвязи с объемами освоения научных разработок. Степень присутствия государства всегда связана с отраслевой спецификой и для предприятий оборонного назначения может быть, таким образом, обозначена как определяющая. Государство в таких условиях принимает на себя функции не только инициатора, но и координатора интеллектуально-производственной составляющей стратегического планирования экономического развития ОПК, обеспечивая одновременно поддержку соответствующего его научно-технологического статуса. Определяемый общегосударственной потребностью обеспечения обороноспособности и национальной безопасности страны, приоритет корпоративной стратегии в данном аспекте уступает место бизнес- и даже функциональной стратегии.

Предложенная нами трактовка экосистемной организации ОПК находится в соответствии с заявленной Р. В. Савкиной и Е. Г. Мальцевой [17] идеей необходимости усиления в кризисных условиях инновационной составляющей стратегических целей развития государства для поддержания устойчивости национальной экономики.

Рассмотрение стратегического планирования как динамического процесса исходит из заложения в понятие тезиса движения, эволюционности развития, что предполагает активацию содержания планирования деятельности ОПК как творческого, непрерывного и адаптивного процесса на уровне экосистемы.

Заложенный в стратегическом планировании инновационной продукции тезис движения входит в противоречие с жесткостью администрирования финансовых и материальных потоков в рамках гособоронзаказа. Потребность адаптационных изменений структуры экосистемы с учетом внешних и внутренних флуктуаций исходит из конку-

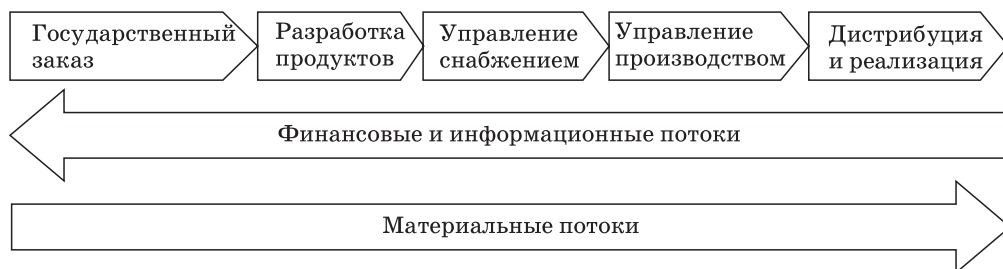


Рис. 2. Процессный подход межфункционального взаимодействия участников ценностной цепочки экосистемы

Fig. 2. Process approach of cross-functional interaction of ecosystem value chain participants

рентных позиций России на рынке продукции оборонного назначения, специфики военно-технического сотрудничества, а также существующих угроз геополитических изменений в мире. Создание гибких взаимоотношений участников экосистемы по формированию, размещению и исполнению гособоронзаказа призвано повысить использование экономических возможностей государства. Другими словами, стратегическое планирование в сфере ОПК призвано быть одинаково эффективным по всем ключевым моментам планирования, поскольку в любом случае жизнеспособность стратегического плана определяет тезис «наиболее слабого звена» [12].

Под ресурсной составляющей в данном случае понимаются не только материальные, но трудовые, финансовые, технологические, инновационные и информационные потоки, организуемые в направлении создания добавленной стоимости. В условиях сокращения длительности жизненного цикла военной продукции ресурсная составляющая дополняется развитием электронного документооборота, способного обеспечить более быстрое согласование изменений как продуктовой линейки, так и технологии организации взаимоотношений между всеми участниками. Таким образом динамизм принятия, корректировки и адаптации управленческих решений становится дополнительным драйвером эффективного моделирования стратегического планирования рыночного поведения всех участников сформированной экосистемы. Сама же интеграция участников в альянсы способствует, по С. М. Брыкалову [4], появлению дополнительных преимуществ коллективного гибкого подхода к использованию ресурсов без потери участниками собственной специализации и независимости.

Увеличивая потенциал развития, усложнение структурного и потокового разнообразия экосистемы способно, по мнению Ю. Н. Лапыгина [8], понижать стабильность и увеличивать уязвимость системы, что предполагает самостоятельное исследование возможных факторов риска интеграционных преобразований. Среди возможных таких факторов, создающих потребность выделения стратегического планирования в отдельный вид деятельности, К. С. Дидык [5] определяет:

- увеличение количества и сложности управленческих задач соответственно изменениям внутренней и внешней среды организации;
- расширение географических границ функционирования предприятий при одновременной необходимости учета специфики национальных экономик;
- рост ответственности топ-менеджмента на фоне уменьшения эффективности управленческих навыков. Более того, отдельные авторы определяют человеческий потенциал в качестве основного для организации эффективного стратегического управления [15];
- рост неопределенности и динамики внешних изменений, формирующих новые управленческие проблемы постиндустриального общества.

Сама множественность требующих учета факторов возможных проблемных ситуаций нередко определяется скоростью реализации, интенсивностью потока преобразований и вновь предполагает обязательность участия государства. Более того, само стратегическое планирование деятельности ОПК должно формироваться в спектре научно обоснованного предвидения возможных тенденций будущего военно-политического устройства мира и опережающего инновационного развития, что предполагает тесную взаимосвязь науки и производства. Такой подход позволит избежать, по терминологии О. С. Сухарева [16], «стратегического шарахания» государственной политики в рассматриваемой области. При небольших флуктуациях внешней среды траектория развития сохраняется или изменяется незначительно и корректируется в направлении более прогрессивного позиционирования производственных структур и продукта. Интенсивные либо значительные возмущения внешней среды способны привести к пересмотру стратегических ориентиров с занятием более лучшей позиции в изменившихся условиях [9].

В соответствии с новой логикой организации деятельности ОПК в рамках цепочки ценностей управление прерывистыми изменениями становится проще. Системность стратегического планирования предполагает возможности альтернативных действий, пределы которых ограничиваются объемами выявленных в процессе стратегического анализа резервов развития. Наличие и умение мобилизации подобных резервов повышает потенциальные возможности формирования стратегии устойчивого экономического роста предприятий ОПК. Адаптация осуществляется путем внутренней координации действий, распределения и перераспределения ресурсов в рамках экосистемы, согласованием траектории движения для достижения запланированных результатов с наименьшими потерями. Более того, отсутствие унифицированного алгоритма действий по предотвращению нежелательных последствий изменения внешней среды определяет возможности творческого подхода к интеграции управленческих решений в фокусе стратегического плана [2], что повышает значимость человеческого фактора в искусстве управления. Возможные характеристики ключевых показателей эффективности (Key Performance Indicators, KPI) управления бизнес-процессами сформированной экосистемы представлены на рис. 3.

Инновационность предполагает разработку научными организациями, не имеющую аналогов либо превосходящую по своим параметрам существующие варианты продукции. Под скоростью отклика понимается способность поставщиков своевременно и в полном объеме исполнения условий контракта. Стоимость определяет затратоемкость основных этапов формирования, разработки, производства и размещения продукции. Показатели надежности и управления активами тесно связаны с организацией деятельности предприятий ОПК. Комплексное задействование потенциалов должно осуществляться в рамках гибкого, маневренного механизма соответствия текущей рыночной ситуации при условии своевременной корректировки первоначальных показателей госконтракта. Удовлетворение критериям в их сочетании предоставляет логистическая платформа, которая обогащает существующий инструментарий стратегического управления другими подходами. Среди таковых в мировой практике общепризнанной является SCOR-модель, в рамках которой становится возможным не только идентифицировать перечень основных бизнес-процессов, но и обеспечить их оптимальную конфигурацию для достижения наилучших показателей эффективности. Наиболее значимыми в производстве продукции военно-промышленного назначения становятся DCOR как модель управления разработкой продукта (на этапе НИОКР) и PLCOR как модель управления продуктами и продуктовым портфелем (иначе говоря, модель управления жизненным циклом продукта), что предполагает достаточную скорость процессов, а также соответствие правилам 7R логистики: right Product, right Quantity, right Quality, right Time, right Place, right Customer, right Cost, — и следовательно, делать производимую продукцию военного назначения конкурентной и востребованной [3; 14].

В таком ракурсе стратегическое планирование способно выступать инструментом управления «жизнестойкостью» бизнеса через выбор жизнеспособных, по терминологии Д. Р. Абдрахмановой [1], направлений бизнеса с соответствующей концентрацией ограниченного ресурсного обеспечения в спектре фактических изменений социальной, экономической, политической или технологической ситуации. То есть в идеале планирование призвано обеспечивать не только гибкость [10], но и экономичность планирования.

Таким образом, представленная методологическая проработка стратегического планирования деятельности ОПК России, интеграция усилий всех участников в рамках логистической цепочки ценностей актуализирует два существенных направления действий: достижение целевого уровня исполнения заказа на фоне оптимизации ресурсного обеспечения. Выявленная возможность выравнивания траектории

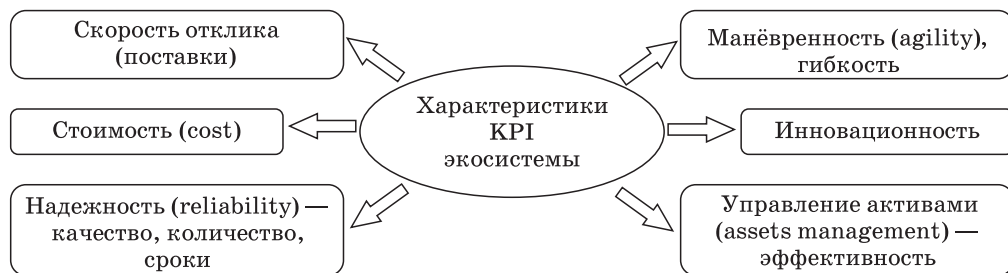


Рис. 3. Характеристики КРІ экосистемы в ценностно-ориентированной модели
 Fig. 3. Characteristics of the KPI ecosystem in a value-oriented model

способна повысить устойчивость развития предприятий ОПК в условиях внешней нестабильности и соответствует требованиям стратегии поддержания национальной безопасности.

Заключение

Отход от традиционного понимания процесса стратегического планирования с распространением его на уровень экосистемы с формированием управления цепью поставок находится в русле современных мировых тенденций корпоративного управления. Наиболее эффективным такой подход представляется для деятельности промышленных предприятий, находящихся в сфере пристального государственного интереса. Таким образом, стратегическое планирование, реализованное в виде цепочки ценностей в сочетании с операционной стратегией управления цепью поставок в рамках сформированной экосистемы, соответствует основным требованиям организации эффективного стратегического планирования, как то:

- системность, предполагающая комплексность учета факторов разнообразной природы в сформированном идеальном образе «расширенного предприятия»;
- структурирование, когда в рамках цепочки поставок экосистема способна мобилизовать и рационально распределить имеющиеся у каждой организации ресурсы;
- векторность, что означает возможность целенаправленного движения процесса производства в обозначенном стратегическом планировании направлении путем комплексной ориентации бизнес-процессов всех организаций экосистемы в направлении наиболее эффективного производства качественной продукции ОПК;
- рыночность, определяемая возможностью учета в ценностной цепочке факторов внешней среды;
- гибкость, предполагающая возможность адаптационных изменений в цепочке использованием инструментов координации, реконфигурации и дифференциации;
- способность к развитию и регламентации движения в направлении сформулированных целей и задач на базе разработанных правил принятия решений и приемов их реализации в соответствии с требованиями 7R и SCOR-моделью.

Альянс всех участников цепочки ценностей в рамках экосистемы в сочетании с параллельным задействованием операционной стратегии с организацией цепочки поставок обеспечивает:

- логическую интеграцию системы принятия решения, которая становится проактивной (упреждающей влияние окружающей среды), способной корректировать сферу практической реализации производства продукции;

- возможность структурирования отдельных этапов действия, логического обоснования распределения задач на разных уровнях управления для координации функций в рамках стратегического альянса — сформированной экосистемы.

Литература

1. Абдрахманова Д. Р. Эволюция представлений о системе стратегического планирования // Современные проблемы социально-гуманитарных наук. 2019. № 2 (4). С. 136–140.
2. Абрамов В. С. Стратегический менеджмент : в 2 ч. Ч. 1 / В. С. Абрамов, С. В. Абрамов; под ред. В. С. Абрамова. М. : Юрайт, 2019. 270 с.
3. Булгакова А. Р. Разработка стратегических ориентиров устойчивого развития организации // Молодой ученый. 2016. № 27 (131). С. 366–369.
4. Брыкалов С. М. Особенности развития стратегического планирования на предприятиях России // Инновационная экономика: материалы I Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2014 г.). Казань : Бук, 2014. С. 128–130.
5. Дидык К. С. Специфика развития стратегического планирования на российских предприятиях // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.snauka.ru/ls.s/2017/06/83519> (дата обращения: 20.06.2021).
6. Краснюкова М. Б. Система стратегического планирования в Российской Федерации // E-SCIO. 2019. № 9. С. 165–174.
7. Карпова Н. В., Высоцкая Д. В. Стратегическое планирование на предприятии // Научный альманах. 2019. № 5–1 (55). С. 45–47.
8. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. М. : Инфра-М, 2014. 208 с.
9. Посохова И. Е. Стратегическое планирование деятельности предпринимательской структуры в сфере производства программных продуктов : дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2016. 134 с.
10. Плотников С. Л., Брук В. А., Яцук К. В. Планирование как функция управления // Молодой ученый. 2019. № 21. С. 910–913.
11. Рогачева Ж. С. Факторы и условия стратегического планирования промышленных предприятий: реляционный аспект // Предпринимательство. 2014. № 1. С. 157–162.
12. Рязанова В. А. Выбор эффективных решений при стратегическом планировании и управлении на предприятиях оборонно-промышленного комплекса : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Н. Новгород, 2003. 24 с.
13. Соляник М. Н. Стратегическое планирование // Economics. 2018. № 2 (34). С. 34–38.
14. Сергеев В. И. Управление цепями поставок : учебник для бакалавров и магистров. М. : Юрайт, 2014. 479 с.
15. Саакян В. А. Сущность и типология стратегий предприятий // Молодой ученый. 2018. № 15. С. 415–419.
16. Сухарев О. С. Стратегия развития и планирование в России: принципы и экономическая политика // Вестник Пермского ун-та. 2016. Вып. 3 (30). С. 25–43.
17. Савкина Р. В., Мальцева Е. Г. Особенности стратегического планирования в условиях кризиса // Научный альманах. 2016. № 3–1 (17). С. 301–307.
18. Сергеева Н. М. Стратегическое планирование: сущность, этапы и подходы в России и в развитых странах // Иннов: электронный научный журнал. 2018. №3 (36). С. 2–12 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.innov.ru/science/economy/strategicheskoe-planirovanie-sushch/> (дата обращения: 20.06.2021).
19. Штапова И. С., Мельников В. В. Генезис понятия «Стратегическое планирование» // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 518–526.

Об авторе:

Розенков Михаил Алексеевич, заместитель начальника опытного производства — начальник цеха АО «ВНИИ «СИГНАЛ»» (г. Ковров, Владимирская обл., Российская Федерация), аспирант Владимирского филиала РАНХиГС; mehel33@mail.ru

References

1. Abdrakhmanova D. R. Evolution of ideas about the strategic planning system // Modern problems of social and humanities sciences [Sovremennyye problemy sotsial'no-gumanitarnykh nauk]. 2019. N 2 (4). P. 136–140. (In rus).

2. Abramov V.S. Strategic management in 2 parts. P. 1 / V.S. Abramov, S.V. Abramov; ed. V.S. Abramov. M. : Urait, 2019. 270 p. (In rus).
3. Bulgakova A.R. Developing strategic guidelines for the sustainable development of the organization // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2016. N 27 (131). P. 366–369. (In rus).
4. Brykalov S. M. Features of Strategic Planning Development at Russian Enterprises // Innovative Economy: Materials I International scientific conference (Kazan, October 2014). Kazan: Book, 2014. P. 128–130. (In rus).
5. Didyk K.S. Specifics of strategic planning development at Russian enterprises // Modern scientific research and innovation [Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii]. 2017. N 6 [Electronic source]. URL: <https://web.snauka.ru/ls.s/2017/06/83519> (accessed: 20.06.2021). (In rus).
6. Krasnyukova M. B. Strategic Planning System in the Russian Federation // E-SCIO. 2019. N 9. P. 165–174. (In rus).
7. Karpova N.V., Vysotskaya D.V. Strategic planning at the enterprise // Scientific almanac [Nauchnyi al'manakh]. 2019. N 5–1 (55). P. 45–47. (In rus).
8. Lapygin Yu.N. Strategic Management. M. : Infra-M, 2014. 208 p. (In rus).
9. Posokhova I.E. Strategic planning of the business structure in the production of software products: dissertation. SPb., 2016. 134 p. (In rus).
10. Plotnikov S. L., Brooke V. A., Yatsuk K. V. Planning as a management function // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2019. N 21. P. 910–913. (In rus).
11. Rogacheva Zh.S. Factors and conditions of strategic planning of industrial enterprises: relational aspect // Entrepreneurship [Predprinimatel'stvo]. 2014. N 1. P. 157–162. (In rus).
12. Ryazanova V.A. The choice of effective solutions for strategic planning and management at enterprises of the military-industrial complex: dissertation abstract. N. Novgorod, 2003. 24 p. (In rus).
13. Solyanik M.N. Strategic Planning // Economics. 2018. N 2 (34). P. 34–38. (In rus).
14. Sergeev V.I. Supply chain management: textbook for bachelors and masters. M. : Urait, 2014. 479 p. (In rus).
15. Saakyan V.A. Essence and typology of enterprise strategies // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2018. N 15. P. 415–419. (In rus).
16. Sukharev O. S. Development Strategy and Planning in Russia: Principles and Economic Policy // Bulletin of Perm University [Vestnik Permskogo un-ta]. 2016. V. 3 (30). P. 25–43. (In rus).
17. Savkina R.V., Maltseva E.G. Features of strategic planning in a crisis // Scientific almanac [Nauchnyi al'manakh]. 2016. N 3–1 (17). P. 301–307. (In rus).
18. Sergeeva N. M. Strategic planning: essence, stages and approaches in Russia and in developed countries // Innov: electronic scientific journal [Innov: elektronnyi nauchnyi zhurnal]. 2018. N 3 (36). P. 2–12 [Electronic source]. URL: <http://www.innov.ru/science/economy/strategicheskoe-planirovanie-sushch/> (accessed: 20.06.2021) (In rus).
19. Stapova I.S., Melnikov V.V. Genesis of the concept of “Strategic planning” // Modern problems of science and education [Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya]. 2014. N 6. P. 518–526. (In rus).

About the author:

Mikhail A. Rosenkov, Deputy Head of Experimental Production — Head of the Workshop of All-Russian Research Institute Signal (VNII Signal) JSC (Kovrov, Vladimir Region, Russian Federation), Graduate Student of the Vladimir branch of RANEPa; mehel33@mail.ru

Анализ факторов формирования современной системы политического управления: глобальный, региональный и локальный уровни

Туманов А. Д.^{1, 2}

¹ООО «Межрегионтеплосетьэнергоремонт ЦТС»

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; tumandr94@mail.ru

РЕФЕРАТ

Актуальность работы обусловлена нарастающим влиянием процессов глобализации и необходимости системно-теоретического осмысления взаимозависимости различных уровней развития и адаптации политической системы в современном мире. Особенную актуальность данной статье придает ситуация ковид-пандемии, начавшаяся в 2020 г. и продемонстрировавшая доминирование глобальных установок и правил над региональными и локальными установками и правилами. Целью работы является выяснение сущности и возможностей применения системного анализа к процессу государственного управления на уровне глобальной интеграции, регионального и локального государственного управления. При этом не происходит сведения сущности системного анализа к решению задач управления и принятия решений по очень сложным проблемам, но выстраивается целостная система и методология анализа адаптационных практик современных политических систем на глобальном, региональном и локальном уровнях. Автор приходит к выводу, что именно локальный уровень является основой формирования современной политической системы, и на него, а не на глобальный и не на региональный уровни, стоит ориентироваться при проведении тех или иных политических изменений и трансформаций. Региональный уровень представляет собой надстройку над локальным, и может включать в себя несколько локальных уровней. Задача регионального уровня — не допустить конфликта между множественными локальностями, обеспечить их гармоничное сосуществование и развитие. В связи с распространением цифровизации региональный уровень теряет функции посредника между локальным и глобальным. Глобальный уровень формирования политической системы сегодня, в свою очередь, является «зонтичным» уровнем. Он предстает как некий категорический императив политической системы, но не является ее обязательным ориентиром или проводником развития. В статье предлагается формула для расчета оценки доминирующих факторов формирования политической системы как производной от этих трех уровней. Следуя данной формуле, возможно получить комплексный показатель факторов формирования политической системы и сделать выводы о доминировании локального, регионального или глобального уровней в процессах его развития.

Ключевые слова: политическая система, системный анализ, глобальный уровень политического управления, региональный уровень политического управления, локальный уровень политического управления

Для цитирования: Туманов А. Д. Анализ факторов формирования современной системы политического управления: глобальный, региональный и локальный уровни // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 107–115.

The Analysis of Factors of Formation of the Modern System of Political Governance: Global, Regional and Local Levels

Andrey D. Tumanov^{1, 2}

¹MTER CTS, Moscow, Russian Federation

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; tumandr94@mail.ru

ABSTRACT

The relevance of the work is due to the growing influence of the processes of globalization and the need for a systematic and theoretical understanding of the interdependence of different levels of development and adaptation of the political system in the modern world. The situation of the COVID pandemic, which began in 2020 and demonstrated the dominance of global attitudes and rules over regional and local attitudes and rules, gives special relevance to this article. The purpose of the work is to clarify the essence and possibilities of applying system analysis to the process of public administration at the level of global integration, regional and local levels of public administration. At the same time, the essence of system analysis is not reduced to solving problems of management and decision-making on very complex problems, but a complete system and methodology for analyzing the adaptation practices of modern political systems at the global, regional and local levels is built. The author comes to the conclusion that it is the local level that is the basis for the formation of the modern political system, and it is worth focusing on it, and not on the global and regional levels, when carrying out certain political changes and transformations. The regional level is an add-on to the local level, and can include multiple local levels. The task of the regional level is to prevent conflict between multiple localities, to ensure their harmonious coexistence and development. Due to the spread of digitalization, the regional level loses its function as an intermediary between the local and the global. The global level of formation of the political system today, in turn, is an “umbrella” level. It appears as a categorical imperative of the political system, but it is not its mandatory guide or guide of development.

Keywords: political system, system analysis, global level of political governance, regional level of political governance, local level of political governance

For citing: Tumanov A. D. The Analysis of Factors of Formation of the Modern System of Political Governance: Global, Regional and Local Levels // Administrative consulting. 2021. No. 7. P. 107–115.

Введение

Ситуация пандемии COVID-19, не будучи еще завершенной, уже продемонстрировала необходимость переосмысления современного публичного управления, его структуры и функций в современном обществе. Конец прошлого века, ознаменовавшийся появлением интернета и проникновением его в органы государственной власти, обозначил настоятельную необходимость открытости управления, его ориентации на глобальный уровень и практически — необходимость стирания границ [2; 15; 25]. Одним из частных проявлений электронного правительства стало цифровое гражданское участие, стремительно развивающееся в XXI в. Диджитализация, или повсеместное использование электронных платформ общественного участия, предполагает, что доминирующим способом коммуникации государства и общества становятся электронные форматы взаимодействия [7; 9; 19]. В свою очередь, цифровая система управления становится глобально ориентированной, прозрачной и открытой.

Ситуация пандемии, напротив, определила необходимость закрытия границ и неготовность правительств к международной кооперации во имя всеобщего блага. Как бы ни были сильны подобные лозунги прежде, неспособность исследовательских компаний — разработчиков вакцин — сформировать эффективные и по-настоящему международные команды, свидетельствует о том, что приоритеты национальной безопасности и политической стабильности достаточно сильны и также могут диктовать условия трансформации политической системы.

Подобная противоречивая ситуация демонстрирует как минимум необходимость теоретического переосмысления факторов формирования современной системы политического управления [24]. Методологически такой анализ будет опираться на системную теорию, поскольку речь идет о нескольких уровнях формирования политической системы, а именно глобальном, региональном и локальном уровнях.

Целью работы является выяснение сущности и возможностей применения системного анализа к процессу государственного управления на уровне глобальной интеграции, регионального и локального уровней государственного управления. При этом не происходит сведения сущности системного анализа к решению задач управления и принятия решений по очень сложным проблемам [20], но выстраивается целостная система и методология анализа адаптационных практик современных политических систем на глобальном, региональном и локальном уровнях.

Методологическая основа исследования

Методологическую основу статьи составляет системный анализ. Системный анализ достаточно часто применяется в исследовании публичной политики и непосредственно в государственном управлении, особенно когда речь идет о необходимости качественного принятия решений [10]. Системный анализ способствует рациональному планированию, основанному на понимании сущности происходящих процессов. Практическое применение системного анализа связано с трансформацией теоретических результатов в конкретные системы показателей или индексов, которые затем могут получить эмпирическое наполнение.

Каждый из уровней формирования политической системы (глобальный, региональный и локальный) рассматривается нами как комплексная социально-экономическая и темпоральная категория, сложившаяся в пределах определенных исторических обстоятельств и территории с присущими ей спецификой структуры производства и хозяйства, политики, культуры, межрегиональными и внешними связями по экономике [5; 6]. Без определения сущности каждого уровня, а также соотношения данных уровней их оперативное использование будет иметь только доктринальное, бытовое, практически не прикладное направление. Согласно канонам политической философии, чтобы понять сущность категории, ее целесообразно рассматривать в связях со смежными категориями. Например, в условиях глобализации регион выступает как социально-экономическое образование, на определенной территории сочетает объекты материального производства, непроектные сферы и человеческие ресурсы. Исходя из того, что регион является целостной совокупностью разновидностей производительных сил и производственных отношений, которые развиваются в определенных пропорциях и в взаимозависимости в пределах определенной территории и должны удовлетворять материальные и духовные потребности населения, при характеристике социально-экономической сущности региона используются такие понятия, как местное хозяйство, инфраструктура, социально-экономический потенциал [3]. Тем не менее ни одна из данных характеристик не является исчерпывающей сама по себе и поэтому системный анализ является общепризнанным методом декомпозиции сложных социально-политических образований.

Следуя данной логике, мы проведем теоретическую декомпозицию уровней системы политического управления в современном мире, рассмотрев глобальный, региональный и локальный уровни формирования современной политической системы, а затем предложим формулу для расчета оценки доминирующих факторов формирования политической системы как производной от этих трех уровней. Наличие определенных характеристик в политической системе обеспечивается совокупностью выполняемых ею функций по каждому параметру. Так, с целью поддержания конституционного строя политическая система должна обеспечивать соблюдение государственного суверенитета; поддерживать существующую систему политического руководства, представленную основными органами власти; регламентировать политические процессы.

Результаты анализа

Глобальный уровень анализа процессов формирования современной политической системы предполагает рассмотрение политических акторов и институтов в качестве единой социальной системы, находящейся в пределах общего процесса развития. Наиболее сильной и общепризнанной политической теорией тут является теория мир-системы И. Валлерстайна и его последователей [8; 14; 15; 17; 27]. Согласно логике данной теории, исследовать отдельные элементы мир-системы вне ее контекста и динамики невозможно в принципе. Поэтому развитость одних стран возможна только за счет других, а результат развития каждой страны является результатом процессов развития всей мировой системы. Характерно, что И. Валлерстайн не согласен с универсальной интерпретацией глобализации, с позиций которой представители различных научных парадигм пытаются объяснить сущность всех общественных процессов, в том числе, международных [27]. Относительно толкования исторических рамок и природы глобализации американский социолог предпочитает понятие «переходный этап» и считает, что капиталистическая по своей сути мир-система приобретает другие свойства, которые пока еще не имеют общих правил и черт. По его мнению, в ситуации исторического перехода от одного типа системы к другому движущей силой в контексте трансформации международной системы может стать человеческий фактор и, в частности, человеческое творчество и свобода [27].

Характерно, что в своих последующих работах, опубликованных в 1990-х годах — в начале первой декады XXI в. — И. Валлерстайн еще более критично относится к перспективам глобальной либерализации, прогнозируя агонию капиталистической мир-системы до 2050-х годов [14]. По его мнению, следующий период исторического развития «будет не социалистическим и не капиталистическим». При этом роль США в «хаотическом мире» он оценивает с чисто реалистических позиций и признает «упадок американской мощи». Поэтому можно говорить о кризисе неолиберальной модели глобализации и постглобализма [27]. Данные выводы, с нашей точки зрения, подтверждает ситуация пандемии, продемонстрировавшая фактическую невозможность международной кооперации.

В связи с этим чрезвычайно актуальной проблемой совершенствования государственно-управленческой деятельности и формирования политических систем современности является рационализация соотношения централизованного и локального правового регулирования развития социально-экономической сферы на региональном уровне. Исследование теоретических основ становления системы регионального управления требует осмысления соответствующего понятийно-терминологического аппарата [12]. В широком смысле осуществление региональной политики означает формирование государственной властью региональной управленческой системы, а следовательно, и установление управленческих отношений между государством и его регионами и между самими регионами в государстве. Регион в данном случае имеет максимально широкую трактовку и является скорее политическим антонимом термина «глобальный», нежели набором социально-экономических характеристик. Тем не менее считаем целесообразным подчеркнуть, что административно-правовая сущность региона определяется через его характеристику как специфического объекта управления, а также территориальной общины (местного коллектива) и тех интересов (вопросов местного значения), которые присущи первичному субъекту местного самоуправления — территориальному коллективу; социально-экономического — через определение места региона в общем поступательном процессе общественного развития, которое зависит от региона в общественном разделении труда, от его функций во внутригосударственных воспроизводственных процессах. В современном мире существуют несколько общепризнанных регионообра-

зующих факторов, таких как: этнический (и в этом смысле актуализирован исторический, языковой и религиозный факторы); хозяйственно-экономический; географический факторы. Эти факторы создают особые внутрирегиональные связи, на основе которых можно анализировать регион как социальную, экономическую и историческую целостность [13]. Учитывая то, что региональная политика как объект управления является определяющим фактором для субъекта управления — национального государства, то есть влияет на его построение, поведение, деятельность, выбор целей и использования всего массива средств их достижения, именно он определяет адекватную ему форму властного регулирования.

Фактором, который представляет собой основу понимания соотношения между народного и регионального правового регулирования, является такая политико-управленческая категория, как интерес. В пределах региона формируется местный коллектив (территориальная община) с присущими ему собственными интересами. При этом государство через централизованное правовое регулирование стремится удовлетворить в первую очередь общегосударственные интересы, которые часто совпадают с интересами территориальной общины. Именно поэтому при решении вопроса о том, какой вид правового регулирования будет эффективнее тех или иных условий, во внимание нужно брать критерий значимости вопросов, требующих урегулирования [26]. Следовательно, такие вопросы общегосударственного значения, как охрана государства от внешних воздействий, оборона страны, обеспечение стабильности общественного и конституционного строя, безопасности государства и безопасности ее граждан, вопросы форм собственности, аренды, земельных отношений, хозяйственных отношений общегосударственного значения должны быть урегулированы с помощью нормативно-правовых актов исключительно в централизованном порядке.

На сегодня чрезвычайно актуальным является решение проблем регионального управления, поскольку именно оно охватывает все сферы жизни общества с учетом региональных и местных особенностей. Одновременное и ускоренное внедрение ориентаций на глобализационные процессы в государстве меняет сам формат отношений регионов с центром и выдвигает новые требования к государственной региональной политике. В современной научной литературе по проблемам государственного управления, которая касается регионального развития, происходит осмысление фундаментальных изменений, начавшееся вместе с изменениями модели мировой экономики, а сегодня влияют на способы стимулирования государственной властью региональной и локальной экономик. Так, например, принципы решения проблемных вопросов являются основой региональной политики многих государств [3]. Во многих странах мира существуют государственные органы на региональном уровне, которые составляют существенную часть административного аппарата этих государств и в основном создаются именно по решению центральной власти для выполнения определенных задач. Промежуточные уровни управления есть даже в маленьких европейских странах, где нет места для регионального звена управления [18]. Во то же время система управления развитием региона не может должным образом функционировать без эффективного административно-правового и информационно-политического обеспечения, ведь они определяют пространство и границы для деятельности субъектов путем установления прогрессивного и запрещенного поведения; пространство между этими двумя полюсами являются предметом децентрализованного правового регулирования.

Важная роль в современных процессах регионализации принадлежит политике децентрализации национальных государств, которые таким образом пытаются преодолеть социально-экономическую и политическую диспропорцию в общественном развитии, включаясь в процессы регионализации [1]. При этом целесообразно выделить два уровня регионализации: внутренняя (определяется внутренней политикой нацио-

нального государства) и транснациональная (которая объединяет регионы, выходящие за рамки отдельных национальных государств). Масштабы регионализации прежде всего зависят от административно-территориального устройства национального государства, а также от его социально-экономического и политического потенциала [3].

Локальный уровень формирования современной политической системы обеспечивает согласованность между государством и гражданским обществом, которая достигается в первую очередь путем поддержания оптимального соотношения мощностей государства и гражданского общества, а также при наличии системы политического представительства. Воспроизведение модели поведения, основой которой является стабильность, возможно путем воздействия на процессы политической социализации. Любая из функций политической системы реализуется с помощью определенного структурного компонента, играет ключевую роль в этом функционировании: ресурсы в обществе распределяются с помощью институциональной подсистемы; убеждения граждан принять существующее распределение ресурсов реализуются с помощью идеологической подсистемы; управления государственным суверенитетом выполняет функциональная подсистема; регламентация политических процессов, выработка правил «политической игры» — нормативно-регулятивная подсистема; поддержание системы политического господства является задачей функциональной подсистемы; активность субъектов политического участия в конвенционном русле поддерживается с помощью нормативно-регулятивной подсистемы; контроль над шириной каналов вертикальной мобильности возможен благодаря институциональной подсистеме; контролю и предупреждению конфликтов в обществе соответствует нормативно-регулятивная подсистема; оптимальное соотношение мощностей государства и гражданского общества может поддерживаться в рамках функциональной подсистемы; политическое представительство обеспечивается институциональной подсистемой; контроль над процессами политической социализации выполняет подсистема политической культуры [4; 11; 16; 21].

Локальный уровень определяет еще один значимый фактор формирования современной политической системы, а именно социализационные механизмы. Функция политической социализации выполняется подсистемой политической культуры, что опосредованно влияет на функцию, обеспечивающую политическое представительство, функцию контроля и предупреждения конфликтов в обществе, а также поддержания политической активности в конвенционном русле и регламентацию политических процессов [11; 21]. Подсистема политической культуры при вызове функции политической социализации взаимодействует с институциональной, нормативно-регулятивной и идеологической подсистемами. В этом случае взаимосвязи большинства подсистем политической системы очевидны.

Поскольку все факторы, обсужденные в рамках теоретического анализа, являются операциональными, т. е. предполагают под собой конкретные статистические данные, возможно утверждать, что разработанная схема может быть применена к текущим ситуациям в разных политических системах современности [22]. Для сопоставимой оценки рассмотренных выше факторов формирования современной системы политического управления предпочтительнее использовать метод многомерного сравнительного анализа. Это нужно для усреднения полученных результатов, чтобы в конечном анализе учитывались не только абсолютные величины, но и расстояние до эталонного (максимального) показателя. На основе проведенного теоретического анализа мы предлагаем следующую формулу для расчета оценки доминирующих факторов формирования политической системы:

$$k_i = \frac{x_i}{\max(x_i)} + \frac{x_j}{\max(x_j)} + \frac{x_k}{\max(x_k)},$$

где: k_i — оценка показателя i , x_i — усредненное значение показателя на текущем уровне.

Следуя данной формуле, возможно получить комплексный показатель факторов формирования политической системы и сделать выводы о доминировании локального, регионального или глобального уровней в процессах его развития [23]. Следуя выводам из теоретического анализа, мы предполагаем считать политически стабильной лишь ту систему, которая имеет в своей основе влияние факторов локального уровня.

Выводы

Таким образом, результаты системного анализа приводят нас к выводу, что именно локальный уровень является основой формирования современной политической системы, и именно на него, а не на глобальный, уровень, стоит ориентироваться при проведении тех или иных политических изменений и трансформаций. Региональный уровень представляет собой надстройку над локальным, и может включать в себя несколько локальных уровней. Задача регионального уровня — не допустить конфликта между множественными локальностями, обеспечить их гармоничное сосуществование и развитие. В связи с распространением цифровизации региональный уровень теряет функции посредника между локальным и глобальным. Глобальный уровень формирования политической системы сегодня, в свою очередь, является «зонтичным» уровнем. Он предстает как некий категорический императив политической системы, но не является ее обязательным ориентиром или проводником развития. Все попытки создания единого мирового пути развития терпят неудачи по причине ориентира именно на глобальный уровень — в реальности создать и реализовать единую модель формирования и развития политической системы, при которой различные экономические и политические решения приводят к политическому, экономическому, социальному и экологическому прогрессу, не находят практической реализации. «Гармония общества и природы, равно как и «гармоничное развитие» на глобальном уровне невозможны, так как человечество развивается за счет использования локальных и региональных ресурсов. Современная политическая система находится в плоскости трех важных уровней, тесно связанных с собой и нуждающихся в равномерном и плавном улучшении. При этом базовым уровнем политического действия является локальный уровень.

Литература

1. Блауберг И. В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997.
2. Гостев А. Н., Демченко Т. С. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства. М., 2011.
3. Гуроров В. А. Модернизация как фактор устойчивого развития: некоторые проблемы теории // Проблема устойчивости политических систем современного мира: Материалы Международной научной конференции / под ред. С. Г. Еремеева, И. И. Кузнецова. М. : Издательство Московского университета, 2018.
4. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. М., 2011.
5. Мангейм Дж., Рич Р. Методы политических исследований. М., 1997.
6. Садовский В. Н. Системный подход и системный анализ / И. В. Блауберг, Э. М. Мирский, В. Н. Садовский // Системные исследования : ежегодник. 1982. С. 47–64.
7. Слатинов В. Б. Трансформация приоритетов политического управления государственной гражданской службой России в ситуации режимных изменений: от «реформирования» к «развитию» // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 3. С. 165–176.

8. *Сморгунова В. Ю.* Современный зарубежный социально-правовой и политический дискурс о гражданском обществе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2004. Т. 4. № 7. С. 243–258.
9. *Смотрицкая И. И., Черных С. И.* Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник ИЭ РАН. 2018. № 5. С. 22–36.
10. *Шамахов В. А.* Стратегия ресурсосбережения: развитие vs распределение (российская повестка) // Управленческое консультирование. 2016. № 6 (90). С. 7–13.
11. *Шестопал Е. Б.* Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны // Полис. 2014. № 2. С. 61–71.
12. *Agnew J.* Hegemony: The new shape of global power. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2005.
13. *Bozeman B.* Public values and public interests: Countering economic individualism. Washington, DC : Georgetown University Press, 2007.
14. *Coccia M.* World-System Theory: A sociopolitical approach to explain World economic development in a capitalistic. Journal of Economics and Political Economy. 2018. 5 (4). P. 459–465.
15. *Cox R. W.* Structural Is.s of global governance. In Gill, S. (Ed.), Gramsci: Historical materialism, and international relations. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 1993.
16. *Denhardt R.* Trust as capacity: The role of integrity and responsiveness // Public Organization Review. 2002. N 2. P. 65–76.
17. *Dodgshon R. A.* Geography's place in time // Geografiska Annaler. 2008. N 90 (1). P. 1–15.
18. *Falk R.* Predatory globalization: A critique. Oxford, UK : Blackwell, 1999.
19. *Farazmand A.* The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities — A Critical Perspective // Administration and society. 2012. Vol. 44. Is. 4. P. 487–517.
20. *Goldfrank W. L.* Paradigm regained? The rules of Wallerstein's World-System method // Journal of World-Systems Research. 2000. N 6 (2). P. 150–195.
21. *Goldstein J.* Ideas, Interests and American Trade Policy. Ithaca : Cornell University Press, 1993.
22. *Howlett M., Ramesh M., Perl A.* Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 3 ed. Oxford : Oxford University Press, 2009.
23. *Janssen M., Estevez E.* Lean Government and Platform-based Governance — Doing more with Less // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30. P. 1–8.
24. *Oberthür S., Stokke O.* (eds.). Managing Institutional Complexity. Cambridge, MA : MIT Press, 2011.
25. *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy.* Bruce L. Smith / Groupwork Inc., Canada, 2003.
26. *Sanina A., Rubtcova M., Satinsky D. M.* The Effectiveness of Communication Channels in Government and Business Communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. N 4. P. 251–266.
27. *Wallerstein I.* The rise and future demise of the World Capitalist System: Concepts for comparative analysis // Comparative Studies in Society and History. 1974. N 16 (4). P. 387–415.

Об авторе:

Туманов Андрей Дмитриевич, коммерческий директор ООО «Межрегионтеплосетьэнерго-ремонт ЦТС» (Москва, Российская Федерация), аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); tumandr94@mail.ru

References

1. Blauberger I.V. Integrity problem and system approach. M., 1997. (In rus).
2. Gostev A. N., Demchenko T.S. Civil society: control over the activities of the state. M., 2011. (In rus).
3. Gutorov V. A. Modernization as a factor of sustainable development: some problems of theory // The problem of stability of political systems of the modern world: Materials of the International Scientific Conference/edited by S. G. Yermeev, I. I. Kuznetsova. M.: Publishing House of Moscow University, 2018. (In rus).
4. Inglehart R., Welzel C. Modernization, cultural change and democracy: the human development sequence. M, 2011. (In rus).
5. Manheim J., Rich R. Research Methods in Political Science. M., 1997. (In rus).

6. Sadovsky V.N. System Approach and System Analysis / I.V. Blauberg, E.M. Mirsky, V.N. Sadovsky // System Research: Yearbook [Sistemnye issledovaniya : ezhegodnik]. 1982. P. 47–64. (In rus).
7. Slatinov V.B. Transforming the priorities of political management of the state civil service of Russia in the situation of regime changes: from “reform” to “development” // Central Russian Bulletin of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2017. V. 12. N 3. P. 165–176. (In rus).
8. Smorgunova V.Yu. Modern foreign social, legal and political discourse on civil society // News of the Herzev Russian State Pedagogical University [Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena]. 2004. V. 4. N 7. P. 243–258. (In rus).
9. Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. Modern trends in the digital transformation of public administration // Bulletin of the IE RAS [Vestnik IE RAN]. 2018. N 5. P. 22–36. (In rus).
10. Shamakhov V.A. Resource saving strategy: development vs distribution (Russian agenda) // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 6 (90). P. 7–13. (In rus).
11. Shestopal E.B. Values of the Russian political process and the country's development strategy // Political Research [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2014. N 2. P. 61–71. (In rus).
12. Agnew J. Hegemony: The new shape of global power. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2005.
13. Bozeman B. Public values and public interests: Countering economic individualism. Washington, DC : Georgetown University Press, 2007.
14. Coccia M. World-System Theory: A sociopolitical approach to explain World economic development in a capitalistic. Journal of Economics and Political Economy. 2018. 5 (4). P. 459–465.
15. Cox R.W. Structural Is.s of global governance. In Gill, S. (Ed.), Gramsci: Historical materialism, and international relations. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 1993.
16. Denhardt R. Trust as capacity: The role of integrity and responsiveness // Public Organization Review. 2002. N 2. P. 65–76.
17. Dodgshon R.A. Geography's place in time // Geografiska Annaler. 2008. N 90 (1). P. 1–15.
18. Falk R. Predatory globalization: A critique. Oxford, UK : Blackwell, 1999.
19. Farazmand A. The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities — A Critical Perspective // Administration and society. 2012. Vol. 44. Is. 4. P. 487–517.
20. Goldfrank W.L. Paradigm regained? The rules of Wallerstein's World-System method // Journal of World-Systems Research. 2000. N 6 (2). P. 150–195.
21. Goldstein J. Ideas, Interests and American Trade Policy. Ithaca : Cornell University Press, 1993.
22. Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 3 ed. Oxford : Oxford University Press, 2009.
23. Janssen M., Estevez E. Lean Government and Platform-based Governance — Doing more with Less // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30. P. 1–8.
24. Oberthür S., Stokke O. (eds.). Managing Institutional Complexity. Cambridge, MA : MIT Press, 2011.
25. Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Bruce L. Smith / Groupwork Inc., Canada, 2003.
26. Sanina A., Rubtcova M., Satinsky D.M. The Effectiveness of Communication Channels in Government and Business Communication // Information Polity. 2017. Vol. 22. N 4. P. 251–266.
27. Wallerstein I. The rise and future demise of the World Capitalist System: Concepts for comparative analysis // Comparative Studies in Society and History. 1974. N 16 (4). P. 387–415.

About the author:

Andrey D. Tumanov, Commercial Director of LLC MTER CTS (Moscow, Russian Federation), Graduate Student of the Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); tumandr94@mail.ru

Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 2)*

Шульженко С. И.^{1, 2}

¹Межрегиональный филиал Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, Российская Федерация

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Shulgenko@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены вопросы правового статуса органов публичной власти, необходимости их наделения статусом юридического лица, эволюции права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений в свете реформы бюджетного законодательства и развития казначейской системы исполнения бюджетов, рассматриваются вопросы планирования использования публичного имущества в рамках бюджетного процесса. На основе проведенного исследования автор предлагает изменения законодательства, направленные на исключение статуса юридического лица у органов публичной власти, кроме специально оговоренных случаев, исключение права оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений из перечня вещных прав. Также предлагается объединение права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования автономных и бюджетных учреждений в единое право оперативного управления с установлением норматива отчисления в бюджеты за использование земельных участков.

Ключевые слова: публичная собственность, публичные финансы, нормативно-правовое регулирование публичной собственности, органы публичной власти, казенные учреждения, государственные корпорации, имущество казны, право оперативного управления, право постоянного (бессрочного) пользования, бюджетная система, казначейская система исполнения бюджетов, недвижимое имущество, планирование использования публичного имущества, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена

Для цитирования: Шульженко С. И. Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 2) // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 116–130.

Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 2)

Stanislav I. Shulzhenko^{1, 2}

¹Interregional branch of Federal state institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia», Saint-Petersburg, Russian Federation

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Shulgenko@yandex.ru

ABSTRACT

The article deals with problems of legal status of state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as legal entities in the context of modern Russian treasury budget execution system and underlines the absence of the necessity for their legal entity. Within the framework of budget system reform, the paper regards the right of operational management and the right of

* Начало статьи см.: Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 128–147.

permanent perpetual use for the state (municipal) bodies and government (municipal) agencies as anachronism, inherited from the Soviet law, and unnecessary. At the same time the author insists on merging into one institution the right of operational management and the right of permanent perpetual use for budget organizations and autonomous institutions as legal entities and proposes changes to the current legislation.

Keywords: state and municipal property, public finance, state and municipal property regulation, state (municipal) bodies and government (municipal) agencies, state corporation, treasury property, right of operational management, right of permanent perpetual use, executive bodies, regulatory and legal regulation, treasury budget execution system, budget system, immovable property, real estate, planning the use of public property, disposal of land plots for which state ownership is not delimited

For citing: Shulzhenko S. I. Public Property Management in Russian Federation: Basic Principles (Part 2) // Administrative consulting. 2021. N 7. P. 116–130.

Правовой режим имущества казны

Ст. 421 тома X Свода законов Российской империи не различала государственных и казенных имуществ. Но Устав Лесной (ст. 3) разделял государственные леса на казенные и на имеющие особое предназначение, относя к последним леса, назначенные для военных устройств. В. Б. Ельяшевич, комментируя указанную норму, делал вывод, что «государство будет казной, поскольку оно выступает в гражданском обороте. Казна — это государство как хозяйствующий субъект. Казенными будут те имущества, которые государство выдвигает в гражданский оборот в качестве объекта своей хозяйственной деятельности. Вне этого круга стоят все имущества, которые государство посвящает непосредственно общественным и государственным целям» (Т. 2, с. 205) [2]. И. И. Янжул в работе «Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах» пишет: «Домены суть такие государственные имущества, которые имеют своим назначением приносить доход казне. К такого рода государственным имуществам должно отнести: 1) всякую землю, назначаемую для культуры, 2) леса, 3) вещные права на пользование частными имуществами, 4) всякого рода капиталы, принадлежащие правительству. Эти последние фискальные домены ... могут быть отчуждаемы и подлежат обычным нормам гражданского права» [4, с. 93]. Выдающийся русский цивилист Л. А. Кассо в работе «Русское поземельное право» (п. 27 разд. D гл. II «Государственные имущества») подразделял государственное имущество на: 1) участки, призванные давать государственной казне известный денежный доход и *называемые казенными* в тесном смысле слова; 2) участки и строения, необходимые для достижения государственных целей, каковы здания присутственных мест, крепости, арсеналы и т. д., т. е. объекты, изъятые из оборота, пока они исполняют свое назначение; 3) те части территории, которые не служат специальным целям государственного управления, а находятся в общем для всех пользовании для передвижения и сообщения, как дороги, речные пути, мосты, морские берега [3, с. 25–26].

Из представленных фрагментов ясно, что под казной дореволюционные юристы понимали государство как участника гражданского оборота (фиск как олицетворение участия государства в гражданских правоотношениях), а собственно казенные имущества в узком смысле слова — это не ограниченные в обороте объекты, которые приносят казне доход. Соответственно, учреждения, выступающие в гражданский оборот от имени казны не ограниченным в обороте имуществом, и есть казенные учреждения. Но государственные имущества не ограничиваются казенными, они включают в свой состав также объекты, предназначенные для государственной цели и изъятые из оборота до тех пор, пока они этим целям служат. Это

имущества ведомств: крепости, тюрьмы и т.п. То есть критерий разграничения государства как казны и как организации публичной власти дореволюционные юристы (но, заметим, отнюдь не законодательство) видели в области оборотоспособности объектов прав. В этом смысле можно говорить о том, что дореволюционное законодательство знало государство как субъекта права, который может владеть как оборотоспособными, так и изъятыми из оборота имуществом. Соответственно все государственные учреждения, конечно, являлись казенными и выступали в обороте от имени государства. Из этого следует, что в широком смысле казенные и иные государственные имущества законодательством Российской империи отождествлялись как принадлежащие государству. Признание сенатской практикой юридической личности за государственными установлениями (правительственными учреждениями) и наличия у них обособленного имущества не влекло за собой конструирование дореволюционными юристами отдельного (особого) права таких учреждений на имущество, поскольку за ними всегда стоит государство.

Иной подход был принят советским законодательством.

Вот что писал о казне советского государства в работе «Субъекты гражданского права» С. Н. Братусь: «понятие казны выражает ту сторону деятельности государства, которая связана с собиранием и расходованием определенной части общественного дохода через бюджет. *Понятие казны определяется через понятие бюджета. В этом коренное отличие советской казны от казны буржуазной...* В капиталистическом обществе казна — это имущественная сторона деятельности государства: *все государственное имущество — казенное имущество...* Исходя из всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что господствующее в буржуазной юриспруденции направление и судебная практика *склонны отвергать возможность признания государственного учреждения юридическим лицом.* Подлинным субъектом имущественных прав остается государство — фиск... Не устраняя целевой направленности бюджетных средств, закрепленности их за отдельными, финансируемыми через бюджет органами, *{советское} государство в единстве всех своих доходов и расходов, опосредствуемых бюджетом, выступает как целое, как казна.* Разумеется, понятие казны не укладывается в рамки гражданского права... Кстати, эта часть государственного имущества может быть охарактеризована двумя признаками: отрицательный признак состоит по сути в том, что государственное имущество, в отношении которого государство выступает, как казна, *не должно находиться в распоряжении какого-либо госоргана в качестве закрепленного за ним (госорганом) имущества;* положительный признак состоит, по сути, в том, что *имущество заключается в фонде денежных средств, аккумулируемом и распределяемом через бюджет.* Исходя из всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что советское государство *может являться непосредственным носителем прав и обязанностей только по поводу государственного имущества, которым оно распоряжается в процессе исполнения бюджета. В этом своем качестве советское государство и есть казна»* [1].

Как следует из приведенных фрагментов работы С. Н. Братуся, советское государство, действующее как собственник через бюджет, и есть казна. Иное имущество (неденежное) находится в оперативном управлении госорганов (самостоятельность которых обосновывается невозможностью отождествления государства и его органов) и предприятий, которые на основании плана вступают в гражданско-правовые отношения и заключают договоры.

Бюджетный кодекс упоминает казну в абз. 2 п. 1 ст. 79 в смысле объектов капитального строительства в результате бюджетных инвестиций, конечный пользователь которых среди унитарных предприятий, учреждений не определен, а также в стт. 102, 158, 242.2. в смысле средств соответствующего бюджета. Любопытна формулировка ст. 102 Бюджетного кодекса: долговые обязательства Российской

Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. То есть обязательства обеспечиваются всем незакрепленным государственным и муниципальным неденежным имуществом, но исполняются исключительно за счет денежных средств соответствующего бюджета. Действующее гражданское законодательство (абз. 2 п. 4 ст. 214, абз. 2 п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса) понимает под казенным имуществом средства бюджета и иное имущество, не закрепленное на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (странно, что сюда не относятся земельные участки, не закрепленные на праве постоянного (бессрочного) пользования), которое может быть как ограниченным, так и не ограниченным в обороте.

Таким образом, по действующему законодательству казенное имущество — это средства бюджета и не закрепленное за унитарными предприятиями и государственными (муниципальными) учреждениями имущество независимо от его оборотоспособности.

Выше было уже сказано о том, что никакого самостоятельного интереса и отдельной воли на участие в гражданском обороте у органов публичной власти и казенных учреждений нет и быть не может. Соответственно, они не являются самостоятельными участниками гражданских правоотношений, а действуют от имени публичного образования и строго в пределах, установленных положениями об органах публичной власти и уставами казенных учреждений.

Если публичное образование участвует в гражданском обороте через свои органы и отвечает по их обязательствам своим имуществом (средствами бюджета), то говорить о том, что у этих органов возникает какое-либо отдельное гражданское право на используемое ими имущество, правовых оснований нет. Органы публичной власти и казенные учреждения только пользуются казенным (публичным) имуществом и распоряжаются им в пределах компетенции от имени публичного образования.

Наиболее абсурдным представляется наделение казенных учреждений правом оперативного управления либо постоянного (бессрочного) пользования в отношении публичного имущества общего пользования (автомобильные дороги, земельные участки полосы отвода автомобильной дороги) притом, что в данном случае соответствующие казенные учреждения призваны выполнять полномочия государственного заказчика по обеспечению надлежащей эксплуатации такого имущества¹.

Право на использование имущества возникает вне гражданского оборота в рамках административно-правовых отношений между публичным образованием и его органами, а соответственно, предполагается, что имущество органов публичной власти и казенных учреждений ограничено в обороте.

Таким образом, мы вовсе не исходим из тождества публичного образования и его органов, как можно было подумать. Мы говорим о том, что в гражданском обороте в лице своих органов и учреждений участвует само публичное образование, а административно-правовые (организационные) отношения по использованию публичного имущества между публичным образованием и органом публичной власти или казенным учреждением для третьих лиц и контрагентов безразличны, поскольку ответственность по обязательствам принимает само публичное образование.

¹ Такая конструкция предусмотрена п. 7 ст. 3, ч. 11 ст. 6, Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Есть основания полагать, что после реформ субъектов бюджетной сферы (бюджетных учреждений, появления казенных учреждений) в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации правовой режим (порядок выделения и использования бюджетных средств на содержание) имущества казны и имущества казенных учреждений унифицирован. Порядка обращения взыскания на казенное неденежное имущество и имущество, находящееся в оперативном управлении, действующим законодательством не предусмотрено.

Таким образом, можно говорить о единстве правового режима казенного имущества и имущества, закрепленного на праве оперативного управления за органами публичной власти и казенными учреждениями.

Это означает, что место нормам об имуществе казны не в Гражданском кодексе, а в Бюджетном кодексе со всеми вытекающими отсюда последствиями. Право оперативного управления органов публичной власти и казенных учреждений в условиях казначейской системы исполнения бюджета как субъективное гражданское (вещное) право изжило себя, поскольку не дает какой-либо самостоятельности и имущественной обособленности его носителям. Следовательно, право оперативного управления казенных учреждений (органов публичной власти) должно быть исключено из Гражданского кодекса как ограниченное вещное право.

Имущество, используемое (находящееся у) органами публичной власти и казенными учреждениями при таком подходе рассматривается как априори казенное и принадлежащее тому публичному образованию, которое стало собственником имущества при разграничении государственной собственности (независимо от оснований такого разграничения).

Вопросы использования публичного имущества между органами публичной власти и казенными учреждениями должны решаться в рамках административно-правовых (организационных) отношений и компетенции органов публичной власти, которые в данном случае осуществляют полномочия собственника публичного имущества, не обремененного вещными правами. Право пользования соответствующего органа публичной власти либо казенного учреждения публичным имуществом может возникнуть как на основании административного акта о передаче публичного имущества в пользование, так и на основании договора, что не меняет правовой природы отношений о передаче имущества как административно-правовых. В актах (договорах) о передаче имущества фиксируются индивидуализирующие его характеристики (адрес, кадастровый номер, площадь, назначение, в том числе отнесение к объектам культурного наследия либо особо ценному имуществу), а также стоимость согласно данным бухгалтерского (бюджетного) учета. Обязанности органов публичной власти и казенных учреждений в отношении используемого ими публичного имущества определяются законами, в соответствии с законами, положениями об органах публичной власти и уставами казенных учреждений (в соответствии с типовыми положениями и уставами).

Перераспределение имущества между органами публичной власти и (или) казенными учреждениями осуществляется уполномоченными органами публичной власти (главными распорядителями бюджетных средств) с учетом потребностей в использовании имущества в соответствии с его целевым назначением и предусмотренными ассигнованиями бюджета на содержание имущества.

Наше предложение по исключению права оперативного управления казенных учреждений и приравненных к ним Бюджетным кодексом органов публичной власти позволит прекратить сложившуюся порочную и абсурдную судебную практику по нудждения органов, осуществляющих полномочия собственника, принять в казну неиспользуемое и непригодное для использования имущество, расходы на содержание которого не предусмотрены органу публичной власти или казенному учреж-

дению — правообладателю имущества на праве оперативного управления или органу публичной власти, выступающему от имени казны.

См. например Определение Верховного Суда РФ от 10.07.2018 № 307-ЭС18-2637 по делу № А13-2776/2017¹: установив наличие у истца права на отказ от закрепленного за ним имущества на праве оперативного управления и передачу его ответчику по причине неиспользования в соответствии с целями деятельности учреждения, согласование вопроса прекращения права оперативного управления спорного имущества с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, в отсутствие доказательств, подтверждающих правомерность бездействия уполномоченного органа по принятию имущества в казну, суды первой и апелляционной инстанций пришли к правомерному выводу о наличии оснований для удовлетворения иска.

Подобная практика — прямое следствие цивилистической модели права оперативного управления, применяемой вне контекста совершенно изменившихся условий и бюджетного законодательства.

Отказ от права оперативного управления (права постоянного (бессрочного) пользования) как вещного права органов публичной власти и казенных учреждений влечет за собой последствия.

1. Вопросы использования не востребовавшего (неиспользуемого) тем или иным органом публичной власти либо казенным учреждением имущества должны решаться при планировании бюджета публичного образования на соответствующий год и не могут решаться вне бюджетных правоотношений как непосредственно на них влияющие.

2. Имущество, поступающее в публичную собственность, поступает в пользование органа публичной власти либо казенного учреждения, в пользу которого заключен государственный или муниципальный контракт и который обозначен в решении о выделении средств бюджета в качестве его получателя (определен главным распорядителем средств бюджета).

Если это имущество является недвижимым (земельный участок, здание, сооружение, помещение), в течение пяти дней с даты принятия имущества орган публичной власти (казенное учреждение) направляет в рамках информационного взаимодействия в Единый государственный реестр недвижимости сведения для указания его в качестве пользователя, а также указания главного распорядителя средств бюджета, в ведении которого пользователь находится.

В отношении недвижимого имущества, поступающего органу публичной власти либо казенному учреждению на основании решения соответствующего органа публичной власти либо главного распорядителя бюджетных средств, указание на пользователя публичного имущества вносится в Единый государственный реестр недвижимости в рамках информационного взаимодействия с обязательным указанием главного распорядителя средств бюджета, в ведении которого находится пользователь, также в течение пяти дней.

Имущество, поступающее органу публичной власти и казенному учреждению, отражается этим органом или казенным учреждением либо организацией, которой переданы полномочия по ведению бюджетному учету, на балансе за этим органом публичной власти либо казенным учреждением. А если это имущество не соответствует признакам актива — то на забалансе.

3. Перераспределение имущества осуществляется главными распорядителями бюджетных средств либо структурным подразделением финансового органа публичного образования, обеспечивающего планирование и исполнение бюджета.

¹ [Электронный ресурс]. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10072018-n-307-es18-2637-po-delu-n-a13-27762017/> (дата обращения: 12.04.2021).

При этом в отношении органов государственной власти, не входящих в систему исполнительной власти (в частности, Центральный банк, Прокуратура, Следственный комитет), такое перераспределение (закрепление, изъятие) возможно, исходя из принципа разделения властей, только по предложению главы такого органа государственной власти или государственного органа.

Решение о судьбе имущества органа публичной власти принимается высшим органом исполнительной власти либо уполномоченным им органом исполнительной власти, если это имущество более не требуется для реализации полномочий: по согласованию с ним и по его волеизъявлению — если орган относится к системе законодательной, судебной либо иной государственной власти (Прокуратура, Следственный комитет, Банк России); а также без его волеизъявления, с согласия его главного распорядителя средств бюджета — если орган относится к системе исполнительной власти.

Решение о перераспределении имущества принимается самостоятельно главным распорядителем средств бюджета, прежде всего, между подведомственными учреждениями и предприятиями — исполнителями государственного задания. Очевидна связь между государственным заданием и имуществом, необходимым для его исполнения. Соответственно, при подготовке и реализации задания необходимо обеспечить учреждение необходимым имуществом.

4. Если имущество не востребовано органами и учреждениями главного распорядителя бюджетных средств, оно распределяется между главными распорядителями средств бюджета после публикации главным распорядителем средств бюджета сведений о таком имуществе на МВ-портале по управлению публичным имуществом. Приоритетным является использование имущества по текущему назначению (например, объект образования должен использоваться для оказания образовательных услуг). В случае отсутствия необходимости в таком имуществе у соответствующего уровня бюджетной системы, имущество предлагается на другой уровень бюджетной системы главным распорядителем средств соответствующего бюджета. Решение о целесообразности вывода имущества за пределы бюджетной системы РФ принимается только в тех случаях, если имущество не востребовано бюджетной системой — в отношении федерального имущества Министерством финансов либо уполномоченным им органом; в отношении имущества субъектов РФ и муниципального имущества — их уполномоченными органами.

Имущество, не отвечающее признакам актива, переводится за баланс органа публичной власти либо казенного учреждения до момента принятия уполномоченным органом решения о передаче такого имущества другим органам публичной власти либо учреждениям или унитарным предприятиям, частным лицам, отчуждении его из публичной собственности, списании (уничтожении). Такое имущество снимается с баланса и отражается на забалансовом счете, а также на хранении вплоть до принятия в отношении такого имущества соответствующего управленческого решения. До принятия и реализации решения в отношении такого имущества орган публичной власти либо казенное учреждение за счет выделенных ему бюджетных ассигнований обеспечивает отсутствие доступа к имуществу третьих лиц и (или) принимает меры по предотвращению возможного ущерба третьим лицам от такого имущества, а также его консервации. В случае принятия таких мер органом публичной власти и (или) казенным учреждением уполномоченные органы (по благоустройству, по охране культурного наследия) не вправе возбуждать в отношении органов публичной власти и казенных учреждений дел об административных правонарушениях в связи с неудовлетворительным состоянием имущества за отсутствием события административного правонарушения.

5. Поскольку имущество, включая земельные участки, находящееся в пользовании органов публичной власти и казенных учреждений, является имуществом каз-

ны соответствующего публичного образования, обособленным за соответствующим органом публичной власти либо казенным учреждением (и его главным распорядителем средств бюджета) такое имущество не может быть объектом налогообложения (налога на имущество организаций, земельного налога). Таким образом устраняется отмеченная абсурдная ситуация перекачки средств бюджета, выделяемых на уплату налогов, внутри бюджетной системы. Потребуется внесение изменений в Налоговый кодекс.

б. Потребуется изменение утверждаемых Министерством финансов России стандартов бухгалтерского (бюджетного) учета в связи с исключением права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования органов публичной власти и казенных учреждений и обособлением публичного имущества за организациями, подведомственными главному распорядителю средств соответствующего бюджета. Также потребуется пересмотр понятий «основные средства» и «непроизведенные активы».

В статуте (положении) любого органа публичной власти, а также государственной корпорации, государственной компании (главного распорядителя средств бюджета, распорядителя средств бюджета) необходимо будет закрепить следующие основные полномочия собственника по:

- 1) обеспечению учета вверенного имущества в реестре публичного имущества (данные которого должны быть синхронизированы с данными бюджетного учета, а в отношении недвижимого имущества — Единого государственного реестра недвижимости);
- 2) обеспечению сохранности, содержания, использования, ремонта и вывода из эксплуатации, в том числе списания и утилизации пришедшего в негодность либо утраченного по иным основаниям вверенного имущества;
- 3) отнесению имущества к имуществу со специальным правовым режимом (режимом обращения), например, к особо ценному или специализированному жилищному фонду, и прекращению такого режима в предусмотренных в соответствии с законом случаях;
- 4) осуществлению прав учредителя и собственника подведомственных учреждений и предприятий (в необходимых случаях — по согласованию со специальными органами исполнительной власти), в том числе по перераспределению имущества внутри главного распорядителя средств бюджета (распорядителей, получателей, администраторов).

В уставах (положениях) о казенных учреждениях необходимо закрепить их полномочия (обязанности) по обеспечению:

- 1) учета вверенного имущества в реестре публичного имущества (данные которого должны быть синхронизированы с данными бюджетного учета, а в отношении недвижимого имущества — Единого государственного реестра недвижимости);
- 2) сохранности, содержания, использования, ремонта и вывода из эксплуатации, в том числе списания и утилизации пришедшего в негодность либо утраченного по иным основаниям вверенного имущества (по согласованию с учредителем, главным распорядителем средств бюджета).

Полагаем, что вышеуказанные полномочия публичного собственника органов публичной власти и казенных учреждений могут быть закреплены в гл. 18 Бюджетного кодекса, устанавливающей статус участников бюджетного процесса (главного распорядителя бюджетных средств, казенного учреждения), либо в принятом в соответствии с Бюджетным кодексом типовом положении об органе публичной власти и казенном учреждении.

Предлагаемая модель предполагает установление общих и специальных нормативов обеспеченности публичным имуществом. По нашему мнению, общие нормативы обеспеченности федеральным имуществом должны утверждаться Правитель-

ством РФ либо Министерством финансов и далее, в отношении отдельных организаций, оказывающих услуги, конкретизироваться отраслевыми министерствами или государственными корпорациями. В свете реалий сегодняшнего дня подлежит пересмотру установленный п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 05.01.1998 № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений»¹ норматив обеспеченности кабинетной площадью 9 м² на одного слушающего.

Одним из следствий предлагаемой модели является дальнейшее ограничение прав органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по распоряжению не востребовавшимся либо высвобождаемым публичным имуществом. Прежде чем это имущество будет введено в гражданский оборот, оно должно быть в обязательном порядке, исходя из назначения имущества, предложено к использованию иными уровнями публичной собственности, а также государственными корпорациями и компаниями. Только в случае отказа от использования для целей реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных корпораций и компаний такое имущество может быть передано в пользование третьих лиц либо отчуждено в порядке приватизации. В этом проявляется действие одного из принципов бюджетной системы Российской Федерации — принципа эффективности использования бюджетных средств. См. ст. 34 Бюджетного кодекса РФ: при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из *необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)*.

Целесообразность сохранения конструкции права оперативного управления для бюджетных и автономных учреждений и объединения права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования автономных и бюджетных учреждений в единое право оперативного управления

В той части государственного хозяйства, в которой его юридические лица (унитарные предприятия, бюджетные и автономные учреждения) сохраняют самостоятельность, вступают в гражданский оборот от своего имени и отвечают по своим обязательствам принадлежащим им имуществом, право оперативного управления как субъективное гражданское право сохраняет свое значение.

Это не исключает того, что организационные по своей природе отношения по использованию имущества и его изъятию между уполномоченным органом публичной власти либо главным распорядителем средств бюджета (он же учредитель) и автономным и бюджетным учреждением должны регулироваться административным правом.

При всей сомнительности конструкции права оперативного управления как ограниченного вещного права, поскольку конструкция ограниченных вещных прав предполагает именно права на чужие вещи (кстати, советское законодательство не называло право оперативного управления вещным правом, поскольку категория вещных прав возможна исключительно при признании разделения вещей на недвижимые и движимые, которое советским правом было отменено), имеются правовые основания для его сохранения в отношении частных, бюджетных и автоном-

¹ [Электронный ресурс]. <https://base.garant.ru/12106942/> (дата обращения: 20.12.2020).

ных учреждений, которые сохраняют известную обособленность от имущества собственника и хозяйственную самостоятельность, самостоятельно распоряжаясь средствами, полученными от приносящей доход деятельности, а также имуществом, в том числе недвижимым, приобретенным за счет таких средств.

Более того, по нашему мнению, давно назрела необходимость объединить в отношении бюджетных и автономных учреждений право оперативного управления недвижимым и движимым имуществом и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, возникшие в советский период при одних и тех же условиях, в одно ограниченное вещное право оперативного управления.

Это необходимо сделать хотя бы исходя из заложенного в пп. 5 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков).

Такое объединение двух этих титулов в один титул оперативного управления также позволит устранить следующую правовую коллизию. Учреждение, сдающее с согласия собственника объект недвижимости в аренду, не может сдать в аренду земельный участок, принадлежащий ему на праве постоянного (бессрочного) пользования в силу установленного п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса и Земельным кодексом РФ запрета. При этом к арендатору объекта недвижимости переходит право пользования земельным участком, необходимым для использования объекта недвижимости, а плата за пользование земельным участком включается в состав арендной платы за объект недвижимости и поступает в доход учреждения. В данном случае, бюджет соответствующего публичного образования теряет доходы от использования земельного участка, поскольку арендная плата за такой участок должна поступать в бюджет, как это происходит, например, при заключении органом власти или государственным (муниципальным) учреждением соглашения об установлении сервитута (см. абз. 2 п. 3 ст. 39.25. Земельного кодекса РФ). В настоящее время ни бюджеты публично-правовых образований, ни государственные и муниципальные учреждения не имеют правовой возможности вовлекать в оборот неиспользуемые земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования. Бюджеты публично-правовых образований доходы от использования земельных участков не получают, притом что учреждения не вправе распоряжаться такими земельными участками и, соответственно, право распоряжения ими принадлежит собственнику. Государственные и муниципальные учреждения несут затраты по содержанию, охране, соблюдению обязательных требований, очистке от мусора таких земельных участков, уплачивают за них земельный налог. В случае, если третьи лица осуществляют захват и (или) незаконное использование земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, органы публичной власти и государственные и муниципальные учреждения несут трудовые затраты по фиксации подобных фактов, подготовке отчетов об оценке неосновательного обогащения и его взысканию в судебном порядке.

Вместе с тем, государственные, муниципальные учреждения, частные лица заинтересованы в возможности законного использования неиспользуемых земельных участков и их частей для обеспечения уставной деятельности, а также для размещения нестационарных торговых объектов, автостоянок, парковок, организации общественного питания, занятия физической культурой и спортом.

Указанную проблему можно решить, внося изменения в п. 3 ст. 269 Гражданского кодекса РФ, а также ст. 39.9, п. 2 ст. 39.16 Земельного кодекса РФ, п. 1 ст. 51 Бюджетного кодекса РФ, разрешив субъектам права постоянного (бессрочного) пользования — государственным и муниципальным учреждениям — по решению собственника передавать временно неиспользуемые земельные участки (их части) в аренду сроком до 5 лет под размещение объектов некапитального строительства

(рекламные конструкции, нестационарные торговые объекты, объекты благоустройства, парковки, автостоянки, спортивные площадки, общественные туалеты) при условии, что это не нарушает требований специального законодательства (о безопасности и антитеррористической защищенности, об образовательной деятельности, о здравоохранении и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об объектах культурного наследия) либо по согласованию с уполномоченными органами. При этом в обязательном порядке проводится рыночная оценка права аренды земельного участка, а доходы от передачи в аренду земельных участков должны распределяться между правообладателем и бюджетом публично-правового образования в равной (50%) либо иной пропорции. Для федерального бюджета такая пропорция предлагается в размере 50%. Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование государственным и муниципальным учреждениям, предполагается на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹.

При объединении титула права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования в единое ограниченное право оперативного управления в изменениях действующего законодательства можно будет предусмотреть нормативы перечислений в бюджет арендной платы за пользование частными лицами земельными участками, временно не задействованными в уставной деятельности учреждения. Если такие изменения внесены не будут, то доходы от передачи в аренду временно не используемых земельных участков станут легальными доходами бюджетных и автономных учреждений, являющимися объектом налогообложения.

Могут возразить, что такое объединение титулов оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования трудно осуществимо в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Однако представляется, что исходя из принципа недопустимости бессубъектных прав, субъектом права собственности на так называемые неразграниченные земли является Российская Федерация. Только Российская Федерация по Конституции России является государством. В данном случае в земельном законодательстве речь идет о том, что Российская Федерация делегировала ст. 3.3. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»² распоряжение частью своих земель органам местного самоуправления и органам исполнительной власти субъектов РФ (для размещения автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения). Поэтому доходы от распоряжения такими неразграниченными землями указаны в ст. 62 Бюджетного кодекса в качестве собственных доходов местных бюджетов. Соответственно, предоставление неразграниченного земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование государственному (муниципальному) учреждению влечет за собой возникновение права собственности публичного образования, являющегося учредителем учреждения (ст. 3.1. Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

Объединение титулов оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования имуществом бюджетного и автономного учреждения потребует детализации оснований и процедуры изъятия излишнего, не используемого либо используемого не по назначению имущества. Представляется, с учетом целевого назначения имущества бюджетных и автономных учреждений, что такое изъятие должно допускать-

¹ [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95629/ (дата обращения: 18.02.2021).

² [Электронный ресурс]. <https://rg.ru/2001/10/30/kodeks-dok.html> (дата обращения: 23.03.2021).

ся в качестве крайней меры. Такое изъятие должно предваряться привлечением к дисциплинарной и административной ответственности виновных должностных лиц учреждений, предупреждением, выдачей органами, осуществляющими контроль за соблюдением обязательных требований к имуществу, конкретных предписаний с разумными сроками для их исполнения (аналогичные нормы существуют в отношении земельных участков¹). Изымаемое имущество должно перераспределяться органами публичной власти, осуществляющими полномочия учредителя (собственника) и главного распорядителя средств бюджета, прежде всего между подведомственными организациями для обеспечения выполнения функций главного распорядителя.

Проблема планирования использования публичного имущества

К сожалению, вопросы управления публичным имуществом у нас всегда рассматриваются отдельно как осуществление полномочий собственника в гражданско-правовом смысле и не считаются теснейшим образом связанными с бюджетным планированием и бюджетным процессом. Только планирование приватизации публичного имущества, передачи публичного имущества в аренду как источников неналоговых доходов бюджета хоть как-то номинально увязано у нас с бюджетным процессом. Представляется, что причиной этого является недостаточное осознание того простого обстоятельства, что любой управленческий акт и его реализация так или иначе связаны с использованием либо перемещением публичного имущества. В этом смысле у нас нет органов публичной власти, так или иначе не задействованных в управлении публичным имуществом, понимаемом в узком смысле как его использование для реализации полномочий. Поэтому выделение управления публичным имуществом в качестве самостоятельной функции весьма условно.

Вопросы планирования отчуждения публичного имущества слабо связаны у нас с вопросами планирования государственных и муниципальных закупок по приобретению в собственность публичного образования либо в аренду имущества частных лиц. Отсюда хрестоматийные примеры, когда публичное образование вынуждено арендовать по рыночной цене ранее отчужденное при других условиях в процессе «массовой» приватизации из публичной собственности имущество.

Вопросы планирования использования земельного фонда, значительную часть которого образуют земли, государственная собственность на которые не разграничена, вообще рассматриваются только в части градостроительного и территориального планирования и не увязываются с реализацией полномочий публичных образований (кроме объектов федерального, регионального, местного значения) и планированием бюджета, межбюджетными отношениями. Отсюда дискреционные полномочия органов местного самоуправления (органов исполнительной власти го-

¹ См. п. 2 ст. 54 Земельного кодекса РФ (принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию осуществляется по решению исполнительного органа об изъятии земельного участка (при условии неустранения административного правонарушения, связанного с неиспользованием земельного участка по целевому назначению или его использованием с нарушением законодательства Российской Федерации), а также постановление Правительства РФ от 18.09.2013 № 821 (ред. от 13.12.2016) «Об утверждении Правил принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук и государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук), при его ненадлежащем использовании» (СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152015/~:text=Постановление%20Правительства%20РФ%20от%2018.09.2013,наук\)%2C%20при%20его%20ненадлежащем%20использовании%22](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152015/~:text=Постановление%20Правительства%20РФ%20от%2018.09.2013,наук)%2C%20при%20его%20ненадлежащем%20использовании%22) (дата обращения: 04.04.2021)).

родов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) при решении вопроса, предоставлять ли земельный участок в постоянное (бессрочное) пользование государственной организации либо в аренду частному лицу для пополнения бюджета публичного образования. Впрочем, в отношении государственного неразграниченного земельного фонда законодатель вообще допустил ситуацию бессубъектного права государственной собственности, о чем говорилось выше. Попытка устранить этот пробел лишь недавно была предпринята Верховным Судом Российской Федерации в п. 22 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020), Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.12.2019 по делу № 307-ЭС19-13722¹, из которого следует, что «уполномоченный орган, осуществляя предоставление земельного участка на соответствующем праве, не может действовать произвольно, в своих (или иных) интересах без обоснования необходимости такого предоставления (например, в отсутствие подтверждения необходимости предоставления конкретного участка документами территориального планирования, программами развития той или иной области). Так, орган местного самоуправления, осуществляющий распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах соответствующего муниципального образования, не вправе принять решение о закреплении на праве постоянного (бессрочного) пользования такого участка земли за иным органом местного самоуправления или муниципальным учреждением только с целью последующего разграничения права собственности на этот участок в пользу муниципального образования».

Низкое качество планирования использования публичного имущества влечет за собой как отчуждение из публичной собственности имущества, которое может быть использовано для реализации полномочий публичной власти, пусть и другого уровня, так и длительное нахождение в казне публичных образований непрофильных активов (находящиеся в неудовлетворительном состоянии объекты гражданской обороны, жилищного фонда и его инфраструктуры, незавершенного строительства), которые не востребованы как внутри государственного сектора, так и на рынке. Ставшим обычным оправданием такого положения вещей является отсутствие бюджетных средств.

Итак, в рамках настоящей статьи нами были сформулированы следующие основные выводы и предложения по изменению и совершенствованию законодательства в условиях централизованной бюджетной системы и казначейского исполнения системы бюджетов.

1. В условиях централизованной бюджетной системы и казначейского исполнения системы бюджетов, централизованной системы государственных и муниципальных закупок, с учетом признания Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований субъектами конституционного, административного, гражданского, финансового права, действующими в лице своих уполномоченных органов и организаций, необходимо в качестве общего правила отказаться от наделения органов публичной власти и казенных учреждений гражданско-правовым статусом юридического лица. Их конституционно- и административно-правовой статус позволяет представлять соответствующее публичное образование в гражданском обороте. Наделение органа публичной власти и казенного учреждения статусом юридического лица должно обосновываться отдельно необходимостью осуществления в публичных интересах конкретной функции (совершения валютных

¹ [Электронный ресурс]. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rf-ot-24122019-po-delu-n-307-es19-13722-a13-89512018/> (дата обращения: 13.02.2021).

операций, открытия специальных счетов, необходимости взаимодействия с иностранными контрагентами и т. п.).

2. Сущностный признак учреждения, отличающий его от органа публичной власти, заключается в том, что учреждение всегда осуществляет правоприменительные функции, а иные функции, например, по контролю и надзору может осуществлять только в порядке делегирования от органов публичной власти, если это прямо предусмотрено законом.

3. С учетом единого режима казенного имущества и имущества, закрепленного на праве оперативного управления (постоянного (бессрочного пользования)) за казенным учреждением, отсутствия необходимости в статусе юридического лица у органа публичной власти и казенного учреждения право оперативного управления (постоянного (бессрочного пользования)) органов публичной власти и казенных учреждений подлежит исключению из перечня ограниченных вещных прав. Являющиеся организационными отношения по использованию публичного имущества между органами публичной власти и учреждениями должны строиться по модели административно-правовых, а не гражданско-правовых.

3.1. Полномочия публичного собственника органов публичной власти и казенных учреждений (прежде всего, по учету и обеспечению надлежащей эксплуатации публичного имущества, а также по распоряжению конкретными видами публичного имущества в зависимости от его назначения с указанием исчерпывающих способов распоряжения) могут быть закреплены в главе 18 Бюджетного кодекса, устанавливающей статус участников бюджетного процесса (главного распорядителя бюджетных средств, казенного учреждения), либо в принятом в соответствии с Бюджетным кодексом типовом положении об органе публичной власти и казенном учреждении.

3.2. С учетом бюджетных полномочий по утверждению сметы, государственного (муниципального) задания, контролю за целевым использованием средств бюджета и иного имущества именно главному распорядителю средств бюджета (он же, как правило, учредитель публичного учреждения) должны принадлежать полномочия по перераспределению как движимого, так и недвижимого имущества между подведомственными организациями и по передаче такого имущества в ведение другого главного распорядителя бюджетных средств.

3.3. При отказе от конструкции права оперативного управления в отношении недвижимого имущества (права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком), тем не менее, его пользователь и главный распорядитель средств бюджета должны указываться в Едином государственном реестре недвижимости в рамках информационного взаимодействия.

3.4. Публичное имущество при нецелесообразности использования внутри одного уровня бюджетной системы (а также государственной корпорации, государственной компании) должно, в первую очередь, быть предложено на другой уровень бюджетной системы и может быть передано в пользование третьих лиц либо отчуждено только в случае не востребованности другим уровнем бюджетной системы.

3.5. Органы публичной власти и казенные учреждения как использующие казенное имущество не должны являться плательщиками налога на имущество и земельного налога. Соответствующие изменения должны быть внесены в Налоговый кодекс.

4. Вопросы использования невостребованного (неиспользуемого) тем или иным органом публичной власти либо учреждением имущества, созданного за счет бюджетных средств, должны решаться при планировании бюджета публичного образования на соответствующий год и не могут решаться вне бюджетных правоотношений как непосредственно на них влияющие. Соответствующие нормы необходимо предусмотреть в Бюджетном кодексе.

5. С учетом осуществления автономными и бюджетными учреждениями приносящей доходы деятельности и наличия у них имущества, учитываемого на отдельном балансе, целесообразно сохранение права оперативного управления и его объединение в единое вещное право оперативного управления с правом постоянного (бессрочного) пользования земельными участками с установлением в законодательстве права распоряжения земельными участками и пропорции отчисления в бюджет публичного образования средств от использования таких земельных участков (для федерального бюджета предлагается 50%).

6. Объединение титулов оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования имуществом бюджетного и автономного учреждения потребует детализации оснований и процедуры изъятия излишнего, не используемого либо используемого не по назначению имущества. Представляется, с учетом целевого назначения имущества бюджетных и автономных учреждений, что такое изъятие должно допускаться в качестве крайней меры. Такое изъятие должно предваряться привлечением к дисциплинарной и административной ответственности виновных должностных лиц учреждений, предупреждением, выдачей органами, осуществляющими контроль за соблюдением обязательных требований к имуществу, конкретных предписаний с разумными сроками для их исполнения (аналогичные нормы существуют в отношении земельных участков).

Литература

1. *Братусь С. Н.* Субъекты гражданского права. М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950.
2. *Ельашевич В. Б.* Избранные труды о юридических лицах, объектах гражданских правоотношений и организации их оборота. М. : Статут, 2007. Законы гражданские (Св. Зак. Т. X, ч. 1). Практический и теоретический комментарий под редакцией А. Э. Вормса, В. Б. Ельашевича.
3. *Кассо Л. А.* Русское поземельное право. М., 1906.
4. *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002.

Об авторе:

Шульженко Станислав Игоревич, заместитель начальника межрегионального филиала Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в г. Санкт-Петербурге, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.Shulgenko@yandex.ru

References

1. Bratus S. N. Subjects of civil law. M.: State Publishing House of Legal Literature, 1950. (In rus).
2. Elyashevich V. B. Selected works on legal entities, objects of civil legal relations and the organization of their turnover. M.: Statute, 2007. Civil Laws (Code of Laws, Vol. X, P. 1). Practical and theoretical commentary. Ed. A. E. Worms, V. B. Elyashevich. (In rus).
3. Casso L. A. Russian land law. M., 1906. (In rus).
4. Yanzhul I. I. Basic principles of financial science. The State Revenue Doctrine. M. : Statute, 2002. (In rus).

About the author:

Stanislav I. Shulgenko, Deputy Head of the Interregional branch of Federal State Institution «Center for ensuring the activities of the Treasury of Russia» in Saint-Petersburg, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru

Молдавия после Додона: перспективы развития российско-молдавского сотрудничества

Мальчушкин Н. А.

Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, Российская Федерация; nikol-mal@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена перспективам развития российско-молдавских отношений после победы Майи Санду на выборах президента в Республике Молдова. В работе рассмотрены исторические предпосылки и современное состояние политико-экономического сотрудничества России и Молдовы; отмечается, что Россия сохраняет свою значимость для Молдавии в сферах энергетической безопасности и продовольственного экспорта; в то же время подчеркивается существенный экономический дисбаланс в отношениях стран. Авторы указывают на нестабильность двустороннего взаимодействия, обусловленную тремя обстоятельствами: внешними факторами (прежде всего, влиянием Европейского союза), позицией новоизбранного президента республики, а также соотношением политических сил в национальном парламенте. Приход к власти проевропейского политика, по мнению авторов, не означает одностороннего отказа Молдовы от сотрудничества с Россией; несмотря на очевидное стремление ускорить интеграцию страны в Европейский союз, новое руководство пока не готово отказаться от диалога с Москвой: в политическом, экономическом и военном профилях Молдавии одним из наиболее важных компонентов по-прежнему остается Россия.

Поскольку внутривнутриполитические трансформации в республике имеют потенциал к снижению влияния России на Молдавию, на основе исследования текущей конфигурации двусторонних отношений авторы выделяют возможные шаги с российской стороны, способные укрепить существующий фундамент позитивного взаимодействия стран. Особо подчеркивается, что на фоне существующих параметров современной системы международных отношений даже в случае реализации наиболее пессимистичного сценария ущерб для российских интересов (помимо репутационных потерь) можно оценивать как сравнительно незначительный.

Ключевые слова: Россия, Молдавия, евроинтеграция, Игорь Додон, Майя Санду, Приднестровская Молдавская Республика

Для цитирования: Мальчушкин Н. А. Молдавия после Додона: перспективы развития российско-молдавского сотрудничества // Управленческое консультирование. 2021. № 7. С. 131–147.

Post-Dodon Moldova: Prospects for the Development of Russian-Moldovan Relations

Nikolay A. Malchushkin

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation; Nikol-mal@mail.ru

ABSTRACT

The article is dedicated to the prospects for the development of Russian-Moldovan relations after the victory of Maia Sandu in the presidential elections in the Republic of Moldova. The work examines the historical background and the current state of political and economic cooperation between Russia and Moldova. It is outlined that Russia retains its importance for Moldova in the fields of energy security and food exports; at the same time, a significant economic imbalance in relations is emphasized. The authors point to the instability of bilateral interaction due to three circumstances: external factors (primarily, the influence of the European Union), the stance of the newly elected president of the republic, and the balance of political forces in the national parliament of Moldova. According to the authors, the assumption of power by a pro-European politician does not

imply Moldova's unilateral refusal to cooperate with Russia. Despite the obvious intention to accelerate the country's integration into the European Union, the new leadership is not yet ready to abandon the dialogue with Moscow. In the political, economic, and military profiles of Moldova, Russia remains one of the most important partners.

Since the internal political transformations in the republic carry the potential to diminish Russian influence over Moldova, the authors highlight possible steps on the Russian side that are capable of strengthening the existing foundation of positive interaction between countries, based on a study of the current configuration of bilateral relations. It is particularly underlined that against the background of the existing parameters of the modern system of international relations, even in the event of the most pessimistic scenario, the damage to Russian interests (apart from reputational losses) can be assessed as relatively insignificant.

Keywords: Russia, Moldova, European integration, Igor Dodon, Maia Sandu, Transnistria

For citing: Malchushkin N. A. Post-Dodon Moldova: Prospects for the Development of Russian-Moldovan Relations // Administrative consulting. 2021. No. 7. P. 131–147.

Введение

Отношения Российской Федерации и Республики Молдовы в постсоветский период отличаются дуалистичностью и непостоянством, что характерно для большинства бывших резидентов социалистического содружества в Центральной и Восточной Европе. Концепция «нового политического мышления», провозглашенная в 1985 г. последним Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым, способствовала всплеску националистических настроений в странах социалистического блока, во многом определив последующее четко выраженное тяготение национальных республик европейской части СССР к интеграции с Европейским союзом (ЕС). Для Молдовы европейский вектор внешней политики после краха Советского Союза объясним, кроме того, традиционно тесными связями с Румынией. В 1994 г. было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Республики Молдова и ЕС, выступившее юридической основой для взаимодействия страны и европейского интеграционного объединения. Но, несмотря на выбор «европейского пути развития», российско-молдавские связи не были окончательно разрушены: полный отказ Кишинева от кооперации с Москвой затруднен по ряду причин. Прежде всего, это обуславливается прагматизмом в экономическом плане: Россия экспортирует в страну энергоресурсы и одновременно является обширным рынком для молдавской сельскохозяйственной продукции. Немаловажен также тот факт, что на де-юре территории Молдовы — в непризнанной Приднестровской Молдавской Республике (ПМР) — сохраняется российское военное присутствие в виде миротворческого контингента.

На протяжении последних лет традиционная холодность внешней политики Республики Молдовы на российском направлении отчасти компенсировалась сравнительно лояльной по отношению к РФ позицией президента страны Игоря Додона. Ситуация изменилась в начале ноября 2020 г., когда на президентских выборах после двух туров победу одержала бывшая премьер-министр и активная сторонница евроинтеграции Майя Санду. И хотя в рамках молдавской парламентской традиции президент обладает ограниченными полномочиями, реализация предвыборной программы Санду на практике потенциально способна ускорить сворачивание российско-молдавских отношений в политической и экономической сферах.

Данная работа ставит цель рассмотреть результаты прошедших в Молдавии президентских выборов в контексте их влияния на интенсивность сотрудничества между Москвой и Кишиневом в средне- и долгосрочной перспективе. Характер работы определил необходимость применения общенаучных и статистических методов исследования.

Отметим, что эволюция отношений России и Молдавии получила сравнительно невысокую степень внимания со стороны научного сообщества, возможно, вследствие достаточно низкого политико-экономического веса Республики Молдовы в глобальной конфигурации международных отношений в целом, и Европы, в частности. Тем не менее, молдавское государство, выступая своеобразным буфером между сферами интересов НАТО и РФ, регулярно становится объектом научных исследований. Среди работ российских исследователей следует выделить в первую очередь труды С. Я. Лавренова и С. В. Астаховой [1; 2; 8; 9], имеется ряд работ и других авторов, в том числе [4; 5; 6; 7; 10; 11; 12; 13; 14]; характерными примерами зарубежных исследований на данную тему являются работы Lucan A. Way, M. M. Trandafir, R. Newnham [22; 26; 27] и некоторых других исследователей [19; 21; 24].

Результаты и обсуждения

Российско-молдавские связи имеют давнюю традицию. Значительный вклад в формирование российско-молдавских отношений в ранний постсоветский период оказал исторический опыт существования молдавского этноса. Часть современной Молдавии входила в состав Киевской Руси; впоследствии Молдавское княжество находилось под юрисдикцией Османской империи, Речи Посполитой, а с конца XVIII в. — Российской империи. В результате войн и вооруженных конфликтов на протяжении нескольких веков территория проживания молдаван дробилась, перекраивалась и переходила от одного завоевателя к другому. Во второй половине XIX в. Молдавия объединилась с Валахией в единое государство под турецким протекторатом — Румынию. Позднее Россия в ходе русско-турецкой войны 1878 г. восстановила контроль над частью молдавской территории — Бессарабией. Распад Российской империи в 1917 г. послужил поводом для провозглашения в границах бывшей Бессарабской губернии Молдавской демократической республики (МДР) — вначале как автономного, затем как независимого государственного объединения. В 1918 г. руководство МДР приняло решение о вхождении в состав Румынского королевства на правах автономии. «Бессарабский вопрос» о принадлежности региона стал предметом долгих переговоров и протестов между СССР и Румынией, и в итоге привел к тому, что в 1924 г. на левобережной части Днестра, не вошедшей в МДР (значительная часть современного Приднестровья), была создана Молдавская Автономная Советская Социалистическая Республика, вошедшая в состав Украинской ССР. В 1940 г. Советский Союз, опираясь на положения советско-германского Договора о ненападении, вынудил Румынию вернуть Бессарабию, в рамках которой Молдавская автономия была реорганизована в самостоятельную советскую республику со столицей в городе Кишинев.

Советская эпоха в истории Молдавии связана не только с оформлением государственности, но и с нарастанием и долговременной консервацией ряда внутренних проблем, в частности, этнического вопроса. Национальная политика большевиков конца 1910–1920-х годов в отношении новых союзных республик, построенная на принципе интернационализма, выражалась в намеренном смешении этносов без учета национальной культуры, языка и идентичности. В пред- и послевоенное время 1930–1940-х годов интернационализация сменилась усилением советизации: классово чуждые и враждебно настроенные по отношению к советской власти элементы подвергались репрессиям и выселению с территории проживания (так, в 1949 г. из Молдавии в ходе массовой депортации были вывезены около 35 тыс. чел. [15, с. 365–367]). В то же время советская власть прилагала усилия по формированию молдавской идентичности: в начале 1920-х годов был разработан молдавский кириллический алфавит, а молдавский язык выделен в качестве отдель-

ного. При этом на территории Молдавии наблюдалось этническое многообразие населения (согласно переписи 1989 г. там проживало 65% молдаван, 14% украинцев, 13% русских и 8% других народов: евреи, цыгане, болгары, гагаузы и белорусы [3, с. 58]). В целом мирное многокультурное сосуществование, сложившееся за несколько десятилетий в Молдавской ССР, гарантировалось стабильностью советской системы, поэтому ее постепенный распад закономерно вызвал пертурбации в молдавском обществе.

Политика перестройки и гласности Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева в конце 1980-х годов спровоцировала всплеск общественного активизма и националистических настроений в союзных республиках. Молдавия не осталась в стороне от этой тенденции. С 1987 г. началось открытое высказывание прорумынских, антирусских и антисоветских лозунгов, возникло множество независимых общественных объединений демократической направленности; республиканское партийное руководство к подобным явлениям относилось благосклонно. Несмотря на активность сторонников коммунистической партии, в марте 1991 г. Молдавия бойкотировала проведение референдума о сохранении СССР и отказалась принять участие в разработке Союзного договора. «Августовский путч» ГКЧП в Москве 18–21 августа 1991 г. и отстранение от власти М. С. Горбачева не остановили решительности руководства республики, и борьба за независимость достигла своей кульминации: 23 августа, одновременно с Б. Н. Ельциным в России, парламент страны запретил деятельность компартии, а через 4 дня объявил Молдавию суверенным государством. 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате глава республики вместе с другими главами постсоветских государств подписал протокол к соглашению о создании Содружества Независимых Государств; 6 апреля 1992 г. Российская Федерация и Республика Молдова установили дипломатические отношения.

Обретение суверенитета вызвало в Молдавии переориентацию интересов от воссоединения с Румынией к националистическим тенденциям и консолидации страны, что требовало подавления регионального сепаратизма. 2 марта 1992 г. конфликт в Приднестровье (регион на восточном берегу Днестра, населенный в равных долях молдаванами, русскими и украинцами, объявивший о независимости и образовании ПМР со столицей в Тирасполе в сентябре 1990 г.) переходит в активную фазу. Присутствие российской 14-й армии в ПМР, существенно сдерживающее наступление молдавских вооруженных сил, становится камнем преткновения между Москвой и Кишиневом: при румынской поддержке президент республики М. Снегур открыто обвиняет Россию в военной агрессии против республики, срывая многосторонний переговорный механизм урегулирования ситуации. Несмотря на это, ожесточенные попытки наступления молдавской армии на Бендеры в июне оборачиваются поражением, и уже 21 июля 1992 г., после прекращения боевых действий и отвода приднестровских и молдавских сил с линии конфликта, президенты М. Снегур и Б. Ельцин подписывают соглашение об основах приднестровского урегулирования. При незначительных территориальных потерях ПМР получила гарантии военно-политической безопасности в виде постоянного присутствия с 1995 г. на территории непризнанной республики российского миротворческого контингента. Переговорный процесс между ПМР и Республикой Молдова ведется при посредничестве России, Украины и ОБСЕ; в настоящее время, при отсутствии существенных сдвигов, конфликт можно считать «замороженным».

Принимая во внимание указанные точки столкновения интересов России и Молдавии, можно утверждать, что европейский вектор во внешней политике Кишинева стал приоритетным после распада СССР (несмотря на членство в СНГ), что в целом характерно для бывших европейских сателлитов Союза. Тесные политические и экономические связи с Россией, характерные для периода 1990-х годов, не помешали

Кишиневу предпринять ряд шагов, направленных на укрепление внешнеполитического взаимодействия с ЕС.

Основой для развития диалога с Евросоюзом стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, подписанное в 1994 г. и вступившее в силу четыре года спустя. Данное рамочное соглашение, заключенное сроком на 10 лет, установило принципы взаимной кооперации в экономической, политической, культурной и других сферах. В обмен на финансово-техническую поддержку ЕС выдвинул требования по проведению комплекса социальных и экономических реформ, выполнение которых является обязательным условием для получения членства. Однако в отличие от постсоциалистических стран Центрально-Восточной Европы, которые успешно вошли в состав Евросоюза, перед Кишиневом стоят две крайне сложных проблемы, не позволяющие ему в ближайшей перспективе войти в ЕС. Прежде всего, это низкий уровень развития страны в контексте европейского региона [24]. Наглядное сравнение главных социально-экономических показателей Молдавии и стран Восточной Европы — членов ЕС представлено в табл. 1.

Существенный разрыв в приведенных данных свидетельствует о том, что Молдавия является одной из беднейших (если не самой бедной) республик в Восточной Европе. Еще одним наглядным доказательством недостатка экономических возможностей внутри страны служат показатели трудовой миграции среди молдаван. Согласно данным Национального Бюро статистики Республики Молдова, в 2019 г. более 246 тыс. чел. планировали или уже работали за рубежом, что составляет порядка 27% от трудоспособного населения страны¹. В 2020 г. Молдавия заняла четвертое место в мире — после Таджикистана, Киргизии и Косово — по доле денежных переводов трудовых мигрантов из-за границы в ВВП государства (15,1%). Снижение показателей по сравнению с прошлым годом (16,2%)² связано в первую очередь с глобальной пандемией COVID-19 и уменьшением трудовой активности за рубежом, однако для условий, близких к допандемическим, можно сделать предположение о сохранении относительно высокой степени зависимости молдавской экономики от заработка мигрантов за рубежом. Для Евросоюза совокупные показатели экономики страны ставят под сомнение разумность ее включения в общеевропейскую систему.

Вторым препятствием выступает международно-правовой статус Приднестровской Молдавской Республики. С момента завершения активной фазы Приднестровского конфликта в 1992 г. переговорный процесс между представителями Кишинева и Тирасполя привел к общей нормализации отношений и снижению взаимной неприязни, однако достичь в принципе каких-либо результатов в вопросе статуса отделившейся республики не удалось, несмотря на посредничество ОБСЕ, РФ и Украины. ПМР является юридически непризнанным государством. Молдавия считает фактически контролируемые ПМР территории временно оккупированными, а ее руководство — сепаратистами. Ряд ключевых обстоятельств усложняют разрешение данного вопроса. Во-первых, уже 25 лет в ПМР располагается оперативная группа российских войск. Изначально пяти тысячный контингент выполнял миротворческие цели: по соглашению об урегулировании конфликта между М. Снегуром и Б. Ельциным он выступал гарантом недопущения повторных боевых действий между сторонами. Сейчас основной функцией группировки, сократившейся почти в пять раз, остается охрана военных складов в приднестровском селе Колбасна, где хранится арсенал бывшей советской

¹ Labor force in the Republic of Moldova: employment and unemployment in 2019 // Statistica Moldovei [Электронный ресурс]. URL: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6617> (дата обращения: 07.12.2020).

² Phase II: COVID-19 Crisis through a Migration Lens. Migration and Development Brief 33. October 2020 // KNOMAD [Электронный ресурс]. URL: https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-11/Migration%20%26%20Development_Brief%2033.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

**Экономико-социальное положение Республики Молдова
в сравнении со странами — членами Европейского союза
в Восточной Европе, 2019 г.**

Table 1. Social and economic standing of Moldova in comparison
to EU members in Eastern Europe, 2019

Страна	ВВП, млрд долл.	ВНД на душу населения*, долл.	Средняя продолжи- тельность жизни, лет	Динамика численности населения 2000–2019, %	Уровень бедности населения, %
Польша	592,164	15 200	78,3	–0,8	15,4 (2018)
Румыния	250,077	12 630	76	–13,8	23,8 (2018)
Чехия	246,489	22 000	79,3	+4,4	10,1 (2018)
Венгрия	160,967	16 140	76	–4,4	12,3
Словакия	105,422	19 320	77,8	+1,2	12,2 (2017)
Болгария	67,927	9410	75	–14,7	22,6 (2018)
Молдавия	11,955	3930 (2018)	71,9	–9,2	23 (2018)

*Валовой национальный доход (ВНД) — один из основных экономических показателей в классификации Всемирного банка. Рассчитывается по формуле: $ВНД = ВВП + Сальдо\ первичных\ доходов$.

Источники: составлено по данным World Bank Open Data [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/> (дата обращения: 03.12.2020); CIA The World Factbook [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> (дата обращения: 03.12.2020).

Примечание: указанные данные не включают ПМР.

14-й армии. Значительная доля оставшихся вооружений, техники и боеприпасов подлелжит утилизации или вывозу, но реализация процесса происходит только когда у власти в Молдавии находятся политические силы сравнительно пророссийской направленности (как это было в начале 2000-х при Владимире Воронине и во второй половине 2010-х при Игоре Додоне). При смене настроений руководства Кишинева на проевропейские, переговоры об утилизации боеприпасов, как правило, замораживаются, уступая место дискуссии о легитимности дислокации российских войск в ПМР. Во-вторых, за четверть века Молдавия и Приднестровье настолько обособились друг от друга, что достижение компромисса между ними становится сложнейшим, если не невозможным, пунктом переговоров. В обеих странах уже сложились как самостоятельные социально-политические и экономические системы, так и независимые элиты с противоположными интересами. Де-факто отделившийся регион с присутствием иностранных вооруженных сил — это один из камней преткновения в диалоге Кишинева и Брюсселя об интеграции страны в ЕС.

Таким образом, европейское направление остается значимым для Кишинева. Тесные связи со странами ЕС обеспечиваются в первую очередь политическими и экономическими факторами. На смену базового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. пришло двустороннее Партнерство для мобильности, подписанное сторонами в 2008 г. Оно определяло общие цели и точки контакта для последующей кооперации в ключевых направлениях деятельности. В рамках курса на интеграцию Республика Молдова в 2009 г. стала участником проекта «Восточное партнерство». 27 июня 2014 г. было подписано Соглашение об ассоциации с ЕС (СА), которое вступило в силу два года спустя. В обмен на безвизовый режим

и финансовую помощь Молдавия взяла на себя обязательства продолжать реформирование внутренней политики в соответствии с законодательством и практиками Евросоюза. Одновременно с СА было подписано соглашение о создании Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли с Европейским союзом (УВЗСТ). Реализация УВЗСТ облегчила доступ молдавскому экспорту на европейские рынки и создала условия максимального благоприятствования для обоюдной торговли. Объективным показателем эффективности экономического сотрудничества выступает главенствующая роль Евросоюза в качестве торгового партнера Молдовы (54% товарооборота в 2019 г.¹). Однако важно подчеркнуть тот факт, что участие в «Восточном Партнерстве» и подписание СА и УВЗСТ не обозначают начала процедуры вступления Молдавии в ЕС. Статус ассоциированного государства служит своего рода заменой полноценному членству в Союзе, равно как и УВЗСТ не тождественна полному выходу на единый рынок Европы.

Помимо Евросоюза Молдавия осуществляет сотрудничество с Организацией Североатлантического договора. С 1994 г. Кишинев участвует в программе НАТО «Партнерство во имя мира», в рамках которой получает поддержку в области обороны и внутренней безопасности, а в 2006 г. между сторонами был утвержден Индивидуальный план действий. На территории Молдавии базируется несколько профильных учреждений Альянса — Центр документирования и информирования (с 2007 г.) и Бюро по связям с НАТО (с 2017 г.). В их функционал входит формирование позитивного имиджа Альянса в стране и продолжение сотрудничества в приоритетных областях. Несмотря на тот факт, что Национальная армия Молдавии участвовала в ряде миротворческих операций под эгидой НАТО (наиболее крупный контингент — в Косово с 2014 г.²), членство Молдавии в Североатлантическом альянсе не стоит на повестке дня. Во-первых, по конституции государство обладает нейтральным статусом, во-вторых, подобное решение не находит широкого отклика среди населения. По результатам опросов общественного мнения, в декабре 2018 г. только 22% респондентов выступали за вступление Республики в НАТО³. В результате своеобразное «подвешенное» состояние не позволяет Молдавии полностью отказаться от сотрудничества с Россией ни в военном-политическом, ни в экономическом планах.

Что касается политики России в отношении Республики Молдова, то в начале 1990-х годов постсоветское пространство представляло для молодого российского государства одно из ключевых внешнеполитических направлений, что получило отражение в Концепции внешней политики РФ 1993 г. Так, в документе особо подчеркивается важность налаживания устойчивых взаимоотношений со странами СНГ, участником которого является Молдавия. Помимо этого Молдова рассматривалась как страна, на которую оказывает влияние характер отношений России с восточноевропейскими странами в целом, — в концепции отмечался восточноевропейский приоритет российской внешней политики. Это объяснялось историческими предпосылками, сложившимися культурными, социальными и экономическими связями. Приверженность проевропейскому курсу в большинстве бывших социалистических стран внесла коррективы в российское политическое планирование, однако значимость реализации потенциала СНГ отмечается и в последующих версиях доку-

¹ Moldova — Trade // European Commission [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/moldova/> (дата обращения: 08.12.2020).

² RAPORT de activitate a Ministerului Apărării pentry anul 2019 // Ministerul Apararii [Электронный ресурс]. URL: https://www.army.md/img/userfiles/image/file/raport_2019%20fin.pdf (дата обращения: 11.12.2020).

³ Public Opinion Survey: Residents of Moldova // Center for Insights in Survey Research [Электронный ресурс]. URL: https://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_december_2018-january_2019.pdf (дата обращения: 11.12.2020).

мента (2000, 2008, 2013, 2016 гг.). Кроме того, в концепции 2016 г. Молдова упоминается в разрезе поддержки ее территориальной целостности, но при определении особого статуса ПМР. В целом двусторонние отношения строятся на договорно-правовой базе, насчитывающей более 180 документов.

В последние годы межгосударственные отношения России и Молдовы характеризуются определенной нестабильностью: можно выделить периоды как потепления, так и ухудшения. Ретроспективный анализ российско-молдавского взаимодействия демонстрирует, что на частотность периодов потепления со стороны Молдовы ключевое влияние оказывают три фактора: внешние обстоятельства, личность и партийная принадлежность президента, а также состав парламента. Последний пункт особо важен, поскольку по конституции Молдавия относится к парламентским республикам, а управленческие полномочия президента ограничены. Условно можно выделить два периода сравнительно пророссийского вектора внешней политики Молдавии.

2001–2003 гг.: президентство Владимира Воронина. Предыдущее десятилетие планомерного движения в сторону евроинтеграции не решило насущных социально-экономических проблем страны, что принесло партии коммунистов популярность и победу на парламентских выборах. Президентом был избран представитель КПРМ В. Воронин. Приход к власти коммунистических сил сыграл на руку России, поскольку новое руководство отличалось явной пророссийской риторикой, выступало за вступление Молдавии в Союз РФ и Белоруссии. В 2001 г. Москва и Кишинев подписали базовый Договор о дружбе и сотрудничестве (вступил в силу в следующем году). В 2003 г. на обсуждение был вынесен план урегулирования Приднестровского конфликта, получивший по имени первого заместителя руководителя Администрации Президента РФ Дмитрия Козака название «Меморандум Козака». План предполагал федерализацию Молдовы, наделение ПМР и Гагаузии особым статусом и размещение российских миротворцев в Приднестровье сроком на 20 лет.

Вместе с тем, несмотря на активизацию российско-молдавских отношений в первые годы президентства Воронина, коммунисты оказались не готовы выстраивать политику, вызывавшую неодобрение со стороны Запада, и проевропейский прагматизм вышел на первое место. Этому способствовали как внутренние (необходимость консолидировать избирателей перед предстоящими выборами), так и внешние («цветные революции» в Грузии (2003 г.), на Украине (2004 г.), а также подготовка вступления Румынии в ЕС, в связи с чем Молдавия оказалась окружена сторонниками сближения с Европой) факторы. Под давлением западных партнеров Молдавия сорвала подписание «плана Козака», а в 2005 г. В. Воронин публично заявил о безоговорочной ориентации на интеграцию с ЕС.

2016–2020 годы: президентство Игоря Додона. К середине второго десятилетия XXI в. существенно усилился разрыв между ожиданиями населения и внешнеполитическими приоритетами молдавского правительства. С одной стороны, необходимость сохранения регулярной финансовой помощи ЕС подчеркивала слабость национальной экономики, с другой — общество не видело обещаемых перспектив полноценной интеграции. Популярность проевропейского курса, будучи на пике в 2007 г., к 2015 г. сократилась почти вдвое. По опросам, в случае проведения референдума о присоединении к внешним блокам Евросоюз выбрали 39% респондентов, в то время как 42% поддержали Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Имидж России в глазах молдаван возрастал, о чем свидетельствует рейтинг доверия населения к европейским лидерам (в 2015 г. кандидатуру В. Путина поддерживало большинство опрошенных — 64%)¹. Следствием такого изменения стала победа на

¹ Barometrul Opiniei Publice // Institutul de Politici Publice [Электронный ресурс]. URL: https://ipp.md/old/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2015_prima_parte_final.pdf (дата обращения: 22.12.2020).

президентских выборах 2016 г. оппозиционного кандидата, лидера Партии социалистов И. Додона.

Возобновление тесного сотрудничества с Москвой стало возможным не только благодаря лояльному отношению нового президента к России, но и личным контактам И. Додона и В. Путина. В 2017 г. И. Додон совершил первый за несколько лет официальный визит в Москву, где на встрече с российским президентом заявил о будущей денонсации Соглашения об Ассоциации с ЕС и прекращении интеграции с НАТО. Еще одним шагом стало подписание меморандума о сотрудничестве с ЕАЭС, в результате которого в 2018 г. Молдавия получила в региональном объединении статус страны-наблюдателя. В приднестровском вопросе И. Додон занял переговорную позицию: в 2017 г. он провел первую за долгое время встречу с президентом ПМР В. Красносельским. В то же время в рамках пророссийского курса новый руководитель поддерживал российское миротворческое присутствие в Приднестровье, выступая против действий парламента по изменению ситуации.

Тем не менее, стоит отметить, что реальное влияние президента на формирование государственной политики к 2016 г. существенно сократилось. Происходила постепенная эволюция Молдавии из президентской в парламентскую республику: если в 2000-х президенты, де-юре имея ограниченный функционал, де-факто играли ключевую роль в управленческом процессе, то с 2010-х годов расклад сил складывался в пользу парламента и премьер-министра. Большую часть президентского срока И. Додона ведущие позиции в парламенте занимала Демократическая партия (42 из 101 места), находившаяся в прямой оппозиции президенту. Противостояние президента и парламента выражалось в регулярном торпедировании политических инициатив И. Додона, в частности, о проведении всенародного референдума о расширении полномочий главы государства. Разногласия по поводу выстраиваемого курса неоднократно приводили к временному отстранению И. Додона с занимаемой должности. В 2018–2019 годах риторика президента в отношении России сменилась с крайне оптимистичной на умеренную; так, спустя два года после заявления об аннулировании СА глава страны вновь заявил о приоритете европейской интеграции¹. Однако это не означало серьезного похолодания в отношениях Москвы и Кишинева вплоть до выборов 2020 г.

Помимо политических аспектов, оценка состояния российско-молдавских отношений требует также изучения особенностей экономического взаимодействия. Отметим наличие существенного перекоса в экономическом весе двусторонней торговли (2019 г.): если для Молдовы РФ занимает третье место по показателям импорта и экспорта (11,8% и 8,99% соответственно²), то для Москвы товарооборот с Кишиневом не является приоритетным (50-е место в экспорте с долей 0,2974% и 62-е место в импорте с долей 0,1493%³). Структура товарооборота стран представлена в табл. 2.

Представленная информация свидетельствует о нишевом характере молдавской продукции на российском рынке. Несмотря на общую торговую ориентированность Молдавии на страны Евросоюза, ее товары зачастую являются неконкурентными в отношении предлагаемого ассортимента других европейских государств (напри-

¹ Președintele a avut o întvedere cu șeful Directoratului General pentru Vecinătate din cadrul Comisiei Europene // MOLDPRESS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.moldpres.md/news/2019/09/17/19007308> (дата обращения: 22.12.2020).

² Moldova | Imports and Exports // Trend Economy [Электронный ресурс]. URL: <https://trendeconomy.com/data/h2/Moldova/TOTAL> (дата обращения: 23.12.2020).

³ Торговля между Россией и Молдовой в 2019 г. // Russian Trade [Электронный ресурс]. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-moldovoy-v-2019-g/> (дата обращения: 23.12.2020).

Структура товарооборота между Россией и Молдавией, 2019 г.
Table 2. Structure of commodity turnover between Russia and Moldova, 2019

Деятельность	Вид товара	Доля от общего объема, %
Экспорт из РФ в Молдову	Минеральные продукты	60,82
	Продукты химической промышленности	12,17
	Продовольственные товары	8,33
	Машины, оборудование и транспортные средства	7,91
	Металлы и металлические изделия	4,01
	Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	2,37
	Текстиль и обувь	1,04
Импорт из Молдовы в РФ	Продовольственные товары	66,20
	Текстиль и обувь	9,70
	Машины, оборудование и транспортные средства	8,44
	Металлы и металлические изделия	5,43
	Продукты химической промышленности	3,89

Источник: составлено по данным: Торговля между Россией и Молдовой в 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/torgovlya-mezhdu-rossiye-i-moldovoy-v-2019-g/> (дата обращения: 03.12.2020).

Примечание: указанные данные не включают ПМП.

мер, алкогольная продукция). Привязка отдельных отраслей экономики Молдовы к России и востребованность ее товаров подчеркивалась В. Путиным во время его выступления на XVII заседании дискуссионного клуба «Валдай» в октябре 2020 г.¹ Очевидно, что подобная ситуация может активно использоваться для отстаивания российских экономических интересов в регионе. Так, в 2013 г., в преддверии подписания Молдавией СА и УВЗСТ, Россия объявила эмбарго на поставку молдавской алкогольной продукции вследствие проблем с ее качеством.

Сохранение энергетической безопасности Молдовы также во многом завязано на поставках углеводородов из России. 99% потребностей страны в природном газе покрывает российское ПАО «Газпром». Доставка газа осуществляется транзитом через Украину (магистральный газопровод «Уренгой-Помары-Ужгород»), в качестве поставщика выступает дочернее предприятие «Газпрома» — АО «Moldovagaz». Альтернативным поставщиком энергоресурсов является соседняя Румыния: в 2014 г. в эксплуатацию введен газопровод «Яссы-Унгены», за счет которого удалось переориентировать приграничные районы Молдавии на румынскую энергию. В практическом плане такое решение существенно не повлияло на повышение энергобезопасности страны; импорт газа из Румынии покрывал около 0,1% нужд. Летом 2020 г. была открыта ветка газопровода «Унгены-Кишинев», находящаяся в ведении румынского оператора «Transgaz». После ввода ветки в эксплуатацию в 2021 г. Молдавия сможет перекачивать около 1,5 млрд м³ румынского газа, что покрывает примерно половину от требуемого объема. Эксперты относятся скептически к такому прогнозу; по их мнению,

¹ Заседание дискуссионного клуба «Валдай» // Kremlin.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64261> (дата обращения: 23.12.2020).

на сегодняшний день румынская сторона не обладает необходимой инфраструктурой для выведения трубопровода на полную мощность¹.

Отдельным камнем преткновения российско-молдавского экономического сотрудничества выступает растущая задолженность Приднестровья за газ. Неподконтрольная Кишиневу левобережная часть Днестра получает газопоставки от «Moldovagaz», однако отказывается за них платить, перекаладывая ответственность на молдавское правительство. В свою очередь, Кишинев не признает долг ПМР, о чем напрямую заявил экс-президент И. Додон в начале зимы 2020 г.² К концу 2020 г. сумма долга достигла 7,5 млрд долл., существует вероятность его перехода в состояние невозвратного. Однако решение этого вопроса осложняется тем фактом, что газ поставляется в Молдавию с российской стороны сугубо через территорию ПМР, в связи с чем возможности Кишинева позитивно влиять на газоснабжение страны существенно ограничены.

Россия на протяжении последних лет остается для Молдавии вынужденным экономическим визави, от которого она не может отказаться по объективным причинам, даже всецело фокусируясь на Евросоюзе. Более того, по данным Международной организации труда, РФ выступает самым популярным направлением для трудовых мигрантов³. До конца 2020 г. приверженность президента пророссийскому курсу сохраняла за Молдавией статус неприоритетного, но относительно удобного партнера. Прошедшие в ноябре президентские выборы и победа проевропейского политика Майи Санду внесли в сложившуюся конфигурацию элемент непредсказуемости.

Очередная смена политического вектора была вызвана обострившимся общественным запросом на перемены в стране. За почти три десятилетия независимости страна пережила множество политических потрясений и скандалов, связанных с вовлеченностью молдавских политиков в преступные схемы. Наиболее примечательным стал скандал с банковскими махинациями в 2014 г., в результате которого из бюджета страны было выведено порядка 1 млрд долл., что составило примерно шестую часть ВВП страны по курсу того года. По обвинению в причастности к хищению средств был задержан экс-премьер-министр Молдавии Владимир Филат; бизнесмен и бывший депутат парламента Вячеслав Платон был признан одним из организаторов аферы и помещен под стражу [22]. Дело о похищенном миллиарде, осуществленное за два дня до парламентских выборов, спровоцировало не только резкое падение уровня доверия населения к власти, но и похолодание в отношениях с Евросоюзом, который предоставлял государству финансовую помощь. Генеральный секретарь Совета Европы Турбьерн Ягланд, комментируя ситуацию, охарактеризовал Молдавию как государство в руках олигархов⁴. Впоследствии независимое журналистское сообщество смогло вскрыть масштабную международную схему по отмыванию денег, ключевыми звеньями которой выступали крупные молдавские банки и судебные инстанции. Несмотря на то, что связи властных элит с криминалом в целом нередки для восточноевропейских стран (так, в 2018 г. словацкий премьер-министр Роберт Фицо был

¹ Газопровод из Румынии в Молдавию: что он дает Кишиневу // Deutsche Welle [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dw.com/ru/gazoprovod-iz-rumynii-v-moldaviju-cto-on-daet-kishinevu/a-54767425> (дата обращения: 23.12.2020).

² Додон: долг Приднестровья по газу должен выплачивать «Молдовагаз», а не граждане Молдавии // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10142343> (дата обращения: 25.12.2020).

³ Migrant Workers: The Case of Moldova // ILO [Электронный ресурс]. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_613508.pdf (дата обращения: 25.12.2020).

⁴ Jagland T. Bring Moldova Back from the Brink // NYTimes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html> (дата обращения: 25.12.2020).

вынужден покинуть пост из-за вскрывшейся аффилированности с итальянской мафией [19, с. 2]), в Молдавии коррупциогенность политической сферы за последнее десятилетие приобрела эпидемический характер: в преступных деяниях подозреваются или уже обвинены председатель партии «Шор» Илай Шор (причастность к отмыванию денег¹), бывший премьер-министр Ион Стурза (связь с офшорами из Панамского архива [15]), экс-председатель Демократической партии и олигарх Владимир Плахотнюк и др. По уровню коррупции в 2019 г. Молдавия занимала 120-е место из 180 стран международного рейтинга². Негативный политический климат, тем не менее, не умаляет конкурентности медийной и общественной среды, хотя на нее оказывают влияние государственное вмешательство и контроль со стороны бизнесменов и политиков³.

Президентским выборам в ноябре 2020 г. предшествовал парламентский кризис после соответствующих выборов 2019 г. При явке населения 50,57% преобладающую Демократическую партию сместила Партия социалистов, которая, однако, не смогла сформировать большинство. В итоге, 101 место в парламенте распределилось следующим образом:

- 1) Партия социалистов Республики Молдова (евроскептики-левоцентристы, лидер — И. Додон) — 35 мандатов;
- 2) Демократическая партия Молдовы (левоцентристские социал-демократы, лидер — В. Плахотнюк) — 30 мандатов;
- 3) альянс ACUM (проевропейские либералы, лидер — М. Санду) — 26 мандатов;
- 4) партия «Шор» (национал-консерваторы, лидер — И. Шор) — 7 мандатов;
- 5) независимые кандидаты — 3 мандата.

Формированию нового правительства помешали выступления прежнего кабинета демократов против нового премьер-министра М. Санду и временное отстранение от власти президента И. Додона. После негативной реакции европейских государств кризис был преодолен, и Демократическая партия потеряла часть позиций (кроме того, ее председатель В. Плахотнюк был вынужден покинуть страну в свете предъявленных обвинений), однако новый состав удерживал позиции менее полугода — в ноябре после вотума недоверия правительству М. Санду кабинет был пересформирован, а новым премьер-министром стал советник президента по экономическим вопросам Ион Кику. В преддверии президентских выборов в ноябре 2020 г. конфигурация парламентских сил не изменилась существенно: ПСРМ сохранила большинство с 37 местами, а от демократов отделилась самостоятельная либеральная партия «Pro Moldova», перетянувшая на себя 7 мандатов⁴.

Победу на ноябрьских выборах одержала экс-премьер и лидер партии «Действие и солидарность» (входит в альянс ACUM) Майя Санду, во втором туре обойдя действующего президента с результатом 57,72%⁵. Новый руководитель занимает умеренно проевропейскую позицию, критически оценивая политику предыдущей власти. Для определения потенциальных векторов развития отношений Молдавии при

¹ Shor Group in the Russian Laundry // RISE Moldova [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rise.md/articol/grupul-shor-din-spalatoria-ruseasca/> (дата обращения: 25.12.2020).

² Transparency International Moldova Data // Transparency International [Электронный ресурс]. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/moldova> (дата обращения: 25.12.2020).

³ Freedom in the World 2019: Moldova // Freedom House [Электронный ресурс]. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/moldova> (дата обращения: 25.12.2020).

⁴ Frațiuni parlamentare // Parlamentul Republicii Moldova [Электронный ресурс]. URL: <http://parlament.md/StructuraParlamentului/Frac%C5%A3iuniparlamentare/tabid/83/language/ro-RO/Default.aspx> (дата обращения: 25.12.2020).

⁵ Moldova: Maia Sandu wins vote, beating Russia-backed competitor // Al Jazeera [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/16/moldova-maia-sandu-wins-vote-beating-russia-backed-competitor> (дата обращения: 28.12.2020).

М. Санду с Россией обратится к предвыборной программе политика¹ и ее интервью для международных СМИ²:

- приоритетный курс — вывод Молдавии из международной изоляции, интеграция в ЕС. Европейская модель развития — наиболее приемлемая для Республики;
- в энергетике — форсирование объединения молдавской и румынской энергосистем для снижения зависимости поставок из России через ПМР. Отказ от выполнения долговых обязательств по газу до разрешения конфликта;
- в сфере безопасности — продолжение процесса вывоза и уничтожения советских вооружений из Колбасны, но только в рамках международных миссий;
- в сфере международных отношений — поддержание диалога с Москвой, в том числе для разблокировки экспорта, параллельно с интеграционным вектором;
- в области Приднестровского урегулирования — активизация переговорного формата «пять плюс два» (Молдавия, ПМР, РФ, Украина, ОБСЕ, США, ЕС). Необходимость вывода оперативной группы по охране вооружений и замена исключительно российских миротворцев контингентом ОБСЕ.

Несмотря на определенную долю популизма, заложенного в предвыборные обещания и намерения нового президента, а также значительный акцент на решении внутренних вопросов и проблем коррупции, прослеживается достаточно неоднозначный сценарий взаимодействия с РФ. Практически сразу после инаугурации М. Санду Конституционный суд Молдавии отменил решение парламента о придании русскому языку статуса межнационального языка общения. Однако полноценная реализация озвученных шагов остается в подвешенном состоянии, поскольку полномочия парламента в сравнении с президентскими значительно шире. Более трети мандатов находится в руках социалистов, на чьи настроения продолжает оказывать влияние экс-президент И. Додон, еще около 20 мест занимают демократы и представители либеральной «Pro Moldova» с явной оппозиционной риторикой, поэтому формирование потенциального конфликтующего большинства в парламенте может воспрепятствовать воплощению обещаний в жизнь. Неудивительно, что вопрос роспуска парламента и проведения досрочных выборов — один из ключевых факторов успешности реформ, о чем новоизбранная глава государства неоднократно заявляла на публике³. 29 марта президент объявила о своем намерении добиться роспуска законодательного органа республики. Основанием для этого М. Санду назвала две неудачные попытки назначить своих кандидатов на пост премьер-министра, проваленных по инициативе парламентариев.

Каковы же перспективы развития российско-молдавских отношений в свете произошедших изменений в истеблишменте Молдавии? Если рассматривать политику прежнего молдавского руководства в отношении РФ как заведомо утопичную, остается вариант либо сохранения текущих позиций с возможностью их постепенного укрепления, либо вариант очередного витка похолодания. В связи с этим возможны следующие действия Москвы, направленные на избежание негативного сценария и поддержание умеренно-позитивного характера российско-молдавских отношений:

- В политическом плане Молдавия оказывается в сложном положении — для прогресса в интеграционном процессе с ЕС необходимо решить вопрос с сепаратизмом

¹ Maia Sandu Program Prezidențial: E vremea oamenilor buni // Alegeri.md [Электронный ресурс]. URL: <http://alegeri.md/images/5/52/Program-electoral-maia-sandu-2020-ro.pdf> (дата обращения: 28.12.2020).

² Майя Санду — РБК: «Люди проголосовали за то, чтобы мы очистили систему» // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/11/2020/5fc0b5419a794720e5e53106> (дата обращения: 28.12.2020).

³ An interview with Maia Sandu, the politician at the heart of Moldova's quiet revolution // openDemocracy [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/odr/maia-sandu-the-politician-at-the-heart-of-moldovas-quiet-revolution/> (дата обращения: 28.12.2020).

Приднестровья, а признание ПМР суверенным государством на данном историческом этапе является практически недостижимой задачей. Москве для сохранения вынужденного неприсоединения Молдовы будет выгодно поддерживать «замороженность» конфликта до тех пор, пока не будут предложены условия, отвечающие интересам как Приднестровья, так и России. Подобная логика прослеживалась в критических высказываниях министра иностранных дел России С. Лаврова в отношении планов нового президента Молдавии по выводу российских миротворцев из Приднестровья¹. Тезис о контрпродуктивности любых односторонних шагов на приднестровском направлении также поднимался на встрече замминистра иностранных дел РФ А. Руденко и руководителя ПМР В. Красносельского².

- Гуманитарное сотрудничество в эпоху пандемии коронавируса может стать рычагом позитивного сдвига в отношениях двух стран. Сложная эпидемиологическая ситуация в Молдавии, обострившаяся в феврале, ускорила начало процесса массовой вакцинации населения. В начале марта в республику прибыли первые партии британско-шведского препарата AstraZeneca, но только этого объема недостаточно для эффективной иммунизации. Российская вакцина «Спутник V» представляет для Молдавии как практическую, так и политическую ценность: для нынешнего президента это возможность снизить критичность масштабов заражения, а для пророссийского социалиста И. Додона — заработать политический капитал за счет ведения переговоров с российской стороной³. Более того, по результатам опросов, большинство молдавского населения доверяет именно российскому препарату⁴. К началу апреля между Москвой, Кишиневом и Тирасполем была достигнута договоренность о поставках 180 тыс. доз «Спутника» в качестве гуманитарной помощи⁵. В дальнейшем Россия может использовать этот фактор для закрепления своего влияния на положительно настроенные политические группы.
- Улучшение дипломатического российско-молдавского взаимодействия является одной из задач, публично провозглашенной М. Санду. В этой области разумным будет поддерживать данный тренд, проводя встречи на уровне министерств и глав государств. Возможные действия Москвы, демонстрирующие явное или скрытое желание Кремля «тормозить» диалог, будет только способствовать дальнейшему похолоданию отношений. В контексте этого направления, весьма актуально пожелание официального представителя МИД России М. Захаровой воздерживаться от политизации деятельности российских и молдавских посольских учреждений ради сохранения продуктивного сотрудничества⁶.

¹ Лавров ответил на заявление Санду о выводе российских войск из Приднестровья // Ведомости [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/12/01/849038-lavrov-otvetil-na-zayavlenie-sandu-o-ivivode-rossiiskih-voisk-iz-pridnestrovyya> (дата обращения: 07.04.2021).

² О встрече заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации А. Ю. Руденко с руководителем Приднестровья В.Н.Красносельским // mid.ru [Электронный ресурс]. URL: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4664841 (дата обращения: 07.04.2021).

³ Президент Молдавии попросила у Путина помощь с вакциной от COVID-19 // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/03/2021/605e40869a7947d49e70e376> (дата обращения: 07.04.2021).

⁴ Survey: Almost Half of the Adult Population of Moldova are not Going to Vaccinate from COVID-19 // Infotag News Agency [Электронный ресурс]. URL: <http://www.infotag.md/populis-en/291406/> (дата обращения: 07.04.2021).

⁵ Молдавия и Приднестровье получают 180 тыс. доз «Спутника V» в качестве гумпомощи // Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/world/759118> (дата обращения: 07.04.2021).

⁶ Брифинг официального представителя МИД России М.В. Захаровой. Москва, 18 февраля 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/skNonkJE02Bw/content/id/458088118 (дата обращения: 07.04.2021).

- В энергетической сфере радикальным шагом может выступить российское предложение списания Приднестровского долга в обмен на заключение долгосрочных соглашений на поставку энергоресурсов. Тем самым, даже при вводе в эксплуатацию румынских энергетических объектов Молдавия будет вынуждена придерживаться условий достигнутых ранее договоренностей. Идея о возможном выравнивании молдавско-российских отношений через списание газового долга в рамках мирового соглашения высказывалась молдавским политиком В. Шелиным в интервью «Независимой газете»¹.

Заключение

Таким образом, российско-молдавским отношениям свойственна нестабильность, определяемая тремя обстоятельствами: внешними факторами (прежде всего, ЕС), позицией президента, а также соотношением политических сил в национальном парламенте. Приход к власти М. Санду несет для России угрозу утраты уже достигнутого влияния на политику Молдавии, в связи с чем предлагаются внешнеполитические действия по стабилизации ситуации. Представленные в работе варианты направлены на сохранение и укрепление политико-экономического фундамента взаимодействия Москвы и Кишинева на ближайшую перспективу. Стоит особо подчеркнуть, что в политическом, экономическом и военном профилях Молдавии одним из наиболее важных компонентов по-прежнему остается Россия. В силу данного факта одностороннее сворачивание сотрудничества со стороны Кишинева на сегодняшний момент является крайне невыгодным для республики шагом. Что касается России, принимая во внимание сравнительно невысокую значимость Молдавии для РФ, реализация самого негативного прогноза не нанесет последней какого-либо значимого урона. В любом случае, сохранение и укрепление двустороннего взаимодействия должно оставаться приоритетом как для Молдавии, так и для России.

Литература

1. Астахова С. В. Молдавия: парламентские выборы в контексте современных политических реалий // Россия и новые государства Евразии. 2019. № 1 (42). С. 88–102.
2. Астахова С. В. Политический кризис в Молдавии: преодоление или продолжение? // Россия и новые государства Евразии. 2019. № 4 (45). С. 37–47.
3. Быстренко В. И. Молдавия: проблемы и противоречия постсоветского развития // Наука и мир. 2016. № 6 (34). С. 57–62.
4. Девятков А. В. «Европейский выбор» Молдовы: международный и внутренний контекст // Россия и мир: анатомия современных процессов / под ред. Е. А. Нарочницкой; Фонд исторической перспективы. Центр исследований и аналитики. Москва, 2014. С. 474–494.
5. Девятков А. В. Международно-политические последствия «де-факто государственности» Приднестровья // Вестник Тюменского государственного университета. Гуманитарные исследования. Humanitates. 2014. № 2. С. 51–56.
6. Квашнин Ю. Российские прямые инвестиции в Молдавии: проблемы и ограничения // Мировое и национальное хозяйство. 2018. № 4 (46). С. 6.
7. Кириллов В. Б., Путинцев И. С. Влияние Румынии в Молдавии: формы и эволюция унионизма // Современная Европа. 2018. № 3 (82). С. 37–48.
8. Лавренов С. Я., Ушурелу О. В. Русский язык в Молдавии: тенденция на вытеснение // Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer. 2020. № 10 (369). С. 43–57.
9. Лавренов С. Я. Новый этап газовых отношений России и Молдавии // Геоэкономика энергетики. 2020. Т. 9. № 1. С. 41–55.
10. Малышев Д. В. Молдавия между западом и востоком // Международная жизнь. 2019. № 2. С. 129–145.

¹ Кишинев отказался платить по счетам Приднестровья [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/cis/2021-02-25/5_8090_moldova.html (дата обращения: 07.04.2021).

11. *Мамаева Ю. А.* Российско-молдавские отношения и политические позиции России в Молдове: перспективы в контексте внутрирегиональных особенностей // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 2. С. 101–105.
12. *Мухаметшин Ф. М.* Российско-молдавские отношения через призму меняющейся региональной архитектуры // Международная жизнь. 2016. № 6. С. 38–47.
13. *Мухаметшин Ф. М.* Россия — Молдавия: между наследием прошлого манящими новыми горизонтами // Международная жизнь. 2013. № 9. С. 30–42.
14. *Путинцев И. С.* Особенности внутривосточного развития Молдавии в постсоветский период (1991–2016 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. Моск. госуд. институт междун. отн. М., 2018.
15. *Стати В.* История Молдовы. Кишинев : Tipografia Centrală, 2002. 480 с.
16. *Троицкий Е. Ф.* Политика Европейского Союза в отношении Приднестровского конфликта (1992–2015 гг.) // Сибирские исторические исследования. 2016. № 3. С. 28–42.
17. *Чаглей О.* Молдова: офшорные связи бывшего премьера // OCCPR [Электронный ресурс]. URL: <https://www.occrp.org/ru/panamapapers/moldova-the-offshore-connection-of-an-ex-prm/> (дата обращения: 25.12.2020).
18. *Шаклеина Т. А.* Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. М. : МГИМО (У) МИД России, 2002. 538 с.
19. *Clichici C., Iordachi V.* Trade relations of the Republic of Moldova with the Russian Federation: from dependence to export reorientation // Global Economic Observer. 2017. N 7 (1). P. 28–36.
20. *Jávor B.* Report on the ad hoc delegation to Slovakia (7–9 March 2018) // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/140001/Ad%20hoc%20delegation%20to%20Slovakia_report_20180313.pdf (дата обращения: 25.12.2020).
21. *Löwenhardt J., Hill R. J., Light M.* A wider Europe: the view from Minsk and Chisinau // International Affairs. Vol. 77, Is. 3. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00209>
22. *Newnham R.* Oil, carrots, and sticks: Russia's energy resources as a foreign policy tool // Journal of Eurasian Studies. Vol. 2, Is. 2. July 2011, P. 134–143.
23. *Radu P., Munteanu M., Ostanin I.* Grand Theft Moldova // OCCPR [Электронный ресурс]. URL: <https://www.occrp.org/en/investigations/4203-grand-theft-moldova> (дата обращения: 25.12.2020).
24. *Rumer E.* Moldova Between Russia and the West: A Delicate Balance // Carnegie Endowment for International Peace [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegieendowment.org/2017/05/23/moldova-between-russia-and-west-delicate-balance-pub-70056> (дата обращения: 11.12.2020).
25. *Shaker R. R., Sirodov I. G.* Assessing sustainable development across Moldova using household and property composition indicators // Habitat International. 2016. Vol. 55. P. 192–204.
26. *Trandafira M. M.* Bessarabia- the Perennial Political Subject on the Romanian-Soviet Sensible Agenda // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2014. Vol. 149. P. 962–966.
27. *Way L. A.* The limits of autocracy promotion: The case of Russia in the 'near abroad' // European Journal of Political Research. Vol. 54. Is. 4. P. 691–706.

Об авторе:

Мальчушкин Николай Алексеевич, магистрант кафедры международных отношений Восточного института — Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета (Владивосток, Российская Федерация); nikol-mal@mail.ru

References

1. Astakhova S.V. Moldova: parliamentary elections in the context of modern political realities // Russia and the new States of Eurasia [Rossiya i novye gosudarstva Evrazii]. 2019. N 1 (42). P. 88–102. (In rus).
2. Astakhova S.V. Political crisis in Moldova: overcoming or continuing? // Russia and the new States of Eurasia [Rossiya i novye gosudarstva Evrazii]. 2019. N 4 (45). P. 37–47. (In rus).
3. Bystrenko V.I. Moldova: problems and contradictions of post-Soviet development // Science and world [Nauka i mir]. 2016. №6 (34). P. 57–62. (In rus).
4. Devyatkov A.V. "European Choice" of Moldova: international and internal context // Russia and the world: anatomy of modern processes/edited by E. A. Narochnitskaya; Historical Perspective Foundation. Center for Research and Analytics. Moscow, 2014. P. 474–494. (In rus).
5. Devyatkov A.V. International-political consequences of "de facto statehood" of Transnistria //

- Bulletin of Tyumen State University. Humanitarian research. Humanitates [Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye issledovaniya. Humanitates]. 2014. N 2. P. 51–56. (In rus).
6. Kvashnin Yu. Russian direct investment in Moldova: problems and restrictions // World and national economy [Mirovoe i natsional'noe khozyaistvo]. 2018. N 4 (46). P. 6. (In rus).
 7. Kirillov V. B., Putintsev I. S. Influence of Romania in Moldova: forms and evolution of unionism // Modern Europe [Sovremennaya Evropa]. 2018. N 3 (82). P. 37–48. (In rus).
 8. Lavrenov S. Ya., Ushurelu O. V. Russian language in Moldova: a tendency to supplant // Scientific and analytical journal Observer [Nauchno-analiticheskii zhurnal Obzrevatel' — Observer]. 2020. N 10 (369). P. 43–57. (In rus).
 9. Lavrenov S. Ya. A new stage of gas relations between Russia and Moldova // Geoeconomics of energy [Geoekonomika energetiki]. 2020. V. 9. N 1. P. 41–55. (In rus).
 10. Malyshev D. V. Moldova between west and east // International life [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2019. N 2. P. 129–145. (In rus).
 11. Mamaeva Yu. A. Russian-Moldovan relations and political positions of Russia in Moldova: prospects in the context of intraregional features // Humanities. Journal of Finance University [Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta]. 2020. V. 10. N 2. P. 101–105. (In rus).
 12. Mukhametshin F. M. Russian-Moldovan relations through the prism of changing regional architecture // International life [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2016. N 6. P. 38–47. (In rus).
 13. Mukhametshin F. M. Russia — Moldova: between the legacy of the past with new horizons // International life [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2013. N 9. P. 30–42. (In rus).
 14. Putintsev I. S. Peculiarities of the internal political development of Moldova in the post-Soviet period (1991–2016): dissertation, Moscow, 2018. (In rus).
 15. Stati V. History of Moldova. Chisinau: Tipografia Centrală, 2002. 480 p. (In rus)
 16. Troitsky E. F. European Union Policy on the Transnistrian Conflict (1992–2015) // Siberian Historical Studies [Sibirskie istoricheskie issledovaniya]. 2016. N 3. P. 28–42. (In rus).
 17. Chaglei O. Moldova: offshore connections of the former prime minister [Electronic resource] // OCCPR: site of the Center for the Study of Corruption and Organized Crime. URL: <https://www.occrp.org/ru/panamapapers/moldova-the-offshore-connection-of-an-ex-pm/> (case date: 25.12.2020). (In rus)
 18. Shakleina T. A. Foreign policy and security of modern Russia. 1991–2002. M.: MGIMO, 2002. 538 p. (In rus).
 19. Clichici C., Iordachi V. Trade relations of the Republic of Moldova with the Russian Federation: from dependence to export reorientation // Global Economic Observer. 2017. N 7 (1). P. 28–36.
 20. Jávor B. Report on the ad hoc delegation to Slovakia (7–9 March 2018) // European Parliament [Electronic resource]. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/140001/Ad%20hoc%20delegation%20to%20Slovakia_report_20180313.pdf (date of the address: 25.12.2020).
 21. Löwenhardt J., Hill R. J., Light M. A wider Europe: the view from Minsk and Chisinau // International Affairs. Vol. 77, Is. 3. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00209>
 22. Newnham R. Oil, carrots, and sticks: Russia's energy resources as a foreign policy tool // Journal of Eurasian Studies. Vol. 2, Is. 2. July 2011, P. 134–143.
 23. Radu P., Munteanu M., Ostanin I. Grand Theft Moldova // OCCPR [Electronic resource]. URL: <https://www.occrp.org/en/investigations/4203-grand-theft-moldova> (date of the address: 25.12.2020).
 24. Rumer E. Moldova Between Russia and the West: A Delicate Balance // Carnegie Endowment for International Peace [Electronic resource]. URL: <https://carnegieendowment.org/2017/05/23/moldova-between-russia-and-west-delicate-balance-pub-70056> (date of the address: 11.12.2020).
 25. Shaker R. R., Sirodov I. G. Assessing sustainable development across Moldova using household and property composition indicators // Habitat International. 2016. Vol. 55. P. 192–204.
 26. Trandafira M. M. Bessarabia- the Perennial Political Subject on the Romanian-Soviet Sensible Agenda // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2014. Vol. 149. P. 962–966.
 27. Way L. A. The limits of autocracy promotion: The case of Russia in the 'near abroad' // European Journal of Political Research. Vol. 54. Is. 4. P. 691–706.

About the author:

Nikolay A. Malchushkin, Master Student of Chair of International Relations of Institute of Oriental Studies — School of Regional and International Studies of Far Eastern Federal University (Vladivostok, Russian Federation); nikol-mal@mail.ru

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в области государственного и муниципального управления, руководителям органов государственной власти и бизнес-структур, ученым, преподавателям, аспирантам.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 08.00.00. Экономические науки.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для публикации статей по экономическим наукам.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory”. Журнал включен в индексацию международных баз данных научных публикаций ERIH PLUS и EBSCO. Публикации журнала размещаются в научной электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

На сайте журнала <https://www.acjournal.ru> предусмотрена возможность представить рукопись статьи через «Электронную редакцию».

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию:

- ♦ электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами.
- ♦ Заполненное и подписанное «Обязательство автора(-ов)», образец которого размещен на сайте журнала: <https://www.acjournal.ru>

Оригинальность статьи должна быть не менее 85%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ

Каждая статья должна быть сопровождается сведениями об авторе(-ах), (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указываются город и страна.

СТРУКТУРА РУКОПИСИ

Статья должна быть структурирована. Наиболее распространенная модель структуры научных статей — IMRAD — аббревиатура от «введение, материалы и методы, результаты и обсуждение» (англ. introduction, methods, results and discussion). В конце статьи следует Заключение (Conclusion). Если статья посвящена теоретическому исследованию, то раздел Methods (Методы) заменяется на Theoretical Basis

(Теоретические основы). Каждая часть должна быть выделена в основном тексте отдельно.

Рукопись статьи должна содержать *реферат* (аннотацию) и ключевые слова. Статьи без *реферата* (на русском и английском языках) не рассматриваются. *Реферат* не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В *реферате* обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта). Ключевых слов может быть от 4 до 7, обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов. В состав ключевых слов не рекомендуется включать слова, содержащиеся в названии статьи.

Введение (*Introduction*)

Введение должно определять суть проблемы, указывать цель исследования и представлять его гипотезу и научный подход, обосновывать важность исследования. В этой части уместны ссылки на уже известные выводы и опубликованную литературу по данной проблеме.

Материалы и методы (*Materials and Methods*)

Цель данной части — провести оценку надежности используемых методов и их влияние на результаты. Здесь приводятся план и последовательность процесса исследований, протоколы эксперимента, используемые материалы, предметы, оборудование, готовые статистические данные, программное обеспечение и т. д., а также методика оценки результатов. Если ключевым моментом в работе является методология эксперимента, необходимо описать ее процессы в деталях.

Результаты (*Results*)

Эта часть представляет результаты исследования в четкой логической последовательности, без интерпретаций результатов. Именно здесь чаще всего используются таблицы, рисунки и графики. Следует избегать повторения данных в таблицах и графиках (в случае их наличия), такие данные следует только прокомментировать с точки зрения трендов или наиболее важных моментов.

Обсуждение (*Discussion*)

Обсуждение должно быть сфокусировано на интерпретации результатов исследования и других связанных с ним материалов. Подчеркните новые и важные наблюдения. Объясните значение наблюдаемого мнения для цели исследования. Свяжите результаты с предлагаемой гипотезой. Любые неожиданные результаты или наблюдения; которые имели место, могут быть объяснены именно здесь.

Эта часть завершается детальным заключением (выделяется отдельно). Следует обобщить результат и его значение, описать последствия и практическое применение исследования, дать возможные рекомендации.

Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

При написании статьи необходимо избегать личных местоимений, в том числе научного «мы». Это же касается ссылок: при ссылках на собственные работы стоит избегать предложений типа «как показано в нашей работе». В первую очередь, это требование анонимности.

Выводы (Conclusions)

Подведение итогов исследования — получилось ли достичь цели и доказать определенную гипотезу? Какое значение имеют полученные результаты? Как можно применить их на практике?

Список литературы (References)

Список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

В списке литературы должно быть не менее 25 источников, и в тексте статьи все они должны быть процитированы. Рекомендуется наличие не менее 10 иностранных источников, из них не менее 5 источников, индексируемых в базе данных Scopus. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод.

В тексте дается ссылка в квадратных скобках — например, [7, с. 625].

Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи.

ОФОРМЛЕНИЕ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ, СХЕМ И ФОРМУЛ

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 тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Иванов Иван Иванович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Заведующий кафедрой _____

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

♦ монографии:

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

♦ статьи в научных сборниках:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

♦ публикации в многотомных изданиях:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

♦ статьи в научных журналах:

1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного 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: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. 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: 23.02.2016).

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: 20.09.2017).

2021. № 7(151)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Сдано в набор 01.07.2021.
Подписано к печати 15.07.2021.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 12,26. Тираж 200 экз.
Заказ № 7/21.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Корректоры:
И. Ю. СЕРОВА
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ
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 каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97