

PUBLIC ADMINISTRATION

Регион инноваций. Республика Коми

СЕРГЕЙ ГАПЛИКОВ

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВОРКУТИНСКОЙ ОПОРНОЙ ЗОНЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

Социальная политика

СЕРГЕЙ АРГУНОВ, ЮЛИЯ КОГАН, МАКСИМ НАЗАРОВПРОГНОЗ СТРУКТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ МОСКВЫ НА ПЕРИОД
ДО 2022 ГОДА

Пространство образования

ЕЛЕНА ПОНОМАРЕНКО, НИКОЛАЙ НЕНОВСКИЙ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ФРАНЦИИ И РОССИИ



СЕНТЯБРЬ-ОКТЯБРЬ 2017



С 15 по 21 октября в Москве и Сочи прошел XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов. В нем приняли участие 12 576 молодых людей из России, 12 638 – из 185 стран. В организации мероприятий помогали пять тысяч волонтеров.



По материалам caйma: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55891

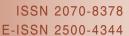
В рамках фестиваля были дискуссии, спортивные, научные и образовательные мероприятия, обширной получилась культурная программа.

15 октября по окончании церемонии открытия XIX Всемирного фестиваля молодёжи и студентов Президент Российской Федерации В.В. Путин встретился с участниками фестиваля — студентами и молодыми специалистами из России, Малайзии, Индонезии, Франции, Ямайки, США, Индии, Зимбабве.

19 октября состоялась его встреча с участниками фестиваля молодёжи и студентов в одном из кафе в Олимпийском парке Сочи, где Президент общался с участниками фестиваля.

А 21 октября В.В. Путин посетил концерт, завершающий Всемирный фестиваль молодёжи и студентов в Сочи. Обращаясь к собравшимся, Президент сказал: «Уверен, что, уезжая из России, вы оставите здесь частичку своего сердца. Но Россия всегда останется в вашем сердце. Мы верим в вас».









TOM 19 № **5**

[109] СЕНТЯБРЬ-ОКТЯБРЬ 2017

Регион инноваций. Республика Коми

СЕРГЕЙ ГАПЛИКОВ

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВОРКУТИНСКОЙ ОПОРНОЙ ЗОНЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

Социальная политика

СЕРГЕЙ АРГУНОВ, ЮЛИЯ КОГАН, МАКСИМ НАЗАРОВ

ПРОГНОЗ СТРУКТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ МОСКВЫ НА ПЕРИОД ДО 2022 ГОДА

Пространство образования

ЕЛЕНА ПОНОМАРЕНКО, НИКОЛАЙ НЕНОВСКИЙ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ФРАНЦИИ И РОССИИ



VOL. 19 No 5

[109] SEPTEMBER-OCTOBER **2017**

Region of innovations. The Komi Republic

SERGEI A. GAPLIKOV

ON PECULIARITIES OF THE VORKUTA SUPPORT ZONE IN THE CONTEXT OF THE ARCTIC DEVELOPMENT

Social policy

SERGEY V. ARGUNOV, YULIYA V. KOGAN, MAXIM N. NAZAROV.

FORECAST OF THE STRUCTURE OF THE POPULATION OF MOSCOW FOR THE PERIOD UP TO 2022

Space of education

ELENA V. PONOMARENKO, NIKOLAY NENOVSKY

COMPARATIVE ANALYSIS
OF REFORMS IN HIGHER EDUCATION
AND SCIENCE IN FRANCE AND RUSSIA



УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Государственная служба» является научным рецензируемым периодическим изданием, прошедшим в установленной форме государственную регистрацию, и публикует статьи по истории, теории и методологии государственного управления и государственной службы. Миссия журнала состоит в консолидации экспертного мнения и развитии диалога преподавателей высшей школы, ученых и практиков, российских и зарубежных экспертов с целью определения и описания инструментов государственного управления, совершенствования практики и развития научной школы.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации статей, подготовленных в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по направлениям: социология, экономика, право.

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

Над номером работали:

редактор – И.А. Емелин корректор – Г.Н. Никольская редакторы текстов на английском языке – Н.В. Беляков, Н.А. Борисенко

Макет, художественное оформление, верстка, фото: М.Л. Уранова

Наш адрес: 119571, Москва, пр-т Вернадского, 82. Тел./факс:(499) 956-01-33, http://mgs.migsu.ru, e-mail: mgs@migsu.ru

Подпись в печать: 30.10.2017 г.

Свободная цена

© Дизайн и оформление редакция журнала «Государственная служба»

Редакция вступает в рабочие контакты только с авторами заказанных материалов и авторами – соискателями

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре, рег. свидетельство ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11 г.

ученых степеней.

Распространяется по подписке во всех регионах России.

ISSN 2070-8378

РЕДАКЦИ<u>ОННЫЙ СОВЕТ</u>

ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)

ЗОРИН Виктор Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)

МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)

МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва)

СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва)

ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва)

ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)

ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)

ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

ЛУАНЬ Цзинхэ (Китайская академия общественных наук, Пекин, Китай)

ЦИММЕРМАНН Моше (Еврейский университет, Иерусалим, Израиль)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

БАРЦИЦ Игорь Нязбеевич – доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления РАНХиГС, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва

Заместители главного редактора

ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва

КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва

Члены редколлегии

БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва

БУТАШИН Дмитрий Анатольевич - проректор РАНХиГС, Москва

ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж

ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У)

ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС

МЯСОЕДОВ Сергей Павлович – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиΓС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО)

НАЗАРОВ Максим Николаевич, кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва **НОРМАН Наймарк** – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера (США)

(СШЛ)
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН

ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса

ESTABLISHED AND PUBLISHED

BY THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

Public Administration is a registered scientific peer-reviewed periodical that publishes research into theory and methodology of public administration from a historical perspective to nowadays. The mission of Public Administration is to consolidate the experts' opinion and to promote an international discourse between academic stuff, scientists and public administration officials to identify and describe the means of public administration, improve the practice and develop the corresponding scholarly tradition in Russia. In keeping with these aims, practical as well as theoretical examinations of public administration and civil service continue to be the primary focus.

The journal is recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for the publication of articles prepared in the framework of thesis researches for the academic degrees of doctor and candidate of sciences in the following areas: Sociology, Economics, and Law.

Editorial staff:

Scientific editor – I.A. Yemelin Proofreader – G.N. Nikolskaya English texts editors – N.V. Belyakov, N.V. Kirillina

Design, artwork, layout, photo: M.L. Uranova

Address:

Russia, 119571, Moscow, prospekt Vernadskogo, 82 Tel./fax: (499) 956-01-33, http://mgs. migsu.ru, e-mail: mgs@migsu.ru

© Design and layout the editorial office of the journal "Public Administration"

Editorial office contacts only with the authors of the accepted articles and authors – degree seekers.

The journal is registered in Roskomnadzor, Reg. Certificate ΠΙ ΝΦ ΦC77-47979 or 23.12.11 Distributed by subscription in all regions of Russia.

EDITORIAL COUNCIL

EGOROV Vladimir Konstantinovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow) **ZORIN Victor Mikhailovich** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow) **MAU Vladimir Alexandrovich** (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)

MOROZOV Oleg Viktorovich (Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow)

SOROKO Andrey Viktorovich (Office of the Government of the Russian Federation, Moscow)

FEDOROV Anton Yurievich (Administration of the President of the Russian Federation, Moscow)

SHEVCHENKO Alevtina Vladimirovna (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)

DÖNNINGHAUS Victor (Nordest Institute, Luneburg, Germany)

DUTKEVICH Petr (Carleton University, Ottawa, Canada)

LUAN Jinghe (Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

ZIMMERMANN Moshe (Hebrew University, Jerusalem, Israel)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

BARTSITS Igor Niazbeyevich – J.D., professor, Director of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow **Deputy Chief Editor**

ILARIONOVA Tatiana Semenovna – Doctor (Philosophy), professor, Scientific Secretary of the Academic Council of the Institute of Public Administration and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

KORNILOVA Lydia Leonidovna – Head of the news group of the Institute of Public Administration and Management of the RANEPA, Moscow

Members of the Editorial Board

BARABASHEV Aleksey Georgievich – Doctor of Philosophic Sciences, Professor, Head of the Chair of the Public Administration, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics, Moscow

BUTASHIN Dmitry Anatolyevich – Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

VIDAL Frederick – Professor, PhD, Paris

YENGIBARYAN Robert Vachaganovich – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Management and Politics of MGIMO-University (U), Moscow

ZUEV Sergey Eduardovich – Candidate of Culturology Sciences, Professor, Rector of the Russian-British university "The Moscow School of Social and Economic Sciences", Director of the School of Public Policy RANEPA, Moscow

MIASOYEDOV Sergey Pavlovich – Doctor (Sociology), professor, Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business and Business Administration, President of the Russian Association of Business Education, Moscow

NAZAROV Maxim Nikolaevich - Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor, Vice-President of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

NAIMARK Norman – Ph.D., professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution (USA)

PIKOY Rudolf Germanovich - Doctor of Historical Sciences, Professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science, Moscow

SHAMAKHOV Vladimir Alexandrovich - Doctor (Economics), professor, Director of the North Western institute - a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Senior State Counselor of the Russian Federation, 1st class, St. Petersburg

СОДЕРЖАНИЕ

Г ЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ А.В. Колоколов. Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе
Л.Н. Тимофеева. Взаимная ответственность государства и общества в управлении через
сотрудничество
М ЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ Е.Л. Логинов, А.А. Шкута. Искусственный интеллект в органах госуправления
А.В. Зеленцов, К.В. Носачев, А.М. Колесников, Л.Ю. Красивская, Т.Б. Батуева. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих на основе ИКТ
Н.С. Епифанова, М.Г. Полозков. Запреты и ограничения в целях противодействия коррупции 37
Р <mark>ЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ</mark> С.А. Гапликов. Об особенностях Воркутинской опорной зоны в контексте развития Арктики 44
С.Н. Большаков, Ю.Н. Манаенкова. Экономическая оценка потребительского поведения населения
Н ОРМЫ И ПРАВИЛА О.В. Зайцев. Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица
М ир вокруг нас г.а. волошин. Рациональный подход к использованию объектов водных биологических ресурсов 62
С.В. Аргунов, Ю.В. Коган, М.Н. Назаров. Прогноз структуры населения Москвы на период до 2022 года
А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская. Защита трудовых прав работников профессиональными союзами и объединениями
РОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ Е.В. Пономаренко, Н. Неновский. Сравнительный анализ реформ высшего образования и науки Франции и России
Н <mark>ОВАЯ КНИГА</mark> А.И. Забейворота. Некоторые рассуждения по поводу нового учебника «Теория публичного управления»
Н <mark>АШЕ ПРОШЛОЕ</mark> И.Н. Стрекалов. Использование опыта несоциалистических стран при разработке Конституции СССР 1977 года
К ультурный императив Л.О. Терновая. Духовная сила хорового пения – резонанс с окружающим миром
3 АРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В.Н. Прокофьев. Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья

CONTENTS

M ANAGEMENT THEORY AND PRACTICE
A.V. Kolokolov. Features of the institution of control and supervision activities on the modern
stage
L.N. Timofeeva. Mutual responsibility of the state and society in governing through cooperation 11
M.V. Saveleva, M.G. Zaitsev, G.N. Sokolova. Modern marketing strategies of territories
B ETWEEN AUTHORITY AND PEOPLE
E.L. Loginov, A.A. Schkuta. The artificial intelligence in the state administrative bodies
A.V. Zelentsov, K.V. Nosachev, A.M. Kolesnikov, L.Yu. Krasivskaya, T.B. Batueva.
Professional development of state civil servants on the basis of the Information and Communication
Technologies (ICT)
N.S. Epifanova, M.G. Polozkov. Prohibitions and restrictions in order to counter corruption
R EGION OF INNOVATIONS. THE KOMI REPUBLIC
S.A. Gaplikov. On peculiarities of the Vorkuta support zone in the context of the Arctic development 44
S.N. Bolshakov, Yu. N. Manaenkova. Economic estimation of consumer behavior of the population 50
N.
ORMS AND RULES
O.V. Zaitsev. Public-law company as a special organizational and legal form of the legal entity 56
W ORLD AROUND US
G.A. Voloschin. Rational approach for using objects of aquatic biological resources 61
S OCIAL POLICY
S.V. Argunov, Yu.V. Kogan, M.N. Nazarov. Forecast of the structure of the population of Moscow
for the period up to 2022
Yu.A. Chestnova, I.V. Retivykh, K.V. Gordeev. The implementation of public-private partnership
in the field of healthcare
A.N. Pokida, N.V. Zybunovskaya. Protection of labor rights of workers by trade unions
and associations
S PACE OF EDUCATION
E.V. Ponomarenko, N. Nenovsky. Comparative analysis of reforms in higher education and science
in France and Russia
A.A. Oganesyan. New forms of university cooperation: international network universities
A NEW BOOK
A.I. Zabeyvorota. Some reasoning concerning the new textbook "The Theory of Public
Administration"
O _{UR PAST}
I.N. Strekalov. The use of the experience of the nonsocialist countries during the drafting
of the Constitution of the USSR (1977)
C ULTURAL IMPERATIVE
L.O. Ternovaya. The spiritual power of choral singing – a resonance with the surrounding world 110
T. C.
OREIGN EXPERIENCE
V.N. Prokofiev. The constitutional legal regulation of the powers of the President in post-Soviet States of the Transcaucasia

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-6-10

Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе

АНТОН ВИКТОРОВИЧ КОЛОКОЛОВ, кандидат медицинских наук, советник

Управление организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Российская Федерация, 109074, Москва, Славянская площадь, 4, стр. 1). E-mail: a-kolokolov@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены особенности организации системы государственного контроля (надзора), проанализированы актуальные проблемы регулирования контрольно-надзорных функций, в том числе эффекты влияния результатов контрольно-надзорных процедур на динамику развития системы. Приводятся статистические данные о динамике контрольно-надзорной деятельности. Проведенный анализ позволил автору выявить ряд проблем, присущих практике контроля в Российской Федерации. С учетом данных о восприятии контрольно-надзорной деятельности государства предпринимателями, выявлено, что в совершенствовании нуждаются процедура и регламент проверок, а также важно и принципиальное снятие административных барьеров, связанных с процедурами проверок и их результатами. Наибольшей критике со стороны бизнеса подвергается отсутствие открытости и прозрачности в деятельности контрольных органов и отсутствие информации о действующих обязательных требованиях. Рассмотрены механизмы совершенствования контрольно-надзорной деятельности, от которых зависит не только поддержание законности прав граждан в системе государственной власти, но и концептуальное обеспечение успешной стратегии государственного управления. Отмечено, что контрольно-надзорные органы оперативно перестраивают свою работу с учетом современных требований и для обеспечения эффективности этой сферы деятельности государства.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), эффективность, результативность, риск-ориентированный подход

Колоколов А.В. Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 6–10.

FEATURES OF THE INSTITUTION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES ON THE MODERN STAGE

ANTON V. KOLOKOLOV, Cand. Sci (Medicine) Adviser

The department of organization of state quality control of medical assistance of the Federal service for supervision in the sphere of health care (4, bldg. 1, Slavyanskaya square, 109074, Moscow, Russian Federation). E-mail: a-kolokolov@ mail.ru

Abstract: The peculiarities of the organization of the state control (supervision) system are considered in the article, the actual problems of the regulation of the control and supervision functions are analyzed, including the effects of results of control and supervision procedures on the dynamics of the system development. The statistical data on the dynamics of the control and supervision activities is presented. The analysis allowed the author to identify a number of problems inherent in the practice of control in the Russian Federation. According to the data about the entrepreneurs' perception of control and supervision activities of the state it has been identified that not only the procedure and regulations of audits need to be improved, but also the fundamental removal of the administrative barriers related to procedures of inspections and their results. The lack of openness and transparency in the activities of the monitoring bodies and also the lack of information on existing regulatory requirements were exposed to the greatest criticism on the part of business. The mechanisms of improvement of control and supervisory activities are considered; both maintenance of legal rights of citizens in the system of state power and conceptual success of the strategy of state control depend on those mechanisms. It is noted that the regulatory authorities quickly rebuild its work with due account for the modern requirements and in order to ensure the effectiveness of this field of activity of the state.

Keywords: state control (supervision), efficiency, effectiveness, the risk-based approach

Kolokolov A.V. Features of the institution of control and supervision activities on the modern stage. In: *Gosudarstvennaya sluzba*. 2017 No 5. P. 6–10. In Russian.

Введение

Неопределенность места и роли института контрольно-надзорной деятельности в общей системе государственного управления, ее вклада в достижение конечных общественно значимых социально-экономических результатов реализации государственной политики в конкретной сфере является одной из причин неэффективного государственного контроля и надзора [Добролюбова, Южаков, 2015. С. 41-64]. Проблема повышения уровня эффективности государственного контроля и надзора впервые поднималась Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2004 году, что послужило концептуальной основой государственного реформирования системы контрольно-надзорной деятельности 1 [Устинкин, Каптерев, Мартынов, 2009. С. 48-52], которая была очень точно охарактеризована им как «доминирование обвинительного уклона, превалирование принципов тотального, бесконечного контроля».

Структура органов государственного контроля

На сегодняшний день в России сложилась многовидовая структура органов государственного контроля и надзора с отсутствием полной информации о деятельности всей системы и единой базы подконтрольных субъектов и объектов с указанием характеристик правонарушений в различных сферах государственного управления [Садовская, 2011. С. 67-70]. В Российской Федерации на 2013 год осуществлялось 84 вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, из которых 63 вида осуществляется исключительно на федеральном уровне, 18 видов - совместно на федеральном, региональном и местном уровнях, два вида - на региональном и местном уровнях и один вид - на региональном [Плаксин, Бакаев и др., 2013]. На конец 2016 года всего в России осуществляется 212 видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2015 году составила 125,6 тыс. единиц, что на 0,1% и 2,2% больше, чем в 2014 и 2013 годах соответственно².

В 2012 году 28 федеральными органами контроля было осуществлено более 2 736 000 проверок³. Объем финансовых средств, выделенных в 2015 году государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных функций, составил 93803,9 млн рублей, что на 7,0% меньше, чем в 2013 году, но на 10,4% больше, чем в 2014. Количество проведенных проверок в течение последних трех лет последовательно сокращалось (с 77,8% в 2013 году до 70.0% в 2015 году). При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) наибольший объем проверок поднадзорных субъектов проводится органами МЧС России, Роспотребнадзора, ФНС России, Ростехнадзора и Роструда (от 100 до 400 тыс. проверок в год), что на 2015 год составляло более 76% всех проверок 4. Объем прямых расходов на проведение одной проверки на федеральном уровне составил 22,3 тыс. рублей, на региональном - 28 тыс. рублей (без учета косвенных потерь бюджета из-за вынужденного снижения экономической активности проверяемых поднадзорных субъектов) 5 .

Нарушения органов контроля

Типичными нарушениями, допускаемыми органами контроля, являются: проведение внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры; нарушение порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о проведении плановых и внеплановых проверок; проведение проверки без распоряжения (приказа); неправильное оформление распоряжения (приказа) о проведении проверки; превышение полномочий контролирующими органами при проведении проверок (проведение проверок за рамками предмета конкретной проверки); нарушение порядка оформления результатов проверок; прове-

- 4 Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году / Минэкономразвития, 2016, URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070
- 5 Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Доклад института государства и права Российской Академии наук «Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее paзвития», URL: http://goskontrolrspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_20131107_igp%20ran.pdf

¹ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

² Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

³ Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Доклад института государства и права Российской Академии наук «Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее paзвития», URL: http://goskontrolrspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_20131107_ igp%20ran.pdf

дение проверок при отсутствии оснований для их проведения, необходимого распоряжения на проверку; нарушения сроков проведения проверок. По данным за 2010 год, органами прокуратуры было отклонено 47% результатов проверок из-за отсутствия оснований для их проведения. Со стороны федеральных органов контроля (надзора) в наибольшей степени отклонялись заявления из Росреестра (78%), Ростехнадзора (72%), Ространснадзора (57%), МЧС России (57%), в наименьшей степени – из ФМС России (28%), Роспотребнадзора (30%) и ФМБА России (35%) 6.

В 2015 году при проведении 1494,1 тыс. проверок органами федерального государственного контроля (надзора) было выявлено более 3549,9 тыс. нарушений обязательных требований, из них более 80% всех выявленных нарушений приходится на долю МЧС России, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роструда, Ространснадзора и ФНС России 7.

Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 16% проверенных поднадзорных субъектов. В 2015 году резко (с 9,4% в 2013 году до 20,6% в 2015 году) возросла доля проведенных МЧС России проверок с нарушениями, представляющими высокий риск причинения вреда или ставшими причиной причинения вреда. Суммарное количество случаев причинения вреда, выявленных при проверках в 2015 году, составило на 3,4% меньше, чем в 2014 году. В 84% всех проверок поднадзорных субъектов выявленные нарушения не представляли непосредственную угрозу причинения вреда⁸, что может свидетельствовать о недостаточности ресурсов системы контрольно-надзорной деятельности или быть основанием для некорректных выводов о неэффективности действующей системы контрольно-надзорной деятельности, которая целенаправленно выявляет нарушения, не представляющие угрозу причинения вреда.

Вместе с тем, наблюдаются высокие показатели выявляемых нарушений, связанных с неисполнением ранее данных предписаний об их устранении, например, в деятельности Росалкогольрегулиро-

вания (88,6% в 2014 году и 72,3% в 2015 году) и Минкультуры России, причем в деятельности последнего ведомства этот показатель стремительно нарастает (с 9,7% в 2013 году до 63,0% в 2015 году). Постоянно увеличиваются (с 18,7% в 2013 году до 33,4% в 2015 году) доли внеплановых проверок, связанных с риском причинения вреда, в деятельности Росздравнадзора, Роспотребнадзора, Ространснадзора, Россельхознадзора. Последовательно уменьшается количество проверок, по итогам которых налагаются административные наказания (с 94,3% в 2013 году до 83,4% в 2015 году), снижается общее число наказаний, наложенных федеральными органами государственного контроля. В 2015 году их было 1161,0 тыс., что на 5,5% и 14.1% меньше, чем в 2014 и в 2013 годах, соответственно. Наиболее полно в период с 2013 по 2015 годы взыскиваются штрафы Росздравнадзором, Роспотребнадзором, Россельхознадзором, Ростехнадзором, Рострудом, ФМБА и ФНС России ⁹. Вместе с тем, по данным экспертов, потери бизнеса от выполнения неэффективных предписаний достигают до 5% валового внутреннего продукта 10.

Органы контроля глазами предпринимателей

По результатам опроса предпринимателей, проведенного Комитетом по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Российского союза промышленников и предпринимателей в 2012 году, установлено, что наиболее актуальными проблемами представляются закрытость сведений о результатах работы органов контроля и надзора и отсутствие в открытом доступе решений по административным правонарушениям (средняя оценка 3,75 по шкале от min 1 до max 5) [Бакаев, Зуев и др., 2012], что подтверждается рейтингом официальных сайтов органов контроля по раскрытию информации о действующих обязательных требованиях в поднадзорной сфере. Так, на 2015 год из 33 федеральных органов контроля только семь органов разместило на своих официальных сайтах специальные перечни нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к хозяйствующим субъектам, подлежащим проверке (МЧС России, ФСТЭК России, Ростехнадзор, Росфиннадзор, Роспатент, Роскомнадзор, ФСКН России) [Плаксин, Зуев и др., 2015], в 2016 году по рейтингу открытости обязательных требований лидируют Рос-

⁶ Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» // Минэкономразвития России, 2010, URL: http://economy.gov.ru/ minec/press/news/doc20100803_06

⁷ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году / Минэкономразвития, 2016, URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19.10.2016 № 8 // http://government.ru/2493

сельхознадзор, Росприроднадзор, Росстандарт 11.

Следующими среди актуальных проблем в рамках опроса выделяют: отсутствие единообразной практики по привлечению к административной ответственности (оценка 3,70), вольные трактовки степени грубости выявленного административного правонарушения (оценка 3,63), избыточность проверяемых обязательных требований, отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности (оценка 3,51), проведение контрольно-надзорными органами нескоординированных проверок (оценка 3,32), дублирование различных видов контроля (оценка 2,98), проблемы в связи с процедурами проведения контрольных мероприятий (оценка 2,79). Отдельно выделены виды контроля, создающие наиболее серьезные административные барьеры для ведения бизнеса (за исключением налогового контроля с оценкой проблемности в 3,76), а именно, надзор в области промышленной безопасности, пожарный и санитарно-эпидемиологический надзор, экологический контроль (оценка 3,42; 3,42; 3,47, и 3,33, соответственно) [Бакаев, Зуев и др., 2013].

Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций и предпринимаемые для исправления ситуации меры

Учитывая вышеизложенное, можно выделить актуальные проблемы исполнения контрольно-надзорных функций, препятствующие развитию эффективной системы управления, ориентированной на результат:

- отсутствие мониторинга за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований;
- дублирование полномочий по осуществлению контроля и надзора органами исполнительной власти Российской Федерации;
- административные и финансовые издержки граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности от проведения контрольно-надзорной мероприятий;
- недостаточное количество финансовых и кадровых ресурсов для соблюдения желаемой интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверками всех подконтрольных субъектов.

В настоящее время в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности проводится её оптимизация не только на отраслевом уровне, но и на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций:

- введен мораторий с 1 января 2016 года по 31 января 2018 года на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства «надзорные каникулы», субъекты малого предпринимательства освобождены от плановых проверок (общее сокращение плановых проверок составило 39% (или более 350 тыс. проверок) 12;
- создана государственная информационная система «Единый реестр проверок», внедрены процедуры проведения нового мероприятия по контролю «контрольной закупки»;
- в 2015 году в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации внесены изменения, направленные на расширение составов административных правонарушений и ужесточение санкций (например, дополнены полномочия должностных лиц таможенных органов, уточнены положения об административной ответственности за нарушения в сфере лицензируемой деятельности);
- внедрен риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) с использованием проверочных листов, разрабатываются механизмы контроля без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Необходимо отметить, что в ходе оценки правоприменительной практики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении приоритетных видов государственного контроля (надзора) в 2015 году лучшими отмечают Росприроднадзор, Ростехнадзор, МЧС России, Роспотребнадзор 13;
- в 2016 году утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы;
- утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- 12 Доклад об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2016 год и задачах на 2017 год / Минэкономразвития России, Москва, 2016 // URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e8002f02-3008-4845-b5d8-d4acd11fdb14/report-2016-2017. pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e8002f02-3008-4845-b5d8-d4acd11fdb14
- 13 Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrolrspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

¹¹ Плаксин С.М., Абузярова И.А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

- с целью систематизации и актуализации обязательных требований разрабатываются проверочные листы;
- развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности, а именно, повышение уровня публичности и открытости.

В рамках проводимого мониторинга хода реализации приоритетных направлений административной реформы наибольший балл в рейтинге контрольно-надзорных органов, осуществляющих приоритетные виды контроля, получил МЧС России (1,4 балла), имеющий достижения одновременно по пяти направлениям реформы («рискориентированный подход», «регламентация», «оценка конечного эффекта», «гибкое нормирование», «профилактика»), наихудшую общую оценку в рейтинге получили Россельхознадзор, Росстандарт, ФАС России. Наилучшее продвижение отмечается по направлению реформы «регламентация» (Роспотребнадзор, Росреестр, Ространснад-

зор, Роскомнадзор, Росстандарт), по направлению «риск-ориентированный подход» – Роспотребнадзор 14 .

Выводы

Вопросы единого регулирования и порядка организации государственного контроля (надзора) в Российской Федерации важны как для государства, так и для бизнеса, и требуют должного научного и методического обоснования.

Контрольно-надзорная деятельность быстрыми темпами переориентируется на предупреждение нарушений и минимизацию рисков причинения ущерба. Препринимаемые меры по совершенствованию института контрольно-надзорной деятельности способствуют развитию эффективной системы государственного управления, ориентированной на соблюдение прав граждан и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.

14 Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

Литература

Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун А.В., Ковтун Е.В., Максимова С.И., Плаксин С.М., Полесский Е.А., Толстых Н.И., Ханова Е.П., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2012. М.: МАКС Пресс, 2013.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41–64.

Плаксин С.М., Бакаев В.В., Зуев А.Г., Завьялова Л.Д., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В., Котов Е.А., Кудинкин С.И., Максимова С.И., Максимов С.В., Полесский Е.А., Радченко Т.А.,

Сарватдинов А.Е., Семенов С.В., Толстых Н.И., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2013. М.: МАКС Пресс, 2014.

Садовская Т.Д. Правовые, теоретические и практические основы государственного контроля и надзора // Право: история, теория, практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (Санкт-Петербург, июль, 2011). / Под общ. ред. Г.Д. Ахметовой. СПб.: Реноме, 2011.

Устинкин С., Каптерев С., Мартынов А. Административная реформа в условиях модернизации публичного управления. Власть. 2009. № 12. С. 48–52.

References

Bakaev V.V., Zuev A.G., Kirzhimanov M.G., Knutov A.V., Kovtun A.V., Kovtun E.V., Maksimova S.I., Plaksin S.M., Polesskij E.A., Tolstyh N.I., Hanova E.P., Chaplinskij A.V. Monitoring and supervisory activities in the Russian Federation: Analytical report. 2012. In: MAKS Press. 2013. In Russian.

Dobroljubova E.I., Juzhakov V.N. Assessment of the performance and effectiveness of the control and supervisory activities. In: Public administration issues. 2015. № 4.

Plaksin S.M., Bakaev V.V., Zuev A.G., Zavjalova L.D., Kirzhimanov M.G., Knutov A.V., Kovtun E.V., Kotov E.A., Kudinkin S.I., Maksimova S.I., Maksimov S.V., Polesskij E.A., Radchenko T.A., Sarvatdinov A.E., Semenov S.V., Tolstyh N.I., Chaplinskij A.V. Monitoring and supervisory activities in the Russian Federation: Analytical report. 2013. M.: MAKS Press, 2014. In Russian.

Sadovskaja T.D. Legal, theoretical and practical fundamentals of the state control and supervision // Law: history, theory, practice: materials of the international remote scientific conference (St. Petersburg, July, 2011). / Under general editorship of G.D. Ahmetova. In: Renome. 2011. In Russian.

Ustinkin S., Kapterev S., Martynov A. Administrative reform in the context of modernization of the public management. In: *Vlast.* 2009. № 12. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-11-18

Взаимная ответственность государства и общества в управлении через сотрудничество

ЛИДИЯ НИКОЛАЕВНА ТИМОФЕЕВА, заместитель заведующего кафедрой политологии и политического управления по научной работе Института общественных наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: timofeeva-lidiya@inbox.ru

Аннотация: В статье дается авторская концепция управления через сотрудничество российского государства и общества на основе анализа социологических исследований, связанных с развитием их взаимоотношений в постсоветский период. В основу положена теория модернизации Р. Инглхарта и К. Вельцеля, которая опирается на основные выводы классических концепций модернизации К. Маркса и М. Вебера. Подлинная демократия зависит от степени соучастия народа в управлении. Эмансипация общества, способного к управлению через сотрудничество с государством, проходит определенные этапы его модернизации: социально-экономическое развитие приводит к системному сдвигу от традиционных ценностей к ценностям самовыражения и создает условия для формирования демократических институтов. Эффективная демократия с большей вероятностью возникает в обществе, где носителями ценностей самовыражения являются более 45% населения. Естественно, что при возникновении угрозы физическому выживанию людей преобладающее значение получают ценности выживания, что ведет к упрочению института авторитаризма, и тогда вопрос об управлении через сотрудничество государства и общества не актуален, либо это сотрудничество превращается в формальную демократию, когда имеются «бутафорские институты», гражданские и политические права, но правящая элита игнорирует их и действует по собственному усмотрению. Такая ситуация может спровоцировать неконвенциональные формы поведения граждан. Ответственность за результат управления через сотрудничество в равной степени несут обе стороны.

Ключевые слова: управление через сотрудничество, модернизация, ценности самовыражения, ценности самовыживания, эффективная демократия, формальная демократия, ответственность правящей элиты, ответственность активной общественности

Тимофеева Л.Н. Взаимная ответственность государства и общества в управлении через сотрудничество. *Государственная служба.* 2017. №5. С. 11–18.

MUTUAL RESPONSIBILITY OF THE STATE AND SOCIETY IN GOVERNING THROUGH COOPERATION

LIDIYA N. TIMOFEEVA, Deputy Head of the Political Science and Political Administration Department of the Institute of Social Sciences

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: timofeeva-lidiya@inbox.ru

Abstract: The author's concept of governing through cooperation of the Russian state and society is given in the article on the basis of the analysis of sociological studies related to the development of their mutual relations in the post-Soviet period. The theory of modernization of R. Inglhart and K. Veltsel is based on the main conclusions of the classical concepts of modernization by Karl Marx and M. Weber. True democracy depends on the degree of people's participation in governance. The emancipation of a society that is able to manage through cooperation with the state passes through certain stages of its modernization: socio-economic development leads to a systematic shift from traditional values to values of self-expression and creates conditions to form democratic institutions. Effective democracy is more likely to emerge in a society where more than 45% of population bears the values of self-expression. Naturally, when there is a physical threat to survival of people, the values of survival are of paramount importance, which leads to strengthening of the authoritarianism institution and then the issue of governance through cooperation between the state and society is not relevant, or this cooperation turns into a formal democracy, when there are "sham institutions", civil and political rights, but the ruling elite ignores them and acts at its own discretion. Such a situation can provoke nonconventional forms of behavior for citizens. Both parties share the responsibility for the result of governing through cooperation equally.

Keywords: governing through cooperation, modernization, values of self-expression, values of self-survival, effective democracy, formal democracy, responsibility of the ruling elite, responsibility of active society

Timofeeva L.N. Mutual responsibility of the state and society in governing through cooperation. In: *Gosudarstvennaya sluzba.* 2017 № 5. P. 11–18.

Introduction

True democracy depends on the degree of people's participation in governance. The emancipation of a society that is able to manage through cooperation with the state passes through certain stages of its modernization: socio-economic development leads to a systematic shift from traditional values to values of self-expression and creates conditions to form democratic institutions.

Governing through cooperation of the state and society is a new vector of socio-political thought and practice. Some authors tend to associate this with a change in intergenerational value orientations, as well as with the difference in the value orientations of people in developed and developing countries. In particular, R. Inglhart and K. Welzel are pushing this assumption: socio-economic development leads to a systematic shift from traditional values to values of self-expression. Secular-rational values and values of self-expression are characteristic for the young people in developed countries rather than for the older generation. But in the same society, values of self-expression are inherent for economically protected citizens, and for unprotected ones it is more about values of self-survival. Economic and physical security, financial well-being, intolerance for dissent, xenophobia, low assessment of freedom and human rights, readiness to accept authoritarianism, obedience, inclination into religion are all considered to be survival values, while values of self-expression are the high appraisal of personality, freedom, civil and political rights, financial benefits, success, "responsiveness" of the state, gender equality concern, etc. [Inglehart, Welzel, 2011. P.143].

Other researchers - M.V. Gorshkov and N.N. Sedova believe that in Russia it is not because of the generation gap, although it does occur, but rather because of the fact that socio-economic and socio-political changes in society provoked a "quiet social revolution". An impressive group of "self-sufficient" Russians emerged, assuming responsibility for what is happening in their lives, confident in their ability to provide for themselves and their families and not needing the state support. And this is not a social periphery, not a marginal stratum, but a significant and growing group expressing the trend towards formation of an independent and activist dominant in the society. The share of such Russians was 44% of the population in the spring of 2015 and 34% in 2011. The group of "dependent" people, who are incapable of solving their problems without state help, was 56%. At the same time, the share of "dependent" for this period decreased from 66 to 56%, which means both groups are comparable in number. Self-sufficiency is more common for young people (57%) and middle-aged people (50-52%). Most importantly, scientists conclude that despite the fact that "self-sufficient" citizens are more focused on resolving purely personal tasks, a lot of them still would like to be useful to the state and society (43%). In this sense, they are slightly inferior to "dependent" citizens, 51% of who consider it important to be useful to the state [Gorshkov, Sedova, 2015. P.10-11]. In other words, under certain conditions they are ready to cooperate with the state.

There is also a third point of view that was expressed by A.M. Starostin. He believes that cooperation of the state and society in governance can acquire an imitative nature today due to the adoption of these democratic practices from the experience of highly developed countries. If we start with the theory of innovation, a certain degree of phasing transfer of innovation follows, together with a change in cultural values. And these are not just some seemingly pejorative names, but complex, increasingly complicated and increasingly adequate ways, patterns, and technologies of social practice that need to be mastered and applied in order to "catch up and overtake" [Starostin, 2016; Starostin, Ponedelkoy, Shyets, 2016].

Disappointment in Russian democratic practice explains the weak desire of society to cooperate with the state - according to V.A. Petukhov. Since democratic freedoms came to Russians "from above", they do not have emotional and careful attitude towards them and democracy in general - in contrast with Americans. The systematic opposition represented by the parliament is perceived by many citizens as part of the ruling elite, whose role is to channel public discontent into the direction preferred by the authorities. And the non-systematic opposition still seems suspicious. Fading interest in economic rights and freedoms can only be explained by inability to fight for these rights with legal tools in today's Russia. Additionally, in his opinion, numerous NPOs, which are mostly "agents" of local officials and their affiliated business structures and are not able to survive without grants, - have a very distant relation to the genuine civil society. Constantly declining indicators of the level of confidence in these institutions are a very clear evidence of this [Petukhov, 2013].

Hence our first thesis and the question of who is ready to take responsibility for real cooperation today, and who is not able to do it for the time being?

The second thesis: in an effort to expand the cooperation of the state and society, we must be aware that it has its borders for a number of reasons. When it comes to public administration, then, first, it means subject-object relations, otherwise it loses meaning; secondly, any expansion of state administration through co-creation with citizens does not mean the unlimited emancipation of all social groups - some of them will still have greater access to power; thirdly, the state is the only universal political organization to which all citizens are subordinate, and for whose it is responsible. In addition, only the state has the right for legal violence. For the illegal violence or unleashed state terror, it must incur criminal responsibility before its people and the court of history. Even when we raise the issue of public administration, despite our desire to equalize the possibilities of state and non-state actors in the process of co-management, the public tends to eventually ask for more from the state: whether for the excessive authoritarianism of actions, or for the lack of initiative. In modern Russia, with all attempts to make the administration "more public", we more often than not blame the first person of

the state for the lack of new political developments in the country, as well as for the collapse of the Soviet Union in the past. It turns out that the state is responsible for selfsurvival and self-expression of citizens, isn't it? And what about the active society (intellectuals, students, prekariat, etc.)? Are the non-state actors so defenseless and even irresponsible to the state in the process of co-management? However, according to the law society is also responsible for illegal actions under the Article 13, paragraph 5 of the Constitution of the Russian Federation: "It is prohibited to create and operate public associations whose goals and actions are aimed at violent change of the foundations of the constitutional system and violation of the integrity of the Russian Federation. Undermining the security of the state, the creation of armed groups, the incitement of social, racial, ethnic and religious discord".

And who implemented the revolutions of 1917 and 1993? Was and is this governing conducted through cooperation? Or is it just a "democratic camouflage", the limit to which comes with a riot?

The formation of democracy in each country is a unique process

When we argue that governance through cooperation between the state and society is a new vector of sociopolitical thought and practice, we rely on the conclusions of scientists who studied modernization processes for many years and have affirmed that the basis for large-scale changes in social, cultural and political spheres lies in the socio-economic development. This was the result of surveys conducted by the World Values Survey Association (WVSA) from 1981 to 2014 in 97 countries, which covered a total of 90% of the population of the planet. They confirmed the classical conclusions to which K. Marx and M. Weber once came. One of them believed that socio-economic development affects the aspirations and actions of people. Another one claimed that beliefs and motivations prevailing in the society are determined by their cultural heritage. As organizers and participants of this large-scale world research of values R. Englhart and K. Welzel believe, "the process of industrialization brings along rationalization, secularization and bureaucratization, but the emergence of "the knowledge society" results in changes of a different kind, going in a new direction - increasing the role of independence (or individual autonomy), self-expression and freedom of choice. The assertion of self-expression values transforms modernization into a process of human development, thus forming a humanistic society of a new type - in the center of it there is a person" [Inglehart, Welzel, 2011, Pp. 10, 11]. At the first stage of modernization, there is mobilization of the masses, which provides the prerequisites to establish democracy in a broad sense. And at the industrial stage of modernization, the society increasingly demands the greater freedom of choice for its own way of life. Thus, the process of establishing democracy depends on the deep-seated value orientations in people as a whole. These orientations encourage people to demand freedom and "feedback" from the authorities - and to back up words with actions that ensure such a result. True democracy, its capacity depends on the constant participation of people. In other words, the dynamics for human development looks like this: economic development generates the movement of societies from traditional values to secular-rational and from values of survival to values of self-expression, and this cultural dynamics influences the formation of democracy (see Table 1).

Naturally, when there is a threat to physical survival of people, the values of survival prevail, which leads to strengthening of the institution of authoritarianism and then the issue of governance through cooperation between the state and society is not relevant.

Taking in general the theory of R. Inglhart and K. Welzel as the basic matrix of democratic modernization and finding certain confirmations of its functionality in the research and statements of Russian scientists, we still need to clarify that each country has its own peculiarities in this process.

In this regard author shares the position of A. Martinelli that modern society is in a state of constant change, the processes of transformation and modernizations not only continue to develop, but also deepen and expand. At the same time, global movements of people, exchange of technologies, ideas, symbols, capital, expand day by day, while values, institutions and practices that justify them lag behind in time [Martinelli, 2006]. Moreover, where the formation of values of self-expression is "delayed", the emergence of democratic institutions does not save the situation. People get used to them, but they don't become means of self-expression. Institutions cannot function until the public considers their norms as their own. This espe-

Table 1. The process of human development [Petukhov, p. 46]

	Socio-economic dimension	Cultural dimension	Institutional dimension	
Processes, conducive to human development	Modernization	Change of Values	Democratization	
Components of human development	Socio-economic resources	Values of self- expression	Civil and Political Freedoms	
Factors	Enhancing people's ability to act	Increasing the priority of freedom of choice at one's own discretion	Empowerment of people to act	
Leitmotif	Expanding the choice (humanization of society)			

Source: Weizel. 2002. 46

cially applies to democratic institutions, which depend on the approval and support of the masses. An example is the United Kingdom, where there is no constitution at all, and democratic institutions exist only in the form of a non-formal system of norms shared by the majority in society [Inglehart, Welzel, 2011, Pp. 234-235]. Conversely, the existence of a democratic con-

stitution, but not supported by the masses and the set of democratic norms that people have learned, does not guarantee effective democracy.

The value scale for Russians has a hybrid character

What is happening in Russia in connection with the issue of modernization, value system changes and society participation in governing? This question is not a simple one, because there are various theoretical and methodological approaches to it. Besides, society and the state as a whole are still transforming, and according to M.F. Chernysh, in a transforming society there are factors of social stratification, not predicted by any theory and specific for the given society [Chernysh, 2001. P. 88]. Moreover, there is a lack of broad empirical basis for building more complex generation models in Russia, and therefore a culturological approach predominates, presupposing descriptive analysis of typical patterns for mass generation behavior.

One of the major researchers of youth, V. T. Lisovsky, shortly before his death wrote that today "the social values that the "fathers" lived in, in the new historical situation had lost practical importance and, therefore, are not inherited by "children" because they are not suitable neither for the present, nor for the future life" [Lisovskiy, 2000. P.166]. Y.A. Levada and T. Shanin held this same view in their publications on this subject, believing that the main problem of Russian society is in value orientations disharmony of "fathers and children" [Levada, Shanin, 2005]. In his report "Modernization of economy and the value system", Professor of the Higher School of Economics E. Yasin summed up: "Russian values today are a three-layer pie of our state symbols: traditional Russian values are the two-headed eagle of Paleologs; Soviet values are Mikhalkov's hymn; new democratic values are in the Russian tricolor. In this confusion one can see the contradictions of the era of fractures in our country's history" [Yasin, 2003. P.4]. He assesses traditional Russian and Soviet values as attractive but mostly traditional, and the economy and society as a continuation of feudal hierarchical structures. However, Russian reforms, in his opinion, change society. He notes with satisfaction that in the post-reform Russia the thesis that values transform under the influence of changes in the economy and politics is confirmed. Russian civilization shows flexibility and dynamism, close to the West, including its values. As a confirmation for his words, he refers to the results of surveys conducted by the "Liberal Mission" Foundation in 2002, where the agreement with traditional judgments on the "proper" and "correct" values was expressed by 19.6%; with the Soviet judgements - 27.5%; with liberal judgements – 45.1%. In his opinion, it takes time, continuation and completion of liberal institutional reforms to develop these positive changes, consistent democratization, humanization of power, politics, and public life.

It should be emphasized that during the years of restructuring and reform, Russians themselves have really changed as well. The results of the Levada Center poll "How people and power changed over 20 years" (July 2013) are very eloquent ¹.

At first, sociologists have noticed changes in the self-sense of society since 1993. Among the positive features acquired in the post-Soviet period, according to the data from Levada Center, Russians highlighted the awareness of their own freedom (29% of respondents) experienced by the residents of modern Russia and expansion of horizons after the fall of the iron curtain. Approximately 20% of the Russian Federation citizens stressed the possibility of being independent of politicians and superiors. The same number noted that the times of capitalism made their compatriots more robust and practical. But at the same time people have become more calculating and cold – 58%, more intolerant towards each other – 35%.

Secondly, sociologists received assessments of power that are not very flattering. Every second respondent noted that the authorities have stopped thinking about ordinary people, pursuing only their own interests. 43% are sure that the current leadership of the country cannot deal with existing problems. At the same time, the share of those who believe that the state has done much to make Russia respected abroad is 20%. The same number of Russians is convinced that the political elite is not capable of raising the prestige and authority of the Russian Federation.

And what should the government and the state do, according to the citizens? The same Levada Center, which has been watching changes in the relations between authorities and the society all these years, cites such data: if in 1999 52% of respondents believed that the state should ensure a normal level of well-being for all its citizens, in 2008 it was already 61%.

Both then and now 35% of respondents believed that the government must rely on people and they should be united in their goals and aspirations. 41% believed that authorities and people should respect each other and cooperate in accordance to the principles established by the law.

It turns out that the value scale for Russians has hybrid character. Russia, on the one hand, is close in values to the pole of survival with its expressed traditional values, the hope for the paternalism of the state, like Ireland, almost all countries of Latin America, India; on the other hand it is rational like Germany, Norway and Denmark.

If we follow the theoretical constructs of R. Inglhart and K. Veltsel, Russia needs to engage in social and economic development and disseminate the values of self-expression for further personal emancipation. At the same time, citizens should be educated about the functions of civil society and encouraged to cooperate with the government in the field of state governance.

The Levada Center studies were conducted on December 20-24, 2013, on a representative all-Russian sample of 1,603 people in 130 localities in 45 regions of the country. The statistical error does not exceed 3.4%. See: "How have people and power changed in 20 years. The poll of the Levada Center" (July 2013). http://www.levada.ru/tag/vlast/page/12/ (Date accessed – April 1, 2017).

Civil society in the "transition period" and its responsibility to the state

In Russia, it is customary to express doubt that civil society exists. Indeed, polls show that Russians sometimes do not understand the difference between society and civil society, which we characterize as the sphere of self-manifestation for free citizens and voluntarily formed non-profit associations and organizations, protected from direct interference and arbitrary regulation by state authorities and businesses, and also other external factors.

The All-Russian Center for the Study of Public Opinion – the Public Opinion Foundation (FOM), conducted a survey of the population on the topic "What is "civil society?"" in September 2015 ². Respondents were asked the question "Have you heard already or do you hear the expression "civil society" for the first time?"; 52% answered that they knew or heard something, 33% said they hear about it for the first time, and 15% found it difficult to answer. The next question was for the 52% of respondents who know what civil society is. The question was: "In your opinion, is there now a civil society in Russia or there is no civil society?" The answers were distributed in the following ratio: 31% answered that there is; 13% – said no; 8% couldn't answer.

However, citizens' awareness is growing. In January-March 2016, the laboratory "Problems of Improving the Efficiency of State and Municipal Management" of the URIU RANEPA under the President of the Russian Federation conducted an expert survey in 13 regions (subjects) of the Russian Federation on quota sampling. Responses and assessments were given by different categories of experts: scientists, state and municipal employees, businessmen³. To the question of whether it is possible to say that civil society has now been formed in Russia, in the Rostov region in 2012 26.1% of experts answered yes rather than no, and already in 2016 - it was 47.3%. If you look at the results of the survey in all 13 regions, not including the most "emancipated" subjects such as Moscow and St. Petersburg, combining the answers to this question with statements - "yes, absolutely" (10.3%) and "rather yes, than no" (40.4%) it will be 50.7%, which is every second opinion. Would it seem that the values

Table 2. What mechanisms for attracting the society to public administration seem to you most effective at the moment?

Nº	Variants of answers	2016, RO	2012, RO	2016, all regions
1	Formation of public representatives institutions	36.4%	30.2%	34.9%
2	Creation of advisory councils at state bodies	25.4%	26.5%	28.4%
3	Conferences, scientific-practical seminars, round tables	20.9%	20.3%	19.4%
4	Difficult to answer	17.3%	23%	17.3%

of self-expression have already won? No. Answers with a degree of doubt that it was formed (30.6%) and total denial of its existence (9.6%) gave an equally impressive result – 40.2%.

Among answers to the question "What mechanisms for attracting the society to public administration seem to you most effective at the moment?" the formation of institutions of public representatives (34.9%) came first, the second was the creation of advisory councils with state bodies (28.4%), the third – conferences, scientific and practical seminars, and round tables (19.4%). (See **Table 2**).

The analysis of the table shows that the Rostovites, who were polled twice, have somewhat abated their hope for cooperation with the state, however, only within the limits of statistical error. But in general, the figures for Russia seem to be optimistic. Although, as we already mentioned it in connection with the Levada Center research, it is symptomatic that despite the fact that active public is critical to the work of the state authorities, it is ready to cooperate with the authorities, offering them alternative solutions to the urgent problems. Alternativeism in the relations of the active public with the power seems to be a positive trend. But the authorities need time to start cooperating with the alternativeists 4. Otherwise, we can get the same result as in 1991, when the Soviet government while holding on to the monopoly of the CPSU and not recognizing the practice of cooperation with alternativeists, have received a radical anti-communist opposition and collapsed under its blows.

Critical researchers (one of them is V.V. Petukhov) note, that despite pessimistic assessment for the current state of civil society in Russia, there is still a small but clearly expressed increase in political awareness of our fellow citizens about processes happening in the country, and their confidence in their right to influence power. So, the intrica-

What is a "civil society?". FOM website, electronic data. http://fom.ru/TSennosti/12375 (Date accessed – April 1, 2017).

The study in 2016 had in fact a paneling character, since 4 years ago, in January-March 2012, a survey of experts on a similar topic and program was conducted in the Rostov Region. About 20 items of the questionnaire coincide. This time, 13 regions were taken: Arkhangelsk, Astrakhan, Belgorod region, Krasnodar region, Nizhny Novgorod region, Primorsky Krai, Republic of Karelia, Rostov region, Saratov region, Stavropol region, Tambov region, Ulyanovsk region, Chelyabinsk region. Politically, the international background in 2012 favored the development of Russia, it accepted the proposal to join the WTO and develop in the direction of greater integration of its system, primarily with EAS and the West as a whole. Economic processes were dynamically positive, an upsurge in the activity of liberal-democratic movements. 2016, on the contrary, faced large-scale sanctions against Russia, pressure from the EEC and NATO, the United States [Power, business, civil society, 2016].

⁴ An alternative in Latin means choosing one of the two possibilities or the other option(s). Alternativeism – these are ideas, positions, theories, views that do not coincide with the prevailing viewpoint in different spheres of human activity. This is a method of peaceful struggle against stagnation in thoughts and actions. If man did not create alternatives in science and practice, he would become a slave. People always have the opportunity to change the world order that restricts them.

cies of Russian politics today are clear to 40% of respondents versus 33% in 2005. In comparison with 2005, by 8% (from 69 to 61%) decreased the number of those who agreed that they do not have and will never have an opportunity to influence the actions of the authorities. On the contrary, 30% of respondents are sure of the opposite. And another 20% of respondents know how to transform this possibility into a concrete political action, that is, to make their voice heard by the authorities. Over the past seven years, the number of those who declared that they are participating in political life rose almost twice (from 25% to 45%), pursuing not just their personal interests and not even to contradict the authorities, but primarily being guided by ideas and values of common good – to change life for the better in your city, town, country. And until more recently, political and public participation, if it did not promise any direct financial or career benefits. would not act as a "social elevator", it was considered to be an activity that is purely marginal by a large part of the population, including the activist, "advanced" minority. Thus, V.V. Petukhov fixes the trend for the growth of political participation. This could not have been imagined even five or seven years ago [Petukhov, 2013].

There is an opinion that such an important basis for all forms of activity, including political, as general solidarity, is extremely weakly expressed in Russia. This can be called into question if one would remember what the active public, together with the political opposition, has achieved in 25 years of its existence in Russia. It managed to solve several problems.

The first result of the liberal-democratic opposition, primarily the "Democratic Russia" movement, which appeared in the fall of 1990 under the President of the USSR Mikhail Gorbachev, was its non-violent civil resistance to the communist regime, which ultimately led to its peaceful dismantling.

The second result was the destruction of party-political monopoly in the country due to abolition of Article 6 of the Constitution of the USSR, in which the CPSU was proclaimed "the guiding and leading force of Soviet society, the core of its political system, state and public organizations …".

The third result of the liberal opposition was the recruitment and support of its own representative (B.N. Yeltsin) in the first alternative presidential election of Russia and his victory in 1991 in the fight against other contenders (for the first time since the October Revolution, the opposition used peaceful means to put its representative in power).

The fourth result of this opposition was the consolidation of democratic principles in the Constitution of the USSR, and then adoption of a new Basic Law of the Russian Federation in 1993, which included all the articles of the UN Declaration on Human Rights.

The results of the United Opposition activities (G.K. Kasparov, M.M. Kasyanov, B.E. Nemtsov, V.A. Ryzhkov and others) are more modest, in view of the constant disagreements between the leaders and even the withdrawal of some of them from the coalition, but it is still noticeable. A common platform for discussions of various social and political forces has been created; an attempt was made to unite

disparate opposition forces; mass actions were organized to warn the authorities that non-parliamentary public control exists.

The result of the active public's releases "For Fair Election!" in 2011-2012 has consisted of the real steps taken by the President of the Russian Federation in cooperation with the State Duma. They decided on serious changes in electoral legislation aimed to expand the possibilities for political competition. The new law on political parties came in action on April 4, 2012 in Russia. This law has seriously changed the system of party building and the procedure for registering political parties. Under the new law, the procedure of registering parties has become much simpler. The necessary minimum number of political party members was reduced 80 times: from 40 000 to 500 people. As a result, more than 70 parties have already been registered in the country, and there will be even more. Another thing is that these dwarfish parties are unlikely to be able to compete with large parties that have already taken place. Therefore, to the question of sociologists "For whom would you vote at the next elections: for one of the old parties or for some new party?" - more than one third (34%) of Russians do not find the answer, they cannot decide on such a long list of parties, and 61% of respondents prefer the old party (ER, SR, CPRF, LDPR, Yabloko, Patrioty Rossii, Pravoye delo). Therefore, the next step should be the norm for the party units' participation in elections. The threshold for the minimum percentage of votes, which must be obtained from the federal list of candidates for the election of deputies in the State Duma, in order to participate in the distribution of deputy mandates has been lowered from 7% to 5%.

Before the Presidential election in 2018 members of the Federation Council A.A. Klishas, A.I. Shirokov, State Duma Deputy M. Sheremet created the bill to the State Duma No. 114572-7 On Amendments to the Federal Law "On Elections of the President of the Russian Federation" (to clarify the procedure of appointing observers and securing the principle of publicity). It provides the option to refuse to vote with absentee certificates, simplifies the procedure for the observers' work at polling stations and reduces the list of requirements for documents necessary to register. The draft law mitigates the requirements for collected signatures: until now, the smallest inaccuracy, for example, when specifying the address in subscription lists, was used as a basis for withdrawing the candidate. Also, the candidates are allowed to replace the document submitted to the CEC if it was registered with the violation, and to bring the absent document no later than one day before the meeting at which the matter of candidate's registration will be decided. In the course of the recent election campaign, the lack of necessary certificates turned into a refusal to register several dozen people, including former deputies.

One of the important questions is the question about methods of political struggle for the active society, including the non-parliamentary opposition: revolution or cooperation with the authorities? The Levada Center survey, which has already been mentioned, does not yet demonstrate increased protest attitude among Russians and their willingness to take part in protest actions. Obviously, it is influenced by the Crimea accession euphoria that has not yet passed and the increased patriotic sentiments in connection with international sanctions against Russia. At the same time, during the interviews, the following feature is revealed. Our citizens are more willing to protest because of discontent with the socio-economic situation (13%) than the political one (9%). Simply put, the level of salaries and prices, the situation in the housing and communal services, etc. makes them worry much more than falsifications in the course of elections or other forms of infringement of the opposition rights. Therefore, the attitude towards the president (the governor, the mayor) is primarily determined by their economic abilities, and only then by the political ones.

A more complex picture was revealed by the FOM in 2014, clarifying the respondents' attitude to the rally activity⁵. To the question: "If in the near future where you live there will be rallies, demonstrations of opponents to the current government and its supporters, then how would you most likely act?", the following results were obtained: "I would not support either the opponents or the supporters of the current government" - 61%; "I would go to the rally, a demonstration against the authorities" - 6%; "I would speak out against the authorities, but I would not go to the rally" - 9%; "I would speak out in support of the authorities, but I would not go to the rally" - 11%; "I would go to a rally, a demonstration in support of the authorities" - 2%. These results demonstrate that the share of opponents of the current government is 15%, of which active opponents are 6%. However, the share of open supporters to the authorities is even less – 13%. And 61% prefer to keep neutrality.

And there is one more important point in the interaction of society and the state. The active public prefers more direct dialogue with the authorities, bypassing the mediators – NPOs, SPAs. In this case, there is a rapid process of forming extra-institutional forms of self-organization, which are created and operate in logic that is alternative to traditional political institutions. Some experts even believe that the communicative aspect of democracy, connected with the rapid development of the Internet and social networks, will be more important in the twenty-first century than the institutional one.

In this way, it can be stated that civil society in Russia, albeit slowly, will strengthen eventually, it already demonstrates certain successes in modernizing the country, showing an increased interest in improving social and economic situation in the country, advancing the level and the quality of life, and presenting an outstanding political authority in the affairs of power.

The authorities are moving towards civil society

For more than 20 years, state authorities have been working to create an extensive legislative framework that

allows the public to participate in governance with the state.

The state takes responsibility for ensuring national security of citizens, which is treated more broadly than state security and this policy concerns, first of all, the internal protection of Russians. In 2015, an updated "National Security Strategy of the Russian Federation" was adopted, which provides a detailed definition of national security. This is the condition of "protection of the individual, society and the state from internal and external threats, which ensures the implementation of constitutional rights and freedoms of citizens of the Russian Federation, decent quality and standard of living, sovereignty, independence, state and territorial integrity, sustainable socio-economic development of the Russian Federation". It is said that one of the main directions to ensure state and public security is the development of interaction between its security bodies and civil society. The interaction of state and municipal authorities with civil society should be aimed at countering threats to the quality of life of Russians. The state sees the main task of civil society in the assistance of citizens to solving social problems and to monitoring the work of power structures in fulfilling the social obligations of the state.

Conditions are created for the emergence of the institution of public control. Laws were adopted on public associations; on trade unions; on political parties; on the Commissioner for Human Rights; on meetings, rallies, demonstrations, marches and pickets; on the Public Chamber of the Russian Federation; on providing access to information on the activities of courts, state bodies and local self-government bodies; on an alternative dispute settlement procedure involving an intermediary, etc.

In 2014, the federal law on the foundations of public control in the Russian Federation was issued. This law for the first time spelled out the creation of public councils under the federal executive and legislative authorities, as well as the authorities of the subjects of the Russian Federation. They have the right to perform consultative and advisory functions, participate in the implementation of public control, facilitate the recording of the rights and legitimate interests of public associations, human rights, religious and other organizations in the public assessment of their activities. Such councils are formed on a competitive basis and consist only of regular citizens; state and municipal employees cannot be included in their composition. According to this law, public supervisory commissions are created to deal with public control over the protection of human rights in places of detention, as well as public inspections and public control groups in the bodies of state power and local self-government, exercising state or municipal control. For the purpose of information support for social control, its publicity and openness, the subject of social control can create special websites, and in accordance with the legislation of the Russian Federation - use official websites of state authorities, local governments, state and municipal organizations, and other bodies and organizations. In short, the state legally "felt" its responsibility to society and started creating structures, encouraging practices for governance through cooperation.

⁵ The survey of the Public Opinion Foundation (FOM) was conducted on January 18-19, 2014, at a representative all-Russian sample among 3000 respondents in 204 settlements in 64 regions of the country.

Conclusion

According to the modernization theory of R. Inglhart and K. Welzel, which is based on the main conclusions of the classical concepts of modernization of K. Marx and M. Veber, the emancipation of a society capable to govern through cooperation with the state passes through certain stages over the course of its modernization. Socio-economic development leads to a systematic shift from traditional values to values of self-expression and creates the conditions for the formation of democratic institutions.

Russia has already made a certain path in this direction. In the reformed Russia, the thesis is confirmed that values transform under the influence of changes in the economy and politics. Russian civilization shows flexibility and dynamism, close to the West, including its relation to the values. The liberal values or values of self-expression are gradually winning over young people and middle-aged citizens. At the same time, the tradition of hope for the state, for its paternalism, is alive in Russia. The economic crisis of 2008 and sanctions against our country in connection with the entry of the Crimea into the Russian Federation and the support of the Donetsk and Lugansk national republics weakened the social and economic situation of the Russians. Therefore, today the value scale for Russians can be called a hybrid scale. There are simultaneously two orientations in it: the value of self-expression and the value of self-survival.

True democracy depends on the degree of people's participation in governance. Effective democracy is more likely to arise in a society where more than 45% of the population bears the values of self-expression [Inglehart,Welzel, 2011, P.435]. The country is witnessing the formation of a group of self-satisfied citizens, representing 44% of the population, able to live and act without state custody, but ready to take on some of the public concerns. It is still necessary to trace the correlation between the quality of "self-sufficiency" in

References

Chernysh M.F. Social differentiation in modern society: the multiplicity of forms. Russia: the transforming society, ed. Yadov V.Y. Moscow: CANON-press-C, 2001. Pp.77-89. In Russian.

Gorshkov M.K., Sedova N.N. Self-sufficient Russians and their life priorities. Sociologicheskiye Issledovaniya. 2015, No.12. Pp.4-16. In Russian.

Inglehart R. and Welzel K. Modernization, Cultural Change and Democracy: The Sequence of Human Development. Moscow.: Novoye izdatel'stvo, 2011. In Russian.

Martinelli A. Global Modernization. Rethinking the project of modernity. St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg State University, 2006. In Russian.

Levada Y.A., Shanin T. History of Generations and Generational History. Chelovek. Soobshchestvo. Upravleniye. 2005, No. 3, Pp.6-25. In Russian.

Lisovskiy V.T. Sociology of Youth: History and Modernity. Sociology and society. Thesis report of the First All-Russian Sociological

this group and the degree of responsiveness to cooperation with the state in the management process, as well as the degree of effectiveness of the civil structures work called upon to cooperate with and control the government. There is some progress in the positive direction.

Other processes are observed simultaneously with positive moments. When there is a threat to physical survival of people, the values of survival prevail, which leads to strengthening of the institution of authoritarianism, and then the issue of governance through cooperation between the state and society ceases to be relevant. Either this cooperation turns into a formal democracy, when there are "sham institutions", civil and political rights, but the ruling elite ignores them and acts at their own discretion. Elements of such democracy we observe in Russia in conditions of sanctions and external threats. The question of the "decency" of the ruling elite and its moral qualities arises. It is no accident that recently a wave of dismissals of governors, major figures in the structures of MVD and MCHS has occurred in Russia in connection with the revealed facts of corruption.

Gradually, the outlines of institutional cooperation of civil society and the state in governing the country are revealed. A serious legislative base for such cooperation has already been created and continues to be formed. Public councils are formed in the bodies of state and municipal authorities. The public chambers are assigned civil control over it.

At the current stage of civil society institutions development, its activists are showing an increasing interest in direct communication with the authorities without intermediaries. This is due to the rapid development of the Internet and social networks. It is predicted that in the 21st century, Internet communication between society and the state will be more important than the institutional one.

Congress. St. Petersburg: Piter, 2000. P.166. In Russian.

Petukhov V.V. Democracy and participation: new challenges. Svobodnaya mysl. 2013. No.2. Pp.133-148. In Russian.

Power, business, civil society: models of interaction (domestic and foreign experience). Rostov-na-Donu: Publishing house of the URIU RANEPA, 2016. In Russian.

Starostin A.M. 2012a. Social and humanitarian innovations in the context of philosophical pragmatics. Rostov-na-Donu.: Donizdat, 2012. In Russian.

Starostin A.M., Ponedelkov A.V., Shvets L.G. Civil Society in Russia in the Context of Innovation Transfer. Vlast. 2016. No.5. Pp.5-15. In Russian.

Weizel C. Fluchtpunkt Humanentwicklung: Uber die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung. Opladen: Verlage. 2002. In Russian.

Yasin E.G. "Modernization of the economy and the system of values". Moscow: Higher School of Economics, 2003. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-19-23

Современные маркетинговые стратегии территорий

МАРИНА ВЛАДИСЛАВОВНА САВЕЛЬЕВА, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента Института бизнеса и делового администрирования

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: marina.savelyeva@gmail.com

МИХАИЛ ГРИГОРЬЕВИЧ ЗАЙЦЕВ, кандидат физико-математических наук, доцент, заместитель директора Института бизнеса и делового администрирования

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: emba-ibda@ibda.ranepa.ru

ГАЛИНА НИКОЛАЕВНА СОКОЛОВА, доктор экономических наук, профессор Института бизнеса и делового администрирования

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ibda@ibda.ranepa.ru

Аннотация: Для усиления конкурентной позиции любой территории в современных условиях ускорения изменений и процессов глобализации требуется эффективная маркетинговая стратегия. Маркетинговая деятельность фокусируется на установлении уникального источника конкурентных преимуществ с целью расширения круга заинтересованных сторон, участвующих в развитии территории. Такой источник определяет совокупность специфических маркетинговых инструментов и способов выработки оригинальных моделей территориального развития. Маркетинговая стратегия территории, опирающаяся на ее обеспечение необходимой для функционирования и развития инфраструктурой, предполагает вовлечение политических, юридических, финансовых, научно-технических и других ресурсов в совершенствование рыночной, социально-экономической и другой инфраструктур. Для этого необходимо проведение пресс-конференций, выставок, фестивалей, привлечение инвестиционных средств, новых бизнес-структур и увеличение потока туристов, модернизации инфраструктуры для путешествий; организация транспортного сообщения, развитие банковской сферы, улучшение качества сервиса в различных сферах и т.д. Значительное количество трудоспособных жителей и невысокий уровень притязаний на доходы становятся предпосылками для прихода на территорию новых компаний, нуждающихся в неквалифицированной рабочей силе.

Ключевые слова: территория, маркетинговая стратегия, человеческий капитал, эффективность развития, социальноэкономическая инфраструктура, модернизация инфраструктуры

Савельева М.В., Зайцев М.Г., Соколова Г.Н. Современные маркетинговые стратегии территорий. Государственная служба. 2017. № 5. С. 19–23.

MODERN MARKETING STRATEGIES OF TERRITORIES

MARINA V. SAVELEVA, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Chair of Management of the Institute of Business Studies The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: marina.savelyeva@gmail.com

MIKHAIL G. ZAITSEV, Cand. Sci. (Physics and Mathematics), Associate Professor, Deputy Director of the Institute of Business Studies

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: emba-ibda@ibda.ranepa.ru

GALINA N. SOKOLOVA, Dr. Sci. (Economics), Professor of the Institute of Business Studies

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ibda@ibda.ranepa.ru

Abstract: An effective marketing strategy is needed for enhancing the competitive position of any territory in modern conditions of accelerating change and globalization processes. The marketing activity focuses on establishing a unique source of competitive advantages in order to expand the range of stakeholders involved in the development of the territory. Such source determines a set of specific marketing tools and ways of developing original models of territorial development. The marketing strategy of the territory, based on its provision of the necessary infrastructure for the functioning and development, requires the involvement of political, legal, financial, scientific and technical and other resources in improving market, socio-economic and other infrastructures. To do this it is necessary to hold press conferences, exhibitions, festivals, attract investment funds, new business structures and increase the flow of tourists, upgrade the infrastructure for travel, organize transport communication, develop the banking sector, improve the quality of service in various spheres, etc. A big number of working-age residents and low level of claims on income are preconditions for coming to the territory of new companies in need of unskilled labour force.

Keywords: territory, marketing strategy, human capital, development efficiency, socio-economic infrastructure, infrastructure modernization

Saveleva M.V., Zaitsev M.G., Sokolova G.N. Modern marketing strategies of the territories. In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2017. № 5. P. 19–23. In Russian.

Введение

В настоящее время каждая территория нуждается в укреплении своей конкурентоспособности, создании преимуществ в отношениях с заинтересованными сторонами, обеспечивающих ее благополучие. Об этой проблеме пишут многие современные исследователи – как зарубежные, так и отечественные, в том числе Е.А. Джанджугазова, Н.А. Колодий, Ф. и М. Котлер, И.В. Логунцова, И.В. Малькова [Джанджугазова, 2017; Колодий, 2016; Kotler P., Kotler M., 2014; Логунцова, Малькова, 2017] и др. Все авторы подтверждают, что разработка и реализация адекватной маркетинговой стратегии – необходимое условие для усиления конкурентной позиции территории.

Сущность маркетинговой стратегии территории

Специалисты сходятся во мнении, что маркетинговая стратегия территории включает в себя запланированное направление развития, модель поведения, опирающуюся на конкурентные преимущества в отношениях с ключевыми «стейкхолдерами» (заинтересованными сторонами), а также на оценку привлекательности сегментов, с которыми она работает, в сравнении с другими [Панкрухин, 2006. С. 42].

Стратегия предусматривает привлечение ключевых стейкхолдеров к процессу развития территории, созданию новых конкурентных преимуществ. Ею определяются перспективы развития и основной вектор хозяйственной деятельности. В то же время тактическая деятельность заключается в реализации установленных направлений развития, согласования каждого действия с намеченной стратегией. В процессе ее формирования выделяются точки роста в экономике, развитие которых способствует привлечению инвестиций и высококвалифицированных работников, что, в свою очередь, увеличивает выпуск товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью. При этом растет внимание бизнес-структур к высокоприбыльным проектам, осуществляемым на конкретной территории.

Виды маркетинговых стратегий и условия их применения

Маркетинговая деятельность фокусируется на установлении уникального источника конкурентных преимуществ с целью расширения круга заинтересованных сторон, участвующих в развитии территории. Такой источник определяет совокупность специфических маркетинговых инструментов и способов выработки оригинальных моделей развития. В результате возникают многочисленные маркетинговые стратегии, предусматривающие продвижение территории на основе следующих параметров:

- установления связи ее образа с именем известного человека, проживавшего на ней;
- выстраивания ее имиджа вокруг значимого инфраструктурного объекта;

- проведение ярких мероприятий ¹.

Для иллюстрации первого случая целесообразно обратиться к образу Барселоны, столицы Испании. Современная архитектура этого города сложилась под влиянием стиля, привнесенного в город гениальным архитектором Антонио Гауди. Благодаря его стараниям, столица сегодня — это уникальный ансамбль причудливых зданий. Многие европейские города, в которых когда-либо проживал Амадей Моцарт, используют имя известного композитора для своего продвижения (например, Зальцбург, Вена, Прага).

Одним из примеров второго способа реализации маркетинговой стратегии может служить дворец Ахиллеон – одна из главных достопримечательностей греческого острова Корфу, известного как остров миллионеров. Дворец был построен в конце XIX века императрицей Австрии и королевой Венгрии Елизаветой в греческом стиле и посвящен античному герою Ахиллу (Ахиллесу). В настоящее время дворец представляет собой музей, посещаемый большим количеством туристов. Кроме того, он используется для проведения официальных мероприятий.

В третьем случае организация яркого события (например, чемпионат мира по биатлону в Ханты-Мансийске, состоявшийся в 2003 году), определяет вектор продвижения территории и ее обустройство. Этот город и сейчас продолжает каждый год собирать любителей данного вида спорта на аналогичных мероприятиях и претендовать на звание мировой столицы биатлона.

В то же время с практической точки зрения весьма интересной является классификация маркетинговых стратегий в отношении основного фактора продвижения:

- выстраивание и корректировка имиджа;
- повышение привлекательности для реальных и потенциальных целевых аудиторий;
- обеспечение необходимой для функционирования и развития инфраструктурой;
- развитие человеческого капитала [Панкрухин, 2006. С. 42].

Первый вид стратегий предполагает сосредоточение усилий на выстраивании, улучшении и подкреплении положительно воспринимаемого заинтересованными сторонами образа территории. Разработка и реализация таких стратегий требуют решения следующих задач:

- выявление и учет сложившегося образа территории у стейкхолдеров;
- подкрепление положительных компонентов имиджа в отношениях с заинтересованными сторонами;
- определение мероприятий по нивелированию отрицательно воспринимаемых стейкхолдерами компонентов имиджа;
 - открытая коммуникационная политика.

¹ Визгалов Д. Маркетинг мест. Как эффекты Гауди, Помпиду и Театра работают на создание имиджа города: http://les-urbanistes.blogspot.ru/2011/01/blog-post_18.html

Для осуществления данных стратегий не нужны значительные инвестиции. Обычно она реализуется в ситуации, не требующей крупных инфраструктурных или других проектов, но подразумевающей необходимость более эффективного информирования стейкхолдеров об имеющихся достоинствах территории. Инструментами такой стратегии являются коммуникационные меры, обеспечивающие открытость взаимодействия между заинтересованными сторонами и органами управления по предоставлению им дополнительной информации о территории и ее преимуществах.

С учетом сложившегося образа разрабатывается маркетинговая стратегия и выявляются ключевые направления продвижения той или иной территории. Так, архитектурные достопримечательности, богатое культурное наследие и благополучие местного населения создают благоприятный имидж и привлекают туристов из разных стран. Одним из примеров процветающего города является Доха, столица Катара. Самыми популярными объектами среди туристов стали Музей исламского государства, Форт Доха и город развлечений «Царство Аладдина». В 2015 году столица Катара была выбрана одним из семи чудо-городов мира. При этом продвижение подобных территорий опирается на поддержание благоприятных элементов имиджа, организацию непрерывного информирования целевых аудиторий о возможностях и др.

Неизвестность многих территорий становится барьером на пути формирования к ним лояльности со стороны целевых аудиторий. В этом случае мы имеем дело со слабо выраженным имиджем. Такая ситуация может возникнуть в результате отсутствия целенаправленных усилий по укреплению конкурентной позиции территории, эффективных информационных потоков или сознательного ограничения взаимодействия с внешними контрагентами. Следовательно, ее продвижение будет выражаться в формировании и активизации информационных потоков.

Консервативный имидж территории, в котором основная ставка делается на устоявшиеся традиции, затмевает ее перспективы и возможности для развития. Такой территории сложно вызвать интерес к себе со стороны целевых аудиторий. Консервативный имидж, например, складывается у многих российских городов, которые продолжают застраиваться типовыми панельными домами, формирующими однообразный вид. При упоминании консервативного имиджа многие специалисты в качестве примера называют Лондон. Однако в последние 20–30 лет образ столицы Великобритании сильно изменился и продолжает меняться в сторону динамичности, прогрессивности и открытости [Угрюмова, Савельева, 2017. С. 84–85].

Столицы государств часто обладают противоречивым имиджем. С одной стороны, это связано с широкими возможностями как для ведения предпринимательской деятельности, так и для достижения личного успеха. С другой, – с большими рисками, обусловленными значительным потоком приезжих людей и, соответ-

ственно, повышением уровня криминогенности, распространением эпидемий, ухудшением экологической обстановки и т.д. Для создания более привлекательного образа специалисты рекомендуют при продвижении территории фокусировать внимание заинтересованных сторон на положительных сторонах и уменьшать значение отрицательно воспринимаемых явлений. К примеру, в Москве проходят многочисленные конференции с участием правительства города с целью выявить те направления, которые позволят повысить уровень привлекательности столицы. По результатам научно-практической конференции «Качество услуг драйвер развития туризма», было принято решение о принятии мер, повышающих качество туристических услуг, что будет способствовать увеличению туристического потока.

Довольно часто в имидже территории наряду с сильными сторонами отмечаются и слабые. Среди специалистов такой тип имиджа принято называть смешанным [Панкрухин, 2006. С. 44]. Недостатки проявляются, например, в задержке авиарейсов в курортных зонах или неполной проработанностью экскурсионных маршрутов. Многие отдыхающие пользуются широкими возможностями для посещения различных достопримечательностей в местах отдыха. Однако в ходе экскурсий обнаруживается, что дорога до намеченного пункта не является легкой прогулкой, особенно если она включает в себя морское путешествие или проезд по горному серпантину. В итоге, добравшись до места назначения, путешественники получают позитивный заряд эмоций, однако во второй раз пройти через подобные испытания решится далеко не каждый. В таком случае продвижение отдельных услуг (например, туристических) или имиджа территории в целом опирается на ее достоинства (при умалчивании о наличии слабых сторон). Доступность различной информации через интернет не уменьшает интереса путешественников к таким экскурсиям.

Формирование негативного имиджа территории только отталкивает от нее целевые аудитории. Например, подобный образ складывается у путешественников относительно некоторых городов Ближнего Востока (например, город Хама в Сирии). Местное население придерживается строгих религиозных правил и проявляет недоброжелательность к тем, кто эти правила не соблюдает. Кроме того, оно настолько воинственно, что нередко в городе возникают кровопролитные столкновения. Эти факты способствуют тому, что в город предпочитают не заглядывать не только иностранные путешественники, но и сами сирийцы из других городов. При этом продвижение территории подразумевает не только создание нового благоприятного имиджа, но и исправление негативных оттенков в ее образе. Потребуются значительные усилия в работе с местным населением для того, чтобы появились заметные улучшения.

Среди территорий особую популярность получают обладательницы чрезмерно привлекательного ими-

Таблица 1. Общие и специфические интересы жителей и предпринимателей относительно функционирования территориальных систем

Интересы граждан, проживающих на территории	Интересы предпринимателей			
Общие				
поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности, наличие дорог и других объектов инфраструктуры				
Специфические				
экологически чистая среда, теплые и комфортные дома, бесперебойная работа общественного транспорта; жилищно-коммунальные услуги; услуги систем образования и здравоохра- нения и др.	получение налоговых льгот, приобретение или аренда поме- щений, земли			

джа. Им приходится справляться со значительными проблемами (например, чрезмерно большой приток приезжих). Многие экономически развитые государства вводят дополнительные ограничения для въезда нелегальных мигрантов, которые в поисках лучшей жизни устремляются в заветные страны. Один из способов борьбы с нежелательными гостями - выстраивание заграждений. С начала этого года в средствах массовой информации активно ведется дискуссия вокруг предстоящего строительства стены на границе США и Мексики, указ о котором подписал президент Соединенных Штатов Америки Дональд Трамп с целью снижения нелегальных миграционных потоков. В то же время такая стена (вернее, ее часть) уже существует. Начало этому строительству было положено в 1993 году, и, судя по всему, оно будет продолжаться. Также с этой целью на территории экономически развитых государств вводятся высокие налоги и многие другие ограничивающие меры.

Другой вид маркетинговых стратегий создается на основе повышения привлекательности территории для целевых аудиторий и развития уникальных черт, специфических конкурентных преимуществ. Например, для туристов она во многом заключается в наличии достопримечательностей, их доступности, высоком уровне сервиса, качественном функционировании туристической и транспортной инфраструктуры.

Для инвесторов важнейшие факторы привлекательности территории включают в себя следующие показатели:

1) эффективные коммуникационные каналы (средства массовой информации, сайты, конференции, выставки и др.), через которые поступает информация о достоинствах территории (например, о ее обеспеченности различными ресурсами, в том числе природно-минеральными, энергетическими, трудовыми, финансовыми и др.), о промышленных объектах, научно-исследовательских учреждениях, о реализуемых проектах и т.д.;

2) требования и порядок инвестирования, предусмотренные законодательством, в том числе возможности приобретения собственности, гарантии и защита прав инвесторов, налоги и т.д.

Следующий вид маркетинговых стратегий направлен на обеспечение территории развитой инфраструктурой, способствующей повышению качества жизни и улучшению условий ведения предпринимательской деятельности. При этом такая стратегия включает в себя формирование комфортных условий для проживания, создание новых рабочих мест (в том числе для высококвалифицированных работников), досуговоразвлекательной инфраструктуры, современных жилых комплексов, привлечение и размещение предприятий, осуществляющих разработку и внедряющих современные технологии, строительство объектов рыночной инфраструктуры.

Выделенные направления в первую очередь соотносятся с интересами ключевых стейкхолдеров. При этом эти интересы касаются как условий функционирования различных систем, так и перспектив территориального развития. Так, например, граждане заинтересованы в обеспечении личной безопасности, в экологически чистой среде, в теплых и комфортных домах, в качественных дорогах, в бесперебойной работе общественного транспорта, в качественных жилищно-коммунальных услугах, в надежном функционировании систем образования и здравоохранения. Предприниматели солидарны в своих интересах с местным населением в поддержании общественного порядка и обеспечении безопасности, наличии дорог и других объектов инфраструктуры. Кроме того, их интересы связаны с возможностью получения налоговых льгот, приобретения или аренды помещений, земли и т.п. (таблица 1).

В то же время выделяются интересы стейкхолдеров к перспективам развития территории, которые включают совершенствование работы предприятий, функционирующих на ней, привлечение новых организаций, улучшение инфраструктуры, расширение возможностей для трудоустройства, обеспечение высокого качества жизни местного населения, инвестиционную активность, предоставление качественных услуг высшего образования (таблица 2).

Таблица 2. Интересы местных жителей и бизнеса в отношении развития инфраструктуры территории

Интересы стейкхолдеров по отношению к развитию территории: совершенствование работы предприятий, функционирующих на ней, привлечение новых предприятий; улучшение инфраструктуры;

расширение возможностей для трудоустройства;

обеспечение высокого качества жизни местного населения; инвестиционная активность:

предоставление качественных услуг в сфере высшего образования

Маркетинговая стратегия территории, опирающаяся на ее обеспечение необходимой для функционирования и развития инфраструктурой, предполагает вовлечение политических, юридических, финансовых, научно-технических и других ресурсов в совершенствование рыночной, социально-экономической и других инфраструктур. Для этого необходимо проведение пресс-конференций, выставок, фестивалей, привлечение инвестиционных средств, новых бизнес-структур и увеличение потока туристов, модернизации инфраструктуры для путешествий; организация транспортного сообщения, развитие банковской сферы, улучшение качества сервиса в различных сферах и т.д.

Четвертая маркетинговая стратегия опирается на развитие человеческого капитала. Последний означает совокупность навыков, знаний, способностей людей, их убеждений и ценностей, отношения к труду [Гапоненко, Орлова, 2008. С. 97]. Одно из направлений данной маркетинговой стратегии заключается в привлечении необходимых специалистов и создании для них соответствующих рабочих мест.

Значительное количество трудоспособных жителей и невысокий уровень притязаний на доходы становятся предпосылками для прихода на территорию новых компаний, нуждающихся в неквалифицированной рабочей силе. В случае нехватки квалифицированных работников для удержания компаний на территории управляющим органам следует позаботиться о привлечении соответствующих специалистов, донесении до них информации о широких возможностях для карьерного роста и комфортной среде для жизни. При этом акцент нужно сделать на привлечении работников

требуемых профессий и соответствующего уровня подготовки и опыта.

В случае чрезмерно большого притока приезжих на территорию осуществляется демаркетинг, который подразумевает различного рода ограничения, описанные выше при рассмотрении способов решений вопроса с чрезвычайно привлекательным имиджем, а также создание отрицательного, отталкивающего образа с точки зрения нежелательной аудитории.

Другое направление маркетинга человеческого капитала заключается в развитии конструктивных черт местного населения с помощью привлечения местных жителей к решению проблем территориального развития или установления доброжелательного и гостеприимного отношения к гостям и приезжим.

Заключение

Таким образом, выбор конкретной маркетинговой стратегии территории зависит от предпосылок и целей её развития, а также интересов стейкхолдеров. В то же время многие специалисты сходятся во мнении, что сфокусированность на одной стратегии длительное время, в постоянно меняющейся среде, не будет эффективной [Панкрухин, 2006. С. 49]. Эта позиция поддерживается современным подходом к определению стратегии как адаптивного, постоянно регулируемого вектора развития [Гапоненко, Савельева, 2017. С. 264]. Практический опыт территориального маркетинга подтверждает, что комбинация нескольких видов маркетинговых стратегий с учетом перспектив территории, ее сильных сторон, а также условий внешней среды, имеет большую эффективность.

Литература

Гапоненко А.Л., Орлова Т.М. Управление знаниями. Как превратить знания в капитал. М.: Эксмо, 2008. 400 с.

Гапоненко А.Л., Савельева М.В. Теория управления. М.: Юрайт, 2017. 336 с.

Джанджугазова Е.А. Маркетинг туристских территорий: Учебное пособие для академического бакалавриата. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2017. 223 с.

Колодий Н.А. Экономика ощущений и впечатлений в туризме и менеджменте. М.: Юрайт, 2016. 326 с.

Логунцова И.В., Малькова И.В. Маркетинг территорий: Учебник

и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2017. 163 с.

Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. 2-е изд., доп. СПб.: Питер, 2006. 416 с.

Угрюмова А.А., Савельева М.В. Маркетинг территорий: Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2017. 381 с.

Kotler P., Kotler M. Winning Global Markets: How Businesses Invest and Prosper in the World's High-Growth Cities. New Jersey: John Wiley & Sons, 2014. 288 p.

References

Dzhandzhugazova E.A. Marketing of tourist territories. Textbook for academic baccalaureate. 3d Ed. M.: Yurait, 2017. 223 p. In Russian.

Gaponenko A.L., Orlova T.M. Knowledge management. How to turn knowledge into capital. M.: Eksmo, 2008. 400 p. In Russian.

Gaponenko A.L., Saveleva M.V. Theory of Management. M.: Yurait, 2017. 336 p. In Russian.

Kolodii N.A. Economy of sensations and impressions in tourism and management. M.: Yurait, 2016. 326 p. In Russian.

Kotler P., Kotler M. Winning Global Markets: How Businesses Invest

and Prosper in the World's High-Growth Cities. New Jersey: John Wiley & Sons, 2014. 288 p. In English.

Loguntsova I.V., Malkova I.V. Territorial Marketing. A textbook and workshop for academic bachelors. M.: Yurait, 2017. 163 p. In Russian.

Pankrukhin A.P. Territorial Marketing. 2^{nd} Ed. St. Petersburg: Piter, 2006. 416 p. In Russian.

Ugryumova A.A., Saveleva M.V. Territorial Marketing. A textbook and workshop for academic Bachelor's degree. M.: Yurait, 2017. 381 p. In Russian.

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-24-29

Искусственный интеллект в органах госуправления

ЕВГЕНИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ЛОГИНОВ, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе

Институт проблем рынка РАН, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: evgenloginov@gmail.com

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ ШКУТА, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Институт проблем рынка РАН, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: saa5333@hotmail.com

Аннотация: Целью статьи является рассмотрение вопросов стабильности в работе персонала органов государственного управления и возможности ее поддержания в условиях с большой компонентой неопределенности при развитии упорядоченных и неупорядоченных информационных процессов. В работе обосновываются пути выявления персонала, входящего в группу поведенческого риска на основе мониторинга оперативного и ретроспективного присутствия личностей, доступных для анализа в информационных полях. Это обеспечивает идентификацию уязвимостей по отношению к целенаправленным информационным атакам на ключевые нормы поведения, реализацию формализованных и неформализованных информационных связей. Идентификация уязвимостей позволяет осуществлять планирование мер конфигурирования интерактивной коммуникации, используемых для обмена данными в информационных сетях, образовательных, познавательных, развлекательных и других системах, устанавливать обратную связь и принимать корректирующие меры по отношению к конкретным личностям или их группам. Создается возможность для поддержания контролируемого набора поведенческих траекторий персонала в рамках повышения наблюдаемости информационных и телекоммуникационных сетей, обеспечивающих сотруднику получение информации о происходящем.

Ключевые слова: персонал, мониторинг, управление, личность, сотрудник, многоагентная система, поведенческая траектория, интерактивная коммуникация

Благодарность. Статья подготовлена при выполнении федерального задания по теме «Научно-технологическое развитие экономики отраслевых рынков» (№ 0163–2016–0007).

Логинов Е.Л., Шкута А.А. Искусственный интеллект в органах госуправления. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 24–29.

THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE STATE ADMINISTRATIVE BODIES

EVGENY L. LOGINOV. Dr. Sci. (Economics), Professor, Deputy Director for Science

Institute for Market Problems of the Russian Academy of Sciences, Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradskii prosp., Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: evgenloginov@gmail.com ALEXANDER A. SCHKUTA, Dr. Sci. (Economics), Professor, Senior Research Fellow

Institute for Market Problems of the Russian Academy of Sciences, Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradskii prospekt, Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: saa5333@hotmail.com

Abstract: The purpose of the article is to consider the possibility of maintaining the stability of the work of the personnel of state administration bodies in conditions with a large component of uncertainty in the development of ordered and disordered information processes. The ways of identifying the personnel included in the behavioral risk group are substantiated on the basis of monitoring of the operative and retrospective presence of individuals available for analysis in information fields. It provides identification of vulnerabilities to targeted information attacks on key standards of behavior, ways of implementing formalized and unformalized information links. The vulnerability identification allows planning the configuration of interactive communication, used to exchange information in information networks, educational, cognitive, entertaining, etc. systems, establishing feedback and taking corrective measures for a particular person or groups. There appears an opportunity for maintaining a controlled set of behavioral trajectories of personnel in the context of increasing the observability of information and telecommunications networks providing employees with current information.

Keywords: personnel, monitoring, management, personality, employee, multi-agent system, behavior trajectory, interactive communication

Acknowledgment: The article was prepared during execution of the federal task on the theme "Scientific and technological development of the economy of the industrial markets" (No. 0163-2016-0007)

Loginov E.L., Schkuta A.A. The artificial intelligence in the state administrative bodies. In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2017. N^{o} 5. P. 24–29. In Russian.

Введение

В рамках развития органов государственного управления Российской Федерации некоторые группы участников процессов управления (информационно-когнитивных потребителей) образуют соответствующие сложные объединения [4]. Исследование свойств этих объединений формирует набор характеристик, агрегированных личностно-когнитивных кластеров (кластеризованной группы агентов в рамках много-агентной системы), частей личностно-когнитивной суперсистемы (в рамках района, населенного пункта, местности, политически концентрированного сегмента, государственно выделенного сегмента и пр.).

В общем случае экспертами предполагается, что основной личностной характеристикой агента выступает его психо-поведенческий тип, который подвержен влиянию со стороны внешних факторов: как социальной среды, так и чисто информационных воздействий [Kelly, 1955; Shevrin, Williams, Marshall, 1987; Tajfel, Turner, 1986. Р. 7-15]. При неблагоприятном влиянии внешних факторов в сочетании с негативным типом агент может спровоцировать конфликт в многоагентной среде. Психо-поведенческим типом можно управлять с помощью определенной комбинации воздействий, уникальной для каждого типа и зависящей от возможной стратегии поведения агента во взаимодействии с другими участниками. Сведение девиантного типа к компромиссному позволяет устранить конфликт в подобной среде [Семенов, Клюшин, Мутовкина, 2016. С. 74–76].

Сложность решения данной проблемы, по мнению авторов, заключается в ее многогранности, так как случайные или инициированные сбои всего на нескольких направлениях импринтации личностям (персоналу) стереотипов поведения на основе устоявшихся методов интерпретации окружающей реальности могут разделить единую систему органов государственного управления на отдельные изолированные участки, выпадающие из общего процесса функционирования системы.

При большом количестве информационного «шума» в рамках развития упорядоченных и неупорядоченных информационных процессов искажается влияющая на личность информация [Лепский, 2010; Лепский, 2015]. Это требует разработки новых концепций управления персоналом с использованием современных технических достижений [Райков, 2014. С. 110–113; Райков, 2008. С. 12–15; Райков, 2016. С. 5–7]. Необходимо преодоление существующих сегодня барьеров (технических, ведомственных и пр.) для эффективной совместной работы различных структур организационного, технологического управления в условиях с большой компонентой неопределенности [Каганов, Мокров, Мокрова, 2016. С. 24–26].

Подходы к решению проблемы

С учетом значительной вероятности временного блокирования активности органов государственного

управления при развитии упорядоченных и неупорядоченных информационных процессов (например, в ходе массовых беспорядков, как это было в начале 90-х годов прошлого века) с большой ситуационной составляющей неопределенности последствий (из-за недостатка информации или по другим причинам), авторы в целях поддержания стабильности работы персонала предлагают опираться на управляемую фрагментацию всей личностно-когнитивной суперсистемы органов госуправления. Такая фрагментация должна реализовываться в рамках агрегированных личностно-когнитивных кластеров (многоагентных систем) с учетом структуры формализованных и неформализованных информационных связей, детерминированных политическими или иными интересами отдельных участников процесса управления (агентов).

Для консолидации участников процессов управления, их «свертки» в кластерообразующие структуры различного уровня (кластеризованные группы агентов в рамках многоагентной системы), необходимо разбиение личностно-когнитивной суперсистемы таким образом, чтобы каждый агрегированный личностно-когнитивный кластер представлялся как один мультиагентный информационно-когнитивный потребитель. Такой потребитель может быть сильно- или слабосвязанным с другими агрегированными личностно-когнитивными кластерами.

На основе использования технологий искусственного интеллекта происходит формирование пакета моделей ситуационного анализа обстановки [Бугаев, Логинов, Райков, Сараев, 2009. С. 34-35], который должен быть динамично адаптируем к индивидуализированному профилю кластера [Андруник, Косякин, Косякин, 2015]. Необходима непрерывная оценка состояния распада, стабильности или формирования новых кластеров как многоагентных систем (или их общности) на базе учета динамики внутрикластерных и межкластерных информационных взаимосвязей и объемов обмена информацией [Преображенский, Чопоров, 2017. С. 71-72]. При этом анализируется доступный объем разнородных данных, генерируемых человеком, электронными сенсорами и сетевыми устройствами для постоянного мониторингового уточнения оценки динамично изменяющейся ситуации в условиях с большой компонентой неопределенности [Райков, 2016. С. 1–2].

Зарубежные исследовательские проекты по выявлению девиантного поведения в социальных сетях

В США Агентством по перспективным оборонным научно-исследовательским разработкам (DARPA) 1 проводятся комплексные межведомственные и меж-

Управление перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США или DARPA (англ. Defense Advanced Research Projects Agency – Агентство передовых оборонных исследовательских проектов) // https://ru.wikipedia.org/wiki

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

дисциплинарные исследования, а также концептуальные анализы в этой сфере. Среди исследовательских проектов DARPA по интересующей нас теме можно выделить три основных.

Graph-theoretical Research in Algorithm Performance & Hardware for Social networks (GRAPHS) – теоретические исследования эффективности алгоритмов и вычислительной архитектуры для социальных сетей. В этой парадигме узлы представляют собой людей, выражающих интерес, а их отношения или взаимодействия образуют графические «ребра»; результат представляется в виде сети или графа. Требуется лучшее понимание этой тонкой математической структуры социальных сетей.

Social Media in Strategic Communication (SMISC) – социальные медиа в стратегической коммуникации. Программа направлена на разработку алгоритмов выявления и отслеживания формирования, развития и распространения идей и понятий («мемов») в социальных сетях, что позволит в дальнейшем самостоятельно инициировать пропагандистские кампании в зависимости от цели, региона и интересов США.

Anomaly Detection at Multiple Scales (ADAMS) – программа, разрабатывающая различные приложения, предназначенные для выявления аномальных процессов, происходящих в обществе, наблюдения за неадекватным поведением отдельных индивидуумов и групп людей 2 .

Таким образом, даже открытые программы DARPA свидетельствуют об интенсивных исследованиях на стыке группы наук и технологий с опорой прежде всего на мониторинговые сервисы в качественно новой информационно-телекоммуникационной среде с явными попытками реализовать подход к управлению группами взаимосвязанных людей, машин, технических, в том числе информационных, систем [Агеев, Логинов, 2014. С. 23–25].

Ключевые мониторинговые сервисы

Для поддержания стабильности работы персонала органов государственного управления предлагается разработать предметно-адаптированную конфигурацию базовых характеристик комплекса систем мониторинга и управления формированием индивидуальных и групповых когнитивно-рефлексивных моделей для идентификации и интерпретации происходящего, служащих источником действий для участников процессов управления в рамках виртуально и организационно структурированных сообществ, реализующихся через информационные сети. Здесь возникает возможность оперирования рабочими параметрами информационных и телекоммуникационных сетей, обеспечивающих сотруднику получение информации о происходящем в Российской Федерации. Необ-

ходима идентификация системно-параметрических взаимосвязей (отношений), в том числе величины перетоков влияющей на личность (персонал) информации и ее восприятия, проникновения на уровень неосознаваемых, импринтационных мировоззренческих стереотипов и использования для интерпретации происходящего, в частности, проблем, которые могут повлиять на функционирование органов государственного управления.

Для этого предполагается разработка тестов по прогнозированию результатов влияния информационных процессов на личность на основе анализа ретроспективы и прогнозирования величины перетоков информации и ее восприятия. Результаты тестирования должны обеспечить возможность повышения наблюдаемости информационных и телекоммуникационных сетей, обеспечивающих сотруднику получение информации о происходящем в Российской Федерации (интернет, теле- и радиопередачи и др.).

Это особенно важно в условиях вероятного критически быстрого развития эффекта ущерба от лавинообразного распространения дезагрегирующей сложившиеся кластеры реальной или искаженной информации о происходящих в стране процессах [Звонов, Кисельников, 2017. С. 99–101; Сиразетдинова, 2014. С. 30–31]. В сложные моменты в органах государственного управления, как правило, заметна острая нехватка стабилизирующих информационных инструментов для поддержания нормальной работы системы управления государством и обществом в условиях с большой компонентой неопределенности [Логинов, Эриашвили, Борталевич, Логинова, 2016. С. 253–255; Шестакова, Шестаков, 2016. С. 50–51].

Если в результате развития информационных процессов когнитивные импринтационные матрицы, свойственные конкретному сотруднику (как части формально выделенной или не выделенной группы) в одном из сегментов этих социальных общностей, выходят из устоявшейся системы реализации поведенческой активности, это может вызвать выход из нее персонала всего органа государственного управления. Критерии наблюдаемости при этом должны быть ориентированы на агрегированный личностно-когнитивный кластер (как многоагентную систему) - функционально стабильный элемент культурно-цивилизационной организации личностно-когнитивной суперсистемы, позволяющий сохранить стабильность структуры формализованных и неформализованных информационных связей, детерминированных политическими или иными интересами отдельных участников процессов управления (персонала) в рамках импринтированных методов идентификации окружающей действительности.

Набор конвергентных информационных, телеметрических, сенсорных сервисов с использованием технологий искусственного интеллекта позволяет выделить набор динамических паттернов поведения кон-

² DARPA. Программа 2015 // https://mipt.ru/education/chairs/ theor_cybernetics/government/upload/3af/Program_darpa2015_ rus.pdf

кретной личности [Лефевр, 2003; Ясницкий, Грацилев, Куляшова, Черепанов, 2015. С. 68–72]. Эти паттерны реализуются в области социальных процессов, где инициированный вследствие получения из электронных средств массовой информации или иных источников процесс присоединения сотрудника к агрегированной группе людей, объединенных явными или латентными политическими намерениями, моделей групповых действий, может завершиться или продолжиться – в зависимости от неоднородности параметров состояния и режима функционирования и взаимодействия распределенных объектов, информационных сетей и потребителей информации [Смирнов, Безносюк, Журавлев, 1995; Таланов, Тощев, 2015. С. 237–240].

Системно-параметрические взаимосвязи позволяют рассчитать «свертку» и разбиение личностно-когнитивной суперсистемы органов государственного управления таким образом, чтобы каждый агрегированный личностно-когнитивный кластер (как многоагентная система) представлялся в качестве одного мультиагентного информационно-когнитивного потребителя, присутствующего в общем электронном контенте (в т.ч. доступном для систем полицентрического поиска для предметно-ориентированной индексации веб-контента отдельного сотрудника или кластера в целом).

В соответствии с предлагаемой технологией, конфигурирование способов доведения до потребителя какой-либо информации в рамках внутрикластерных и межкластерных информационных взаимосвязей и объемов обмена информацией производится с использованием технологий искусственного интеллекта на основе системы и ситуационного анализа разнородных данных, генерируемых человеком, электронными сенсорами и сетевыми устройствами с учетом прогноза необходимости поддержания баланса между стабильностью и изменяемостью в условиях с большой компонентой неопределенности.

Мониторинговые сервисы технологий искусственного интеллекта должны позволить с помощью прикладных программных пакетов моделировать прогноз развития ситуации с ориентацией на поддержание контролируемого набора поведенческих траекторий персонала в рамках повышения наблюдаемости информационных и телекоммуникационных сетей, обеспечивающих сотруднику получение информации о происходящем. При этом необходимо учитывать минимально возможные объемы восприятия, проникновение на уровень неосознаваемых импринтационных мировоззренческих стереотипов и их использование для идентификации и интерпретации происходящего.

Эти методы мониторинга информационных и телекоммуникационных сетей обеспечивают возможность поддержки необходимой прозрачности каждого кластера как фрактальной части личностно-когнитивной суперсистемы органов государственного управления в рамках импринтированных

методов идентификации окружающей действительности, критериев поддержания необходимой активности в условиях с большой компонентой неопределенности.

В рассматриваемой системе для анализа и принятия решения в интересах выявления персонала, входящего в группу поведенческого риска, может быть реализовано определение системно-параметрических характеристик официальной и реальной политической ориентации личности, качества ее профессиональной подготовки, культурного уровня, интересов, волевых качеств, внутренней мотивации с учетом ретроспективной динамики информации, которую данный сотрудник искал в электронных СМИ [Логинов, Райков, Эриашвили, 2015. С. 89–92; Логинов, Эриашвили, Борталевич, Логинова, 2016. С. 47–50].

Моделирование вероятности фазового перехода первого рода, когда возникает скачкообразный полный распад и выход из устоявшейся системы поведенческой активности персонала на основе многих элементов информационного обмена, а значит, и всей системы (по аналогии с рассредоточенными нейронными цепями), позволяет дать оценку системы и ее влияния на развитие упорядоченных и неупорядоченных информационных процессов и прогнозирование перехода к критическому (предельному) состоянию.

Заключение

Новизна заявленного подхода состоит в разработке методологии динамического анализа разнородных сегментов информационного пространства, предусматривающего мониторинг оперативного и ретроспективного присутствия личностей, доступных для анализа в информационных полях. Это обеспечивает идентификацию уязвимостей по отношению к целенаправленным информационным атакам на ключевые нормы поведения, способы реализации формализованных и неформализованных информационных связей. Такая идентификация позволяет осуществлять планирование мер конфигурирования интерактивной коммуникации, используемых для обмена данными в информационных сетях, образовательных, познавательных, развлекательных и т.п. системах, установление обратной связи и принятие корректирующих мер к конкретной личности или целым группам.

В результате обеспечивается комплексное решение вопросов структурно-функциональной организации стабильной работы персонала органов государственного управления при реализации формализованных и неформализованных информационных связей, отдельных участников процессов управления, детерминированных политическими или иными интересами, в рамках критериев поддержания необходимой активности и эффективности государственных институтов управления.

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

Литература

- Агеев А.И., Логинов Е.Л. «Управление смыслами» как основа комбинирования вероятностей экономической реальности. Экономические стратегии. 2014. Т. 16. № 1(117). С. 16–25.
- Андруник А.П., Косякин С.И., Косякин А.С. Технология формирования искусственного интеллекта для диагностики 3d-модели управления поведением персонала. Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1(1). С. 762.
- Бугаев А.С., Логинов Е.Л., Райков А.Н., Сараев В.Н. Семантика сетевых контактов. Научно-техническая информация. Сер. 1: «Организация и методика информационной работы». 2009. № 2. С. 33–36.
- Денисов А.А., Денисова Е.В. Конструирование абстрактных сознаний. Ч. 1. Модель конечного пользователя. Информаиионные войны. 2013. № 1. С. 2–13.
- Звонов В.С., Кисельников В.М. Роль культуры для кодирования сверхсложных форм поведения. Информация Коммуникация – Общество. 2017. Т. 1. С. 96–101.
- Каганов Ю.Т., Мокров А.М., Мокрова Н.В. Алгоритмы реализации методов искусственного интеллекта. Автоматизация. Современные технологии. 2016. № 3. С. 24–29.
- *Лепский В.Е.* Рефлексивно-активные среды инновационного развития. М.: Когито-Центр, 2010. 280 с.
- Лепский В.Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М.: Когито-Центр, 2015. 107 с
- Лефевр В.А. Рефлексия. М.: Когито-Центр, 2003. 495 с.
- Логинов Е.Л., Райков А.Н., Эриашвили Н.Д. Когнитивно-сетевые модели подготовки отдельных индивидов и их агрегированных групп к решению сложных профессиональных задач в кризисных условиях быстро изменяющейся внешней среды. Государственная служба и кадры. 2015. № 1. С. 89–95.
- Логинов Е.Л., Эриашвили Н.Д., Борталевич С.И., Логинова В.Е. Технология конструирования качеств личности на основе импринтируемых рефлексивных матриц. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 252–256.
- Логинов Е.Л., Эриашвили Н.Д., Борталевич С.И., Логинова В.Е. Систематика атрибутивно-семантических связей при осуществлении образовательных программ интерактивного обучения для метапрограммирования качеств личности. Международный журнал психологии и педагогики в служебной деятельности. 2016. № 2. С. 46–52.
- Преображенский А.П., Чопоров О.Н. О возможностях использования методов искусственного интеллекта при моделировании деятельности организации. *Наука Красноярья*. 2017. Т. 6. № 1–2. С. 269–273.

References

- Ageev A.I., Loginov E.L. «Management of meanings» as a basis for combining the probabilities of economic reality. In: Ekonomicheskie strategii. 2014. Vol. 16. № 1(117). P. 16–25. In Russian.
- Andrunik A.P., Kosyakin S.I., Kosyakin A.S. Technology of formation of artificial intelligence for the diagnosis of the 3d model of personnel behavior management. In: Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2015. Nº 1(1). C. 762. In Russian.
- Bugaev A.S., Loginov E.L., Raikov A.N., Saraev V.N. Semantics of network contacts. In: Nauchno-tekhnicheskaya informatsiya. Series 1: «Organization and methodology of information work». 2009.

- Райков А.Н. Когнитивное программирование. Экономические стратегии. 2014. № 4. С. 108–113.
- Райков А.Н. Семантика и метафизика мотиваций и целей в управлении. Научно-техническая информация. Сер. 1: «Организация и методика информационной работы». 2008. № 12. С. 12–19.
- Райков А.Н. Трансцендентальная визуальная аналитика для поддержки стратегического и территориального планирования. Труды Международной научной конференции «Ситуационные центры и ИАС4і для мониторинга и безопасности», 21–24 ноября 2015–2016 гг., ЦарьГрад, Московская область, Россия. Протвино; М.: ИФТИ, 2016. С. 1–7.
- Семенов Н.А., Клюшин А.Ю., Мутовкина Н.Ю. Программное обеспечение информационной технологии решения конфликтных ситуаций в многоагентной среде. Программные продукты и системы. 2016. № 2. С. 70–76.
- Сиразетдинова М.Ф. Манипуляция сознанием и искусственный интеллект. Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер.: «Познание». 2014. № 5-6(32-33). С. 29-31
- Смирнов И., Безносюк Е., Журавлев А. Психотехнологии: Компьютерный психосемантический анализ и психокоррекция на неосознаваемом уровне. М.: Прогресс; Культура, 1995. 416 с.
- *Таланов М.О., Тощев А.С.* Вычислительная модель эмоций в интеллектуальных информационных системах. *Электронные библиотеки*. 2015. Т. 18. № 5. С. 231–241.
- Чернов В.А. Интегрированное информационно-аналитическое обеспечение и искусственный интеллект в системе управления. Аудит. 2017. № 1. С. 17–23.
- Шестакова М.А., Шестаков Е.И. Искусственный интеллект и проблема управления многоагентными системами. Нейрокомпьютеры: разработка, применение. 2016. № 6. С. 50–52.
- Ясницкий Л.Н., Грацилёв В.И., Куляшова Ю.С., Черепанов Ф.М. Возможности моделирования предрасположенности к наркозависимости методами искусственного интеллекта. Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2015. № 1(21). С. 61–73.
- *Kelly G.A.* The psychology of personal constructs: 2 vols. N.Y.: Norton, 1955. 1218 p.
- Shevrin H., Williams W.J., Marshall R.E. System for assessing verbal psychobiological correlates US Patent № 4699153. 1987.
- *Tajfel H., Turner J.C.* The social identity theory of intergroup behavior. *Psychology of intergroup relations* / Ed. by S. Worchel, W.G. Austin. Chicago, IL: Nelson-Hall, 1986. P. 7–24.
 - Nº 2. P. 33-36. In Russian.
- *Chernov V.A.* Integrated information and analytical support and artificial intelligence in the management system. In: *Audit.* 2017. № 1. P. 17–23. In Russian.
- Denisov A.A., Denisova E.V. The construction of abstract consciousnesses. Part 1. End User Model. In: Informatsionnye voiny. 2013. № 1. P. 2–13. In Russian.
- Kaganov Yu.T., Mokrov A.M., Mokrova N.V. Algorithms for implementing artificial intelligence methods. In: Avtomatizatsiya. Sovremennye tekhnologii. 2016. № 3. P. 24–29. In Russian.

- *Kelly G.A.* The psychology of personal constructs: 2 vols. N.Y.: *Norton*, 1955. 1218 p. In English.
- Lefebvre V.A. Reflexion. In: Kogito-Tsentr, 2003. 495 p. In Russian.
- Lepskii V.E. Evolution of ideas about management (methodological and philosophical analysis). In: Kogito-Tsentr, 2015. 107 p. In Russian.
- Lepskii V.E. Reflexively active mediums of innovative development. In: Kogito-Tsentr, 2010. 280 p. In Russian.
- Loginov E.L., Eriaschvili N.D., Bortalevich S.I., Loginova V.E. Systematics of attributive-semantic links in the implementation of educational programs of interactive learning for metaprogramming of personality traits. In: Mezhdunarodnyi zhurnal psikhologii i pedagogiki v sluzhebnoi deyatelnosti. 2016. № 2. P. 46–52. In Russian.
- Loginov E.L., Eriaschvili N.D., Bortalevich S.I., Loginova V.E. Technology of constructing personality qualities on the basis of imprinted reflective matrices. In: Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 7. P. 252–256. In Russian.
- Loginov E.L., Raikov A.N., Eriaschvili N.D. Cognitive-network models for training individual individuals and their aggregated groups to solve complex professional tasks in the crisis conditions of a rapidly changing external environment. In: Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. 2015. № 1. P. 89–95. In Russian.
- Preobrazhenskii A.P., Choporov O.N. On the possibilities of using methods of artificial intelligence in modeling the activities of an organization. In: Nauka Krasnoyarya. 2017. Vol. 6. № 1–2. P. 269–273. In Russian.
- Raikov A.N. Cognitive programming. In: Ekonomicheskie strategii. 2014. № 4. P. 108–113. In Russian.
- Raikov A.N. Semantics and metaphysics of motivations and goals in management. In: Nauchno-tekhnicheskaya informatsiya. Series 1: «Organization and methodology of information work». 2008. № 12. P. 12–19. In Russian.
- Raikov A.N. Transcendental visual analytics to support strategic and spatial planning. In: Trudy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferent-

- sii «Situatsionnye tsentry i IAS4i dlya monitoringa i bezopasnosti». November 21–24, 2015–2016, TsarGrad, Moscow Region, Russia. Protvino; M.: IFTI, 2016. P. 1–7. In Russian.
- *Schestakova M.A., Schestakov E.I.* Artificial intelligence and the problem of managing multi-agent systems. In: *Neirokompiyutery: razrabotka, primenenie.* 2016. № 6. P. 50–52. In Russian.
- Semenov N.A., Klyushchin A.Yu., Mutovkina N.Yu. Software of information technology for solving conflict situations in a multi-agent environment. In: *Programmnye produkty i sistemy.* 2016. № 2. P. 70–76. In Russian.
- Shevrin H., Williams W.J., Marshall R.E. System for assessing verbal psychobiological correlates − US Patent № 4699153. 1987. In English.
- Sirazetdinova M.F. Manipulation of consciousness and artificial intelligence. In: Sovremennaya nauka: aktualnye problemy teorii i praktiki. Series: «Cognition». 2014. № 5-6(32-33). P. 29-31. In Russian
- Smirnov I., Beznosyuk E., Zhuravlev A. Psychotechnologies: Computer psychosemantic analysis and psychocorrection at an unconscious level. M.: Progress; Kultura, 1995. 416 p. In Russian.
- *Tajfel H., Turner J.C.* The social identity theory of intergroup behavior. In: *Psychology of intergroup relations* / Ed. by S. Worchel, W.G. Austin. Chicago, IL: Nelson-Hall, 1986. P. 7–24. In English.
- *Talanov M.O., Toshchev A.S.* Computational model of emotions in intelligent information systems. In: *Elektronnye biblioteki.* 2015. Vol. 18. № 5. P. 231–241. In Russian.
- Yasnitskii L.N., Gratsilev V.I., Kulyaschova Yu.S., Cherepanov F.M. Possibilities of modeling predisposition to drug addiction using methods of artificial intelligence. In: Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psikhologiya. Sotsiologiya. 2015. № 1(21). P. 61–73. In Russian.
- *Zvonov V.S., Kiselnikov V.M.* The role of culture for coding supercomplex forms of behavior. In: *Informatsiya Kommunikatsiya Obshchestvo*. 2017. Vol. 1. P. 96–101. In Russian.

что читать



Алпайдин Э. Машинное обучение: новый искусственный интеллект. М.: Издательство «Точка», 2017. 192 с.

Книга Этема Алпайдина представляет собой краткое введение в машинное обучение. Она описывает суть основных алгоритмов обучения без погружения в технические подробности и обсуждает некоторые примеры их применения.



Маркофф Дж. Homo Roboticus? Люди и машины в поисках взаимопонимания. Пер. с англ. М.: Издательство «Альпина нон-фикшн», 2017. 406 с.

Скоро нам придется сосуществовать с автономными машинами. Уже сейчас мы тратим заметную часть времени на взаимодействие с механическими подобиями людей в видеоиграх или в виртуальных системах – от FAQbots до Siri. Кем они станут – нашими слугами, помощниками, коллегами или хозяевами? Автор пытается найти ответ на философский вопрос о будущих взаимоотношениях людей и машин и представляет читателям группу компьютерщиков, программистов, робототехников и нейробиологов, считающих, что мы подходим к переломному моменту, когда искусственный интеллект превзойдет человеческий, и наш мир безвозвратно изменится. Однако место человека в этом новом мире специалисты видят по-разному, и автор знакомит нас со всем спектром мнений. Центральная тема книги – двойственность и парадоксаль-

ность, присущие деятельности разработчиков, которые то расширяют возможности человека, то заменяют людей с помощью создаваемых систем.

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-30-36

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ НА ОСНОВЕ ИКТ

АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ ЗЕЛЕНЦОВ, кандидат экономических наук, директор Экспертно-аналитического центра поддержки сопровождения Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации Института «Высшая школа государственного управления» Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: zelentsov-av@ranepa.ru

КОНСТАНТИН ВЛАДИМИРОВИЧ НОСАЧЕВ, старший преподаватель Института «Высшая школа государственного управления»

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nosachev-kv@ranepa.ru

АЛЕКСЕЙ МАРКОВИЧ КОЛЕСНИКОВ, заместитель директора Института «Высшая школа государственного управления»

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: kolesnikov@ranepa.ru

ЛЮДМИЛА ЮРЬЕВНА КРАСИВСКАЯ, эксперт Экспертно-аналитического центра поддержки сопровождения Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации Института «Высшая школа государственного управления»

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: krasivskaya-ly@ranepa.ru

ТАТЬЯНА БУДАЕВНА БАТУЕВА, директор Центра специальных программ и проектов Института «Высшая школа государственного управления»

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: batueva@ranepa.ru

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены актуальные проблемы, связанные с профессиональным развитием государственных гражданских служащих Российской Федерации, а также предложены направления совершенствования такого развития с применением современных возможностей информационно-коммуникационных технологий. На сегодняшний день цифровая экономика представляется следующим шагом развития программ информационного общества, что должно отразиться и на всех взаимодействиях государственных служащих с населением и бизнесом в рамках трехстороннего коммуникативного процесса. Государство переходит к реализации сервисной модели по принципу «одного окна» в режиме 24/7, которая должна позволить всем категориям граждан получать высококачественные услуги, независимо от географического места проживания и времени суток, каждый день недели. Решение указанных проблем возможно через совершенствование федерального законодательства и расширение использования информационно-коммуникационных технологий в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих, что позволит организовать индивидуальный учебный план с помощью создания личного кабинета обучаемого, который будет доступен ему со своего рабочего места, а в перспективе – в мобильной форме из любого места пребывания, независимо от времени суток или дня недели, по принципу 24/7. Расширенные возможности по прохождению дополнительных образовательных программ могут позволить отслеживать интенсивность нагрузки, точки остановки, организовывать промежуточное и итоговое тестирование, а также выводить компактно результаты в графическом виде на «витрине данных» для более объективной оценки достигнутых результатов и выстраивания рейтингов обучаемых. Все это должно способствовать повышению мотивации государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию, и, как следствие, росту уровня их квалификации.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, информационно-коммуникационные технологии, личный кабинет, кадровый состав, профессиональное развитие, информационная система, мотивация к профессиональному развитию

Зеленцов А.В., Носачев К.В., Колесников А.М., Красивская Л.Ю., Батуева Т.Б. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих на основе ИКТ. Государственная служба. 2017. № 5. С. 30–36.

PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF STATE CIVIL SERVANTS ON THE BASIS OF THE INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES (ICT)

ALEKSANDR V. ZELENTSOV, Cand. Sci. (Economics), Director of Expert analytical center of support of maintenance of the Unified information system of management of the personnel structure of the Public civil service of the Russian Federation of 'The Higher School of Public Administration' Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: zelentsov-av@ranepa.ru

KONSTANTIN V. NOSACHEV, senior teacher of 'The Higher School of Public Administration' Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nosachev-kv@ranepa.ru

ALEKSEI M. KOLESNIKOV, Deputy Director of 'The Higher School of Public Administration' Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: kolesnikov@ranepa.ru

LYUDMILA YU. KRASIVSKAYA, expert of Expert analytical center of support of maintenance of the Unified information system of management of the personnel structure of the Public civil service of the Russian Federation of 'The Higher School of Public Administration' Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: krasivskaya-ly@ranepa.ru

TATYANA B. BATUEVA, director of the Center of special programs and projects of 'The Higher School of Public Administration' Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: batueva@ranepa.ru

Abstract: The current problems connected with professional development of the public civil servants of the Russian Federation are considered in the article and also, the directions of improvement of such development with application of modern opportunities of information and communication technologies are offered. Now the digital economy is represented by the following step of development of programs of information society that must also affect all interactions of public servants with the population and business within the tripartite communicative process. The state starts realizing the service strategy by the principle of 'one window' in the mode 24/7 allowing all categories of citizens to receive high-quality services irrespective of the geographical place of residence and time of the day, every day of the week. The solution to these problems is possible through the improvement of the Federal legislation and the increased use of information and communication technologies in the field of professional development of civil servants allowing to organize an individual training plan by creating a personal account of the student. This account will be available for him from his workplace, and in the future – in mobile form from any residence, regardless of time of the day or day of the week, 24/7. Expanded opportunities for passing of additional educational programs will allow to keep track of work intensity, stop points, to organize intermediate and total testing and also to present results compactly in a graphic form on 'a show-window of data' for more objective assessment of the achieved results and forming of ratings of trainees. All that is to promote increase in motivation of the public civil servants to continuous professional development, and, as a result, growth of level of their qualification.

In order to maximize the implementation of such strategies it is necessary to determine the inner sources of growth and priorities of development of the state civil service. First of all it is necessary to pay attention to the main resource that must provide the economy growth and development of the social sphere - the highly-qualified personnel.

Keywords: state civil service, information and communication technologies, a private office, personnel structure, professional development, an information system, motivation to professional development

Zelentsov A.V., Nosachev K.V., Kolesnikov A.M., Krasivskaya L.Yu., Batueva T.B. Professional development of state civil servants on the basis of the Information and Communication Technologies (ICT). In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 5. P. 30–36. In Russian.

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

Введение

В настоящее время Российская Федерация находится на пороге нового этапа в своем развитии. Наша страна переходит к принципам зарождающейся цифровой экономики. Это явление представляется следующим шагом развития программ информационного общества, что должно отразиться и на всех взаимодействиях государственных служащих с населением и бизнесом в рамках трехстороннего коммуникативного процесса. Государство переходит к реализации сервисной модели по принципу «одного окна» в режиме 24/7, которая должна позволить всем категориям граждан получать высококачественные услуги, независимо от географического места проживания и времени суток, каждый день недели.

Такой революционный подход существенным образом должен поменять ментальность государственного гражданского служащего, понимание им важнейших рабочих моментов при оказании услуг, и прежде всего в области их качества, удобства, доступности, а также процессов непрерывных улучшений. Все это обеспечит гражданам более высокий уровень жизни, комфортное проживание и вызовет чувство гордости за свою страну, а государству позволит перейти в разряд мировых лидеров, обеспечить переформатирование промышленности с переходом в область наукоемких, высокотехнологичных и инновационных производств для снижения зависимости от сырьевого сектора и открытия перспектив существенного увеличения доли экспорта конечной продукции, основанной на передовой отечественной компонентной базе, включая и программное обеспечение. Такая политика будет способствовать продвижению перспективных смежных технологий, которые имеют уже сложившиеся интеграционные решения или возможности их легкого объединения с уже ранее приобретенными элементами систем.

Основные приоритеты развития государственной гражданской службы

С целью максимального воплощения подобных стратегий необходимо определить внутренние источники роста и приоритеты развития государственной гражданской службы. Прежде всего нужно обратить внимание на главный ресурс, который должен обеспечить рост экономики и развитие социальной сферы – высококвалифицированные кадры. Их непрерывное профессиональное развитие является приоритетом для государственных органов на федеральном и региональном уровнях.

Государственный менеджмент должен отвечать всем современным вызовам, и прежде всего в информационной сфере. Бизнес эти тенденции осознал несколько ранее, что способствовало появлению в высших учебных заведениях таких направлений, как бизнес-информатика и информационный менеджмент, в рамках которых изучаются самые современные методологии из области информационных тех-

нологий, менеджмента, системной инженерии и ее необходимой составляющей в процессе проектирования систем, управления проектами. Поэтому, чтобы преодолеть некоторое отставание государственных органов в условиях все возрастающих объемов информации и ввода в эксплуатацию перспективных цифровых технологий, необходимо внедрение для системы подготовки кадров и повышения квалификации государственных гражданских служащих новых методов и направлений, основанных, в том числе, и на повышении мотивации служащих к непрерывному профессиональному развитию. Как следствие, это должно отразиться на повышении уровня их знаний и умений, профессиональных и личностных качеств, а также карьерном росте и уровне заработной платы.

В настоящее время тенденции развития кадрового состава государственной гражданской службы указывают на ряд системных проблем. Среди них выделяются следующие:

- отсутствие концептуально выстроенной и эффективно реализуемой государственной кадровой политики;
- несбалансированность кадрового состава в разных сферах государственного управления и недостаточный уровень их профессионального развития;
- отсутствие планомерной работы в государственных органах по сохранению кадрового потенциала, его развитию и эффективному использованию;
- низкая эффективность работы механизма кадровых резервов (например, в сфере управления).

Ряд показателей свидетельствует также о наличии проблем, связанных с подготовкой кадров:

- снижается численность государственных служащих, проходящих регулярное обучение по программам дополнительного профессионального образования;
- снижается объем финансирования федерального государственного заказа и государственного заказа субъектов Российской Федерации на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих;
- прекратилось финансирование в рамках государственного заказа на обучение в формате стажировок с выездом за пределы территории Российской Федерации;
- сокращается продолжительность образовательных программ спектр смещается в сторону краткосрочных, не обеспечивающих индивидуализацию и ориентированность на практику;
- усиливается неквалифицированная конкуренция среди организаций, претендующих на право оказания образовательных услуг по обучению государственных гражданских служащих (наблюдается рост числа непрофильных организаций, присутствует демпинг при проведении конкурсных процедур).

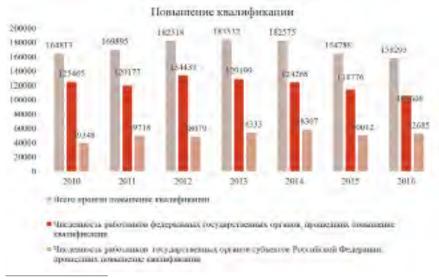
Так, по информации Федеральной службы государственной статистики (Росстат), за 2010–2016 годы общая численность обученных работников фе-

Рисунок 1. Диаграмма общей численности обученных работников федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации за 2010–2016 годы ¹



¹ Государство, общественные организации / Численность и кадровый состав государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации / Обучение кадров: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state

Рисунок 2. Диаграмма общей численности работников федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, прошедших повышение квалификации в 2010–2016 годах ¹



¹ Там же.

деральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации снизилась на 6 263 человек, или на 3,7% (рисунок 1).

Указанное падение обусловлено снижением численности обученных федеральных государственных гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования на 19 522 человека, то есть на 15,4%. Необходимо отметить, что последовательное снижение числа обученных работников федеральных государственных органов наблюдается с 2010 года и составляет, соответственно, 5 133 человека (2010–2011 годы), 4 803 человека

(2012–2013 годы), 5 481 человек (2013–2014 годы), 9 467 человек (2014–2015 годы), 8 717 человек (2015–2016 годы). Численность работников государственных органов субъектов Российской Федерации, прошедших обучение, наоборот, увеличилась на 13 259 человек, то есть на 32%.

Вместе с тем на фоне роста числа работников государственных органов субъектов Российской Федерации, прошедших повышение квалификации, наблюдается снижение количества сотрудников федеральных государственных органов на 19 857 человек, то есть на 15,8% (рисунок 2). Такое снижение числа обученных работников произошло за счет территориальных подразделений федеральных государственных органов: с 116 993 до 96 105 человек, или на 17,9%, в то время как в центральных аппаратах наблюдается рост числа обученных - с 8 472 до 9 503 человек 1 , то есть на 12,2%.

Также по всем уровням государственной власти наблюдается снижение дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации: 71 человек, то есть на 44,4% (рисунок 3).

Исключение составляет профессиональная переподготовка, по которой за указанный период наблюдается незначительный рост числа обученных государственных гражданских служащих на 328 человек, то есть на 9% (рисунок 4). При этом заметен рост числа обученных государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации на 376 человек, или на 23,8%, а также сни-

жение числа обученных федеральных государственных гражданских служащих на 48 человек, или на 2,3%.

К вышеуказанным проблемам необходимо добавить отсутствие у служащих мотивации к профессиональному развитию и спроса на качественное обучение кадрового состава со стороны государственных органов, что до недавнего времени приводило к «профанации» образовательных программ, при которой возникает ориентация не на новые знания

¹ Там же.

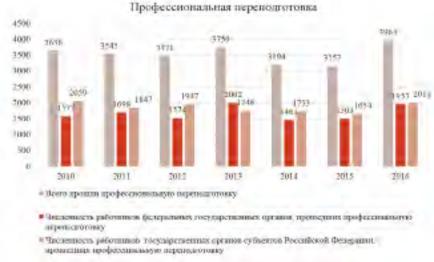
МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ

Рисунок 3. Диаграмма общей численности работников федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, прошедших дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации в 2010–2016 годах 1



1 Там же.

Рисунок 4. Диаграмма общей численности работников федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, прошедших профессиональную переподготовку в 2010–2016 годах ¹



1 Там же.

и умения, а на формализацию законодательного требования – получение документа о повышении квалификации служащего.

Для решения указанных проблем были утверждены «Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации

на 2016–2018 годы»², определены основные задачи, связанные с их реализацией, среди которых отмечается создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих.

Кроме того, на законодательном уровне был введен термин «профессиональное развитие», заменивший ранее существовавшее понятие «дополнительного профессионального образования», исключена обязательность проведения обучения государственных гражданских служащих не реже одного раза в три года³. Такие изменения предполагают непрерывность профессионального развития государственных гражданских служащих и призваны устранить причины вышеуказанной профанации образовательных программ.

Формирование системы непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих должно сопровождаться регулярной оценкой их квалификации с помощью профессионального тестирования как служащих, так и кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, а также определением личностно-профессиональных и управленческих компетенций для управленческого персонала всех уровней. Результатом такой регулярной оценки должен стать «адресный подход» в развитии кадров. Дальнейшее личностнопрофессиональное развитие служащих должно осуществляться на основе индивидуального плана.

Необходимо сконцентрировать ресурсы на проведении мероприятий по профессиональному разви-

- 2 Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы см.: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QA5ugOEyx3nKPhzqGANUQGBZvCKW3dWr.pdf
- 3 О внесении изменений в Федеральный закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 29 июля 2017 года № 275 ФЗ: http://static.government.ru/media/acts/files/0001201707300051.pdf

тию для определенных категорий лиц:

- впервые назначенных на должности:
- назначенных в порядке должностного роста или ротации:
- впервые назначенных на управленческие должности:
- рекомендованных решением представителя нанимателя, в том числе по итогам аттестации;
 - участников кадровых резервов всех уровней.

В рамках «Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы» 4 одной из ключевых задач в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих является создание на базе федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» 5 (далее - «Единая система») специализированного информационного ресурса для профессионального развития. Необходимым элементом такого ресурса должен стать общедоступный портал для самоподготовки в дистанционной форме служащих и лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы («открытая система электронного обучения»). Важной задачей является содержательное наполнение данного портала качественными и актуальными материалами. Кроме того, именно такой формат предполагает разработку и предложение для заинтересованных лиц определенного набора профессиональных курсов, которые могут быть дополнительными к очным программам и самотестированию.

После завершения обучения пользователь, вне зависимости от роли и типа личного кабинета, должен иметь функцию направления результатов прохождения дистанционного обучения на адрес электронной почты (добавить поле для ручного ввода) и сохранения результатов в личном кабинете Единой системы. Помимо сохранения результатов пройденных модулей дистанционного обучения, Единая система должна позволять отслеживать тенденцию профессионального развития служащего, собирать стати-

стические сведения, а также обрабатывать данные для подготовки аналитических материалов и формирования индивидуального плана профессионального развития на будущий период. В этом случае государственный гражданский служащий получает более функциональный и полноценный личный кабинет.

Кроме того, необходимо предусмотреть возможность получения электронных образовательных сертификатов в личные кабинеты по итогам прохождения дополнительных профессиональных программ в случае успешной сдачи экзамена или успешного прохождения тестирования, что будет являться документальным подтверждением результатов обучения.

Дистанционные образовательные платформы на базе облачных решений могут быть оснащены модулями для проведения вебинаров, лабораторных работ, видеоконференций, что обеспечит полнофункциональное проведение дополнительных образовательных программ для государственных гражданских служащих. Для корректного ввода данных в Единую систему нужно унифицировать требования к объему и содержанию сведений о кадровом обеспечении государственных органов, подлежащих хранению, обработке и передаче в электронном виде. Необходимость возникает и в плане форматов файлов, а также структуры и стилевых решений для размещаемых материалов, в том числе учебных. Все сотрудники федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечивающих информационную поддержку по администрированию Единой системы и наполнению необходимым содержанием, должны работать в единой экосистеме на основе жестко выработанных регламентов по унификации публикуемых данных, так как самое слабое звено в любой информационной системе - человек, ошибка которого может привести к очень тяжелым последствиям как для отдельного сотрудника, так и для системы в целом. Разрабатываемые формы должны быть понятны пользователям, особенно в тестовой части. Необходимо учитывать особенности человеческого восприятия информации. основанного на некоторых ограничениях органов чувств и особенностей строения человеческого мозга. Завышенные требования при тестировании могут привести к проблемам в карьерном росте, а иногда – и к личной трагедии. Ставки порой бывают очень высоки. Все это накладывает большую ответственность как на разработчиков, так и на контент-менеджеров Единой системы. Подобные проблемы должны способствовать выработке стандартов требований на сложность и построение тестовых и других материалов государственного интернет-ресурса.

Особенность информационных процессов состоит в том, что это постоянно увеличивающийся ресурс, информации никогда не становится меньше, при этом она должна быть очень качественно структурирована на уровне семантического ядра корневых понятий. Качественная и правильно индексирован-

⁴ Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 года № 1919-р: http://static.government.ru/ media/acts/files/0001201609140002.pdf

О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 256: http://static.government.ru/ media/acts/files/0001201703070033.pdf

ная информация позволяет наладить оперативную аналитику данных в нужных срезах и для каждой отдельно поставленной задачи. В системе необходимо иметь возможность и предельно широко анализировать все поле данных: от действий пользователей, их поведенческих факторов, включая максимальные и минимальные зоны активности, глубину просмотра, до технических средств, которые обращаются к данному интернет-ресурсу, а также времени обращения, географическим координатам и т.д. Изучение всех этих составляющих позволит максимально адаптировать ресурс под поставленные задачи и действия пользователей. В этом контексте составляющих необходимо также отметить и вопросы безопасности, отказоустойчивости, не забывая о масштабируемости системы, ее возможности потенциального развития и адаптации под максимальные требования сегодняшнего и завтрашнего дня.

Заключение

Таким образом, совершенствование возможно-

Литература

Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? Национальные интересы: приоритеты и безопасность. М.: Финансы и кредит, 2014. С. 18–28.

Набиуллина Э.С. Тезисы выступления «Итоги реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъ-

References

Cloud Computing Comes of Ages. Harvard Business Review Analytic Services sponsored by Oracle, 2015. P. 2–3. In English.

Nabiullina E.S. Theses of the speech 'Results of the implementation by federal executive bodies and the highest executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation of measures to develop public administration in 2008–2011'. M., 2012: http:// стей Единой системы в части профессионального развития государственных гражданских служащих позволит организовать индивидуальный учебный план с помощью организации личного кабинета обучаемого, который будет доступен ему со своего рабочего места, а в перспективе - в мобильной форме из любого места пребывания, независимо от времени суток или дня недели, по принципу 24/7. Расширенные возможности прохождения дополнительных образовательных программ могут позволить отслеживать интенсивность нагрузки, точки остановки, организовывать промежуточное и итоговое тестирование, а также компактно выводить результаты в графическом виде на «витрине данных» для более объективной оценки достигнутых результатов и выстраивания рейтингов обучаемых. Все это должно способствовать повышению мотивации государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию, и, как следствие, росту уровня их квалификации.

ектов Российской Федерации мероприятий по развитию государственного управления в 2008–2011 годах». М., 2012: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120322_19

Орлов С. Время облаков. *Журнал сетевых решений / LAN.* 2017. № 6: https://www.osp.ru/lan/2017/06/13052250

Cloud Computing Comes of Ages / Harvard Business Review Analytic Services sponsored by Oracle, 2015. P. 2–3.

economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120322_19. In Russian. *Orlov S.* Cloud Time. In: *Zhurnal setevykh reschenii* / LAN. 2017. № 6: https://www.osp.ru/lan/2017/06/13052250. In Russian.

Zaikovskii V.N. 'Service state': a new paradigm or modern technology of public administration? In: Natsionalnye interesy: prioritety i bezopasnost. M.: Finansy i kredit, 2014. P. 18–28. In Russian.

ОФИЦИАЛЬНО

20 сентября состоялось заседание Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям под председательством президента Российского союза промышленников и предпринимателей Александра Шохина.

В заседании приняли участие члены Национального совета, представители Минтруда России, Национального агентства развития квалификаций, председатели советов по профессиональным квалификациям, представители объединений работодателей и профсоюзов, организаций науки и образования.

7–8 декабря в Москве пройдёт III Всероссийский форум «Национальная система квалификаций России». В этом году на полях форума запланировано

проведение международной конференции, посвящённой вопросам развития систем квалификаций в мире, и награждение лауреатов конкурса для журналистов, редакций СМИ и авторов социальных медиа «Национальная система квалификаций в отражении российских СМИ – 2017».

Обращаясь к участникам заседания, Министр труда и социальной защиты Максим Топилин предложил в ближайшее время системно проанализировать проделанную работу в области развития квалификаций.

«Необходимо выработать ключевые показатели эффективности (КРІ) работы советов по профессиональным квалификациям, в числе которых количество созданных центров оценки квалифика-

ции, количество пересмотренных профессиональных стандартов и другие», – подчеркнул М.Топилин. По его мнению, работа советов по профессиональным квалификациям недостаточно видна в регионах.

Министр также отметил, что в вопросах, связанных с развитием квалификаций, необходимо учитывать тенденции цифровизации экономики, в частности, предстоящие изменения в сфере занятости в связи с внедрением цифровых технологий. Он предостерёг коллег от создания советов по профессиональным квалификациям лишь для узких специальностей.

> Источник: http://kremlin.ru/events/ councils/55789

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-37-43

Запреты и ограничения в целях противодействия коррупции

НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА ЕПИФАНОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и инвестиций Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 630102, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6). E-mail: nucifraga@mail.ru

МИХАИЛ ГЕННАДЬЕВИЧ ПОЛОЗКОВ, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления

Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mg.polozkov@migsu.ru

Аннотация: Современные исследования запретов и ограничений на государственной службе, связанные с соблюдением антикоррупционных требований, нуждаются в разработке единых методологических подходов к обеспечению работы подразделений, ответственных за профилактику и противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления. Данная тема является малоизученной в современной отечественной литературе, хотя потребность в изучении ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, очевидна. Прежде всего она продиктована необходимостью актуализации системы государственного и муниципального управления в соответствии с новыми рациональными формами и методами организации государственной службы. Анализ запретов и ограничений, действующих в системе государственной службы, позволяет выработать приемлемый алгоритм их реализации, способствующий минимизации коррупционных проявлений в системе государственного и муниципального управления. Особую роль в этом вопросе играет изучение опыта реализации имеющейся в современном российском законодательстве системы запретов и ограничений, предъявляемых к государственным служащим. Статья посвящена проблеме практического опыта реализации антикоррупционных требований по запретам и ограничениям, связанным с государственной службой. Данный опыт исследуется на примере Новосибирской области. Выявлен ряд практических проблем построения новой системы представления сведений о доходах, а также проведения проверок этих сведений.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная служба, антикоррупционное законодательство

Н.С. Епифанова, М.Г. Полозков. Запреты и ограничения в целях противодействия коррупции. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 37–43.

PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS IN ORDER TO COUNTER CORRUPTION

NATALIA S. EPIFANOVA, Cand. Sci. (Economics)Chair of economy and investments

Siberian Institute of management – branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, ul. Nizhegorodskaya, Novosibirsk, Russian Federation, 630102). E-mail: nucifraga@mail.ru

MICHAEL G. POLOZKOV, Dr. Sci. (Economics) Chair of Economics and Finance of public sector

Institute of Public Administration and Civil Service

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mg.polozkov@migsu.ru

Abstract: Recent studies of prohibitions and restrictions on public service, related to compliance with anti-corruption requirements, need to develop uniform methodological approaches to ensuring the work of units responsible for the prevention and combating corruption in the system of state and municipal management. The present topic is poorly understood in contemporary Russian literature, although the need to study the restrictions and prohibitions related to state civil service is obvious. First of all it is dictated by necessity of updating of the system of state and municipal administration in accordance with the new rational forms and methods of organizing of the public administration. Analysis of prohibitions and restrictions in the public administration system allows us to work out an acceptable algorithm for their implementation in order to minimize corruption manifestations in the system of state and municipal management. A special role in this issue is the study of the experience of implementing the system of prohibitions and restrictions imposed on civil servants in the current Russian legislation. The article is devoted to the problem of practical experience in the implementation of the requirements for prohibitions and restrictions related to public service. This experience is analyzed on the example of Novosibirsk region. A number of practical problems of building a new system for presenting of income statements, as well as carrying out inspections of these statements are revealed.

Keywords: anti-corruption, public administration, anti-corruption legislation

N. S. Epifanova, M. G. Polozkov. Prohibitions and restrictions in order to counter corruption. In: Gosudarstbennaya sluzhba. 2017. №. 5. P. 37–43. In Russian.

В целях противодействия коррупции в Российской Федерации основные ограничения и запреты для государственных гражданских служащих определяются Федеральными законами от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы». Рассмотрим более подробно содержание ограничений и запретов, действие которых распространяется на государственных служащих без разделения их на профессиональные категории.

Ограничения и запреты, связанные с государственной службой, представляют по сути ограничение прав и свобод государственных служащих в целях противодействия коррупции [Братановский, Зеленов, 2016]. Этот антикоррупционный механизм предполагает информационную открытость деятельности должностных лиц государства и позволяет противодействовать совершению коррупционных преступлений [Ethics and integrity..., 2009; Jordan, Gray, 2011]. Кроме того, все ограничения и запреты имеют безусловный характер, то есть действуют в течение всего времени прохождения государственной службы (в установленных случаях и после увольнения) и влекут за собой определенные юридические последствия, ограничивая осуществление собственных интересов госслужащего. Также ограничения и запреты предполагают изменение поведения государственных служащих в процессе профессиональной служебной деятельности, а также снижают активность в стремлении к удовлетворению своих потребностей, точнее сказать, ставят в определенные рамки [Братановский, 2016. С. 34-39; Гусельникова, Антошин, 2016. С. 21-29].

Статьей 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на государственного или муниципального служащего возлагается обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Статья 11 Закона предусматривает обязанность государственного или муниципального служащего принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. Государственный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Статья 12.5 предусматривает возможность и иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения, устанавливаемых федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Основные ограничения для государственных служащих определены в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государст-

венных служащих». Так, государственные служащие должны:

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием какихлибо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;
- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;
- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера.

Дополнительные ограничения касаются государственных служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим. Согласно Указу, они также обязаны:

- принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;
- принимать меры по предупреждению коррупции. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 18 устанавливает обязанности гражданских служащих. В их числе и антикоррупционные:
- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать ограничения, установленные федеральными законами для гражданских служащих.

Также гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных законом. Кроме того, гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными

в связи с исполнением должностных обязанностей [Братановский, Зеленов, 2016]. В течение двух лет после увольнения с определенных должностей, включенных в специальный перечень, бывшие госслужащие не вправе без согласия соответствующей комиссии сотрудничать на договорной основе с организациями, управление которыми входило в их должностные обязанности.

В случаях несоблюдения гражданским служащим ограничений и запретов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, к гражданскому служащему применяются меры дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения с государственной службы. В Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было внесено дополнение, согласно которому служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае «утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции...» 1 .

Таким образом, одним из приоритетов развития системы государственного управления в современной России является реализация требований по запретам и ограничениям, связанных с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции. Обеспечение их соблюдения, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 июля 2015 года № 364, возложено на специальные подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы в федеральных государственных органах. Это же подразделение ответственно за обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, а также за обеспечение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, проверки соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, а также проверки соблюдения гражданами, замещавшими должности федеральной государственной службы, ограничений в случае заключения ими трудового договора после ухода с федеральной государственной службы.

Формирование законодательной базы противодействия коррупции в Новосибирской области

Во исполнение рекомендаций Указа Президента № 364, в Новосибирской области последовательно сформирована система органов, уполномоченных на осуществление антикоррупционной деятельности в регионе. Так, постановлением губернатора от 9 октября 2015 года № 207 «Об органе Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений» 2 вышеозначенные функции возложены на отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений департамента организации управления и государственной гражданской службы администрации губернатора Новосибирской области и правительства Новосибирской области (далее - отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений). Постановлением губернатора Новосибирской области от 13 октября 2015 года № 228 «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области» ³ образована комиссия по координации работы по противодействию коррупции (далее - комиссия), в соответствии с Типовым положением о комиссии утверждено Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области, а также сформирован её состав.

К полномочиям Комиссии отнесено рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности Новосибирской области, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Порядок рассмотрения таких вопросов установлен Положением о порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области, и урегулирования конфликта интересов 4.

Отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Новосибирской области при осуществлении своей деятельности руководствуется федеральным законодательством в сфере противодействия коррупции, а также законодательством в сфере проти-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г., № 31, ст. 3215.

² Постановление губернатора Новосибирской области от 09.10.2015 № 207 «Об органе Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // «Советская Сибирь», № 86, 07.11.2015.

³ Постановление губернатора Новосибирской области от 13.10.2015 № 228 «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области» // «Советская Сибирь», № 92, 28.11.2015.

⁴ Утверждено постановлением губернатора Новосибирской области от 13.10.2015 № 229.

водействия коррупции, сформированным в Новосибирской области 5 .

Нормативная правовая база, обеспечивающая возможность эффективной деятельности по противодействию коррупции в регионе, в целом была сформирована в Новосибирской области за период 2010–2015 годов.

В Новосибирской области принят целый ряд законов, обеспечивающих реализацию норм федерального законодательства. Так, в Законе Новосибирской области от 11 мая 2000 года № 95-03 «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области» ⁶, закреплены обязывающие нормы по соблюдению лицами, замещающими государственные должности Новосибирской области, ограничений, запретов и исполнению обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», иными федеральными законами, в том числе, обязанностей по представлению сведений о доходах, по сообщению о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также по принятию мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта. Законами Новосибирской области от 1 февраля 2005 года № 265-03 «О государственной гражданской службе Новосибирской области», от 30 октября 2007 года № 157-03 «О муниципальной службе в Новосибирской области» регулируются вопросы противодействия коррупции, соответственно, на государственной гражданской службе Новосибирской области и муниципальной службе.

В целях реализации требований Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в Новосибирской области приняты Закон НСО от 25 апреля 2013 года № 324-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам» 7 и постановление губернатора НСО от 29 мая 2013 года № 136 «О мерах по реализации отдель-

ных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». При этом последний нормативный правовой акт устанавливает единый подход применения процедуры осуществления контроля за расходами как в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта, и гражданских служащих, и отдельных гражданских служащих, так и лиц, замещающих муниципальные должности, а также лиц, замещающих должности муниципальной службы.

Постановлением губернатора Новосибирской области от 19 апреля 2010 года № 126⁸ утверждено Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Новосибирской области, и лицами, замещающими государственные должности Новосибирской области, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Новосибирской области.

Постановлением губернатора Новосибирской области от 10 сентября 2013 года № 226 утвержден Порядок размещения сведений о доходах лиц, замещающих государственные должности НСО, государственных гражданских служащих НСО на официальных сайтах органов государственной власти Новосибирской области, государственных органов Новосибирской области и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования.

Таким образом, в Новосибирской области созданы достаточные правовые основы для реализации требований по запретам и ограничениям, связанных с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции. Вместе с тем, продолжается совершенствование антикоррупционного законодательства.

Антикоррупционный мониторинг

Одним из направляющих принципов его развития на сегодняшний день стала унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности и муниципальные должности ⁹. В 2016 году проводилась активная работа по обеспечению реализации требований законодательства Российской Федерации о представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельными категориями лиц.

Согласно сведениям антикоррупционного мониторинга, общая численность гражданских и муниципальных служащих, подающих сведения о доходах в 2016 году, увеличилась по сравнению с 2015 годом (таблица 1).

⁵ Пункт 3 Положения об отделе по профилактике коррупционных и иных правонарушений департамента организации управления и государственной гражданской службы администрации губернатора Новосибирской области и правительства Новосибирской области (утв. заместителем руководителя администрации – руководителем департамента организации управления и государственной гражданской службы администрации губернатора Новосибирской области и правительства Новосибирской области 13.10.2015).

⁶ Закон Новосибирской области от 11.05.2000 № 95-03 «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области».

⁷ Закон Новосибирской области от 25.04.2013 № 324-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам».

⁸ Постановление губернатора Новосибирской области от 10.09.2013 № 226.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (п.6, ст.7).

Таблица 1. Количество служащих, подающих сведения о доходах

Год	В органы государственной власти Новосибирской области, государственные органы Новосибирской области	В органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области
2014	1343	5235
2015	1482	5538
2016	1631	6062

В 2016 году представили сведения о доходах 110 лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области (из них 74 депутата Законодательного собрания Новосибирской области), 5678 лиц, замещающих муниципальные должности (из них 5178 депутатов представительных органов муниципальных образований Новосибирской области). Увеличение числа лиц, замещающих муниципальные должности, за счет депутатов представительных органов, обусловлено изменениями в федеральном законодательстве 10 и стало особенностью декларационной кампании 2016 года.

В ходе анализа представленных сведений о доходах на предмет соотнесения их со сведениями о доходах за предыдущие отчетные периоды (2013 и 2014 годы):

- 1) выявлялись неточности в указании адресов объектов, находящихся в собственности (пользовании); реквизитов документов, подтверждающих право собственности и (или) являющихся правовым основанием возникновения права собственности; дат открытия счетов, наименований и адресов нахождения кредитных организаций; количества имеющихся счетов по состоянию на отчетную дату и т.д.;
- 2) оценивалась необходимость отражения в справках сведений о расходах;
- 3) проводилась сверка данных по ЕГРЮЛ / ЕГРИП в отношении лица, представившего сведения, и его супруги (супруга).

При выявлении в ходе анализа фактов, свидетельствующих о неполноте и недостоверности сведений, инициировалось проведение проверок. О результатах проведенного анализа сведений о доходах, представленных гражданскими и муниципальными служащими, были проинформированы руководители соответствующих органов, указанная информация рассмотрена на заседаниях соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

По результатам проведенного анализа, а также на основании информации, представленной в письменном виде правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, проведено 438 проверок достоверности и полноты сведений о доходах, представленных гражданскими служащими. Информация о проверках достоверности

и полноты представленных гражданскими и муниципальными служащими сведений о доходах, соблюдения указанными лицами запретов и ограничений представлена в **таблице 2**, в сравнении с данными за 2015 год.

Таблица 2. Проверки достоверности и полноты сведений о доходах, соблюдения запретов и ограничений 11

Виды проверок	Категория лиц	2016	2015
		год	год
Достоверности и пол-	гражданских служащих	128	152
ноты сведений о до-			
ходах в отношении:	муниципальных служащих	438	136
Соблюдения запретов	государственных граждан-	9	29
и ограничений в отно-	ских служащих		
шении:	муниципальных служащих	15	13

Основаниями для проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах в отношении 96 гражданских служащих явилась информация, представленная правоохранительными органами, в отношении 31 гражданского служащего – результаты анализа представленных ими сведений о доходах, в отношении одного служащего – информация, представленная иным государственным органом. Проверки в отношении муниципальных служащих проводились на основании информации, представленной правоохранительными органами.

В результате проведения проверок подтвердились факты представления неполных и (или) недостоверных сведений о доходах 125 гражданскими служащими, всеми муниципальными служащими, в отношении которых проведены такие проверки. Данные факты заключались в неполноте и (или) недостоверности сведений о банковских счетах, в том числе остатках денежных средств на них, об имуществе, принадлежащем служащему и (или) члену его семьи на праве собственности или находящемся в его (их) пользовании, о доходах от иной оплачиваемой деятельности, получении пособий по временной нетрудоспособности, неполноте сведений об учредительстве супругой (супругом) служащего юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность.

Согласно сведениям антикоррупционного мониторинга, проверки соблюдения запретов и ограничений проводились в отношении девяти гражданских служащих и 15 муниципальных служащих. По результатам таких проверок в четырех случаях факты несоблюдения служащими запретов и ограничений подтвердились, в том числе выявлены нарушения при реализации права служащего выполнять иную оплачиваемую работу, в одном случае – несоблюдение запрета на занятие предпринимательской деятельностью.

¹⁰ Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерании».

¹¹ По сведениям о ходе реализации мер по противодействию коррупции в органах государственной власти Новосибирской области и органах местного самоуправления за 2015 год и за 2016 год, представленным по форме мониторинга.

Проверки проводились также в отношении лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области и муниципальные должности.

Проведены проверки соблюдения запретов и ограничений, достоверности и полноты сведений о доходах в отношении одного лица, замещающего государственную должность минстра Новосибирской области, а также в отношении восьми депутатов Законодательного собрания Новосибирской области, замещающих государственные должности Новосибирской области на профессиональной постоянной основе, и проверка соблюдения запретов и ограничений одним депутатом Законодательного собрания Новосибирской области. Основаниями для проведения указанных проверок явилась информация, представленная прокуратурой Новосибирской области.

Комплекс мер законодательного и организационного характера, необходимый для развития антикоррупционной деятельности

Выстраивание в Новосибирской области новой системы представления сведений требует как принятия соответствующего законодательного акта регионального уровня, так и значительного количества организационных мероприятий. Возникает вопрос, каким именно нормативным правовым актом должен устанавливаться порядок представления сведений лицами, замещающими муниципальные должности, на имя губернатора Новосибирской области, а также порядок проведения проверки таких сведений.

При этом принятие правовых, организационных, кадровых и иных решений, направленных на создание условий для обеспечения представления отдельными категориями должностных лиц органов местного самоуправления сведений о доходах должно включать:

- наделение высшим должностным лицом субъекта РФ органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений полномочиями по приему, анализу, проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностных лиц;
- увеличение штатной и фактической численности отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- разработку рациональных механизмов сдачи справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- внедрение практики заполнения должностными лицами органов местного самоуправления, представляющими сведения о доходах с использованием специального программного обеспечения;
- закрепление порядка возврата принятых (то есть подписанных должностным лицом отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений) справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представившему их лицу для приобщения к его личному делу через уполномоченных должностных лиц органов местного самоуправления;

- разработку процедуры обнародования представленных сведений о доходах;
- признание утратившими силу положений муниципальных правовых актов в части порядка представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, а также порядка осуществления проверки достоверности и полноты представленных сведений;
- актуализацию муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок размещения указанных сведений.

Важным вопросом, возникающим при определении порядка проверки сведений, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, являются основания для принятия губернатором Новосибирской области решения о проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, главами местных администраций по контракту. Для назначения проверки сведений о доходах необходимы достаточные основания, однако возможности отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений предоставить подобные основания на сегодняшний день весьма ограничены, так как отсутствует эффективный механизм по выявлению фактов представления недостоверных и (или) неполных сведений. Так, анализ сведений о доходах лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области, отдельные должности государственной гражданской службы Новосибирской области, проводимый, в том числе в целях выявления оснований для проведения проверок полноты и достоверности представленных сведений, несомненно, важен, но дает поверхностную оценку, а запросы в государственные органы направляются в рамках уже начатой проверки.

После проведения проверки полноты и достоверности сведений, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, главами местных администраций по контракту, возникает вопрос привлечения к ответственности. Однако неоднозначным является определение субъекта, который ответственен за рассмотрение материалов проверки: комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области, комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов администрации губернатора Новосибирской области и правительства Новосибирской области, или же представительные органы муниципальных образований.

Этот вопрос в настоящее время является достаточно проблемным и в отношении лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области. В положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области закреплено, что рассмотрение комиссией вопросов соблюдения требований, ограничений, запретов лицами,

замещающими государственные должности в Новосибирской области, относится к функциям комиссии, однако обеспечить такое рассмотрение на практике, учитывая состав комиссии, весьма затруднительно, поскольку для принятия комиссией решения необходим кворум, нужно обеспечить явку всех членов комиссии. Необходимо учитывать, что при рассмотрении вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, комиссия ограничена сроками привлечения к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства.

Проблема рассмотрения результатов проверки достоверности и полноты сведений о доходах, а также вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области, при внимательном ее изучении также имеет несколько путей решения. Прежде всего, возможно возложение вышеуказанных функций на созданный специально в этих целях президиум комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области, в состав которого следует включить лишь часть членов комиссии по координации в целях максимальной гарантии обеспечения их явки на заседание президиума.

В ряде субъектов рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъектов России, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия

Литература

Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти РФ: монография. М.: Проспект, 2016. 256 с.

Братановский С.Н. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2016. № 2. С. 34–39.

Гусельникова О.Ю., Антошин В.А. Ограничения и запрещения дарения на государственной и муниципальной службе как элементы системы профилактики и противодействия коррупции в сфере публичного управления. Политика, государство и право. 2016. № 6. С. 21–29.

Краснова К.А. Уголовная политика Европейского союза в сфере

References

Bratanovskij S.N., Zelenov M.F. Administrative and legal aspects of the fight against corruption in the Executive authorities of the Russian Federation: the monograph. M.: Prospekt, 2016. 256 p. In Russian.

Bratanovskij S.N. Types and characteristics of measures to combat corruption at the state and municipal service. *Gosudarstvennaja vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2016. № 2. P. 34–39. In Russian.

Chanov S.E. The system construction of the legislation on combating corruption in the context of the establishment of official law. Gosudarstvo i pravo. 2017. № 7. P. 45–52. In Russian.

Guselnikova O.Ju., Antoshin V.A. Restriction and prohibition of donation

коррупции, отнесено к полномочиям президиумов, образованных внутри комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте президиумов [Гусельникова, Антошин, 2016. С. 21–29].

В случае образования президиума при комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области к его функциям можно будет отнести и рассмотрение результатов проверок достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности, о чем необходимо будет внести соответствующие изменения в Положение о комиссии.

Выводы

Таким образом, реализация изменений, предусмотренных федеральным законодательством, потребует выстраивания в Новосибирской области новой системы представления сведений о доходах, а также осуществления проверок этих сведений. Важно осуществить комплексное обеспечение функционирования этой системы. На уровне региона должны быть приняты меры правового, организационного, кадрового и иных решений, направленных на создание условий для обеспечения представления отдельными категориями должностных лиц органов местного самоуправления. Принятие таких решений, безусловно, будет затрагивать и организацию деятельности отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений как органа, обеспечивающего соблюдение лицами, замещающими муниципальные должности, требования по представлению сведений о доходах.

противодействия коррупции. М.: 000 «Проспект», 2015. 88 с.

Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: Монография / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 160 с.

Чанов С.Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования служебного права. *Государство и право*. 2017. № 7. С. 45–52.

Ethics and integrity in public administration: concepts and cases / Edited by Cox R.W. New York.: M.E. Sharpe, 2009. 268 p.

Jordan S.R., Gray P.W. The Ethics and Public Administration: The Challenges of Global Governance. Baylor University Press, 2011. 450 p.

in the state and municipal service as elements of the system of prevention and counteraction of corruption in public administration. *Politika, gosudarstvo i pravo.* 2016. N^{2} 6. P. 21–29. In Russian.

Krasnova K.A. Criminal policy of the European Union in the sphere of counteraction of corruption. M.: 000 «Prospekt», 2015. 88 p. In Russian

Rossinskaja E.R. Anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects: problems of theory and practice: a Monograph / E.R. Rossinskaja, E.I. Galjashina. M.: Norma: NIC INFRA-M, 2014. 160 p. In Russian.

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-44-49

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВОРКУТИНСКОЙ ОПОРНОЙ ЗОНЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ГАПЛИКОВ. Глава Республики Коми

Администрация Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми (167010, Российская Федерация, Республика Коми, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 9). E-mail: prglava@ adm.rkomi.ru

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются комплексные задачи развития Арктики, отражены основные приоритеты социального и промышленно-экономического развития Республики Коми и города Воркуты. В работе дается оценка необходимости формирования транспортного каркаса как основы территориального экономического развития. Автор делает анализ природно-ресурсного потенциала Воркуты и Республики Коми, описывает механизм кластерного развития экономики региона. В условиях современного развития территорий Арктики наметился определенный переход от стратегии «освоения» к стратегии «обслуживания». Это позволяет концентрировать ресурсы государства вокруг воспроизводства не только по отношению к экономическим ресурсам, но и к социальным. Важно отметить, что именно инфраструктурный потенциал и транспортный каркас станет основой развития Воркутинской опорной зоны и Арктической зоны в целом. В перспективе это позволит обеспечить соединение транспортных коридоров, в зоне влияния которых могут возникнуть новые минерально-сырьевые центры, центры промышленной переработки, обеспечивающие расширение грузовой базы Арктики и Северного морского пути и возможность выхода на перспективные мировые рынки. Особое значение для стратегического развития Воркутинской опорной зоны имеет отрасль арктической индустрии, учитывающей производство строительных материалов с повышенным энергопотреблением. Статья подготовлена на основе доклада, сделанного на заседании Президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики от 22 сентября 2017 года.

Ключевые слова: Арктическая зона, Воркутинская опорная зона, экономика региона, арктическая индустрия, транспортная система, безопасность, природно-ресурсный потенциал

Гапликов С.А. Об особенностях Воркутинской опорной зоны в контексте развития Арктики. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 44–49.

ON PECULIARITIES OF THE VORKUTA SUPPORT ZONE IN THE CONTEXT OF THE ARCTIC DEVELOPMENT

SERGEI A. GAPLIKOV, Head of the Republic of Komi

Administration of the Head of the Republic of Komi and the Government of the Republic of Komi (9, ul. Kommunisticheskaya, Syktyvkar, the Republic of Komi, Russian Federation, 167010). E-mail: prglava@ adm.rkomi.ru

Abstract: The complex tasks of the development of the Arctic are considered in this article, the main priorities of the social and industrial and economic development of the Komi Republic and the city of Vorkuta are reflected. The work assesses the need of forming a transport framework as the basis for territorial economic development. The author makes an analysis of the natural resource potential of Vorkuta and the Komi Republic, describes the mechanism of cluster development of the region's economy. In the conditions of modern development of the Arctic territories, there has been a definite transition from the strategy of «development» to the strategy of «service». This allows to concentrate the state resources around reproduction not only in relation to economic, but also to social resources. It is important to note that it is the infrastructural potential and the transport framework that will become the basis for the development of the Vorkuta support zone and the Arctic zone as a whole. In the long term, this will ensure the connection of transport corridors, in the zone of influence of which new mineral and raw materials centers, industrial processing centers can be created, which provide the expansion of the cargo base of the Arctic and the Northern Sea Route and the opportunity to enter the promising world markets. The Arctic industry branch comprising the production of building materials with increased energy consumption is of particular importance for the strategic development of the Vorkuta support zone. The article was prepared on the basis of the report made at the meeting of the Presidium of the State Commission for the Development of the Arctic on September 22, 2017.

Keywords: Arctic zone, Vorkuta support zone, regional economy, Arctic industry, transport system, security, natural resource potential

Gaplikov S.A. On peculiarities of the Vorkuta support zone in the context of the Arctic development. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 5. P. 44–49. In Russian.

С.А. Гапликов. Об особенностях Воркутинской опорной зоны в контексте развития Арктики

Введение

Приоритетность развития Арктической зоны Российской Федерации определяется совокупностью факторов как геополитического, так и геоэкономического характера. Такое целеполагание за последние десятилетия выражалось не только в постановке перед органами государственного управления задач, касающихся темы природных ресурсов, но и в стимулировании развития человеческого капитала, инфраструктурного и институционального потенциала.

Внимание к Арктическому региону вызвано не только географически важным положением, но и в силу геополитических и геоэ-

кономических факторов. В последнее время все чаще исследователи изучают Арктику как стратегическую область концентрации интересов не только циркумполярных регионов, но и всех крупных держав. Норвежские исследователи делают акцент на глобальном управлении Арктикой [Østerud, Hønneland. 2014. P. 170]. В.С. Артамонов, Т.В. Мусиенко пишут о необходимости концентрации усилий всех Арктических государств и международных организаций на обеспечении экологической устойчивости региона [Артамонов, Мусиенко. 2016. С. 77]. Отечественные исследователи Д.А. Додин, В.Н. Лаженцев говорят о необходимости сохранения и развития социального капитала арктических регионов, отмечают специфику структуры экономики и монопрофильности ряда городов и поселений, что

Нельзя не отметить, что в условиях современного развития территорий Арктики наметился определенный переход от стратегии «освоения» к стратегии «обслуживания». Это позволяет концентрировать ресурсы государства вокруг воспроизводства не только по отношению к экономическим ресурсам, но и к социальным.

характерно не только для Российской Федерации, но

и для других государств [Додин, 2005. С. 260-274; Ла-

женцев, 2016. С. 88-93].

Значительное влияние на стратегическое освоение регионов Арктики и Субарктики оказывает историческое наследие СССР, что сказывается на территориальном размещении и развитии производства. Этнические и природно-климатические факторы определяют динамику воспроизводственных процессов в регионе. Принципиальную значимость приобретает фактор инфраструктурного развития, на что обращают внимание последние стратегические решения федеральных органов власти в отношении поддержки инициатив регионов Арктики. Государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны определила приоритеты, сосредоточенные на реализации проектов в сфере развития континентального шельфа, разработке новых технологий для арктических нужд, экологического мониторинга, информационной политики, обеспечения поддержки коренных малочисленных народов.

Рисунок 1. Природный потенциал Воркуты



Воркутинская опорная зона: геополитические преимущества и экономический потенциал

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года, территория муниципального образования городского округа «Воркута» Республики Коми была включена в состав Арктической зоны Российской Федерации.

Стратегические преимущества от геополитического положения Воркутинской опорной зоны обусловлены ее удаленностью от водных и сухопутных границ Российской Федерации. Это позволяет управлять развитием защищенной транспортной инфраструктуры с помощью транспортно-логистического узла для стимулирования грузопотоков Северного морского пути через продление железнодорожной ветки Северной железной дороги «Карскомур» от Воркуты до порта «Арктур» на берегу Карского моря в Усть-Каре. Дополнительно идет развитие Северного широтного хода (рисунок 1).

Стратегическое развитие транспортного каркаса территорий Арктической зоны Российской Федерации является базой для дальнейшего социально-экономического преобразования. В перспективе транспортные коридоры будут в состоянии обеспечить трансконтинентальную связь портов Карского («Арктур» и «Собетта»), Баренцева (через «Баренцкомур», порт «Индига») и Белого (через «Белкомур», порт «Архангельск») морей с портами Тихого океана, что позволит ресурсодобывающим и перерабатывающим предприятиям регионов Европейского Севера, Урала и Сибири выйти на перспективные западные и восточные мировые рынки.

Успешное выполнение указанных стратегических задач должно осуществляться на основе формирования тесных связей между Ненецкой, Воркутинской и Ямало-Ненецкой опорными зонами, без конкуренции между проектами. Не дублируя инфраструктуру, необходимо стимулировать синергетический эффект от взаимодействий, существенно дополнять и реализовывать имеющиеся возможности.

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

Промышленный и экономический потенциал моногорода – Воркуты – обладает целым рядом стратегических преимуществ, которые позволят Воркутинской опорной зоне стать одним из центров территориального освоения Арктики. Наличие уникального природно-ресурсного потенциала разрабатываемых и новых месторождений Печорского угольного бассейна и Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции, месторождений и проявлений металлических и неметаллических полезных ископаемых (в том числе коренного и россыпного золота, серебра, меди, баритов, свинца, цинка, кварц-каолинового сырья и др.) в условиях повышенного спроса на юго-восточных рынках делает их освоение стратегически важным не только для регионального, но и для национального развития.

По оценкам экономистов, Воркутинский геологопромышленный район располагает самыми большими разведанными в Европе ресурсами угля (около 340 млрд тонн) и обладает высоким промышленным потенциалом освоения в объеме семь млрд тонн. В районе Воркуты расположено самое крупное в Российской Федерации Хойлинское месторождение баритов, промышленные запасы которого составляют около трёх млн тонн.

Безусловное стратегическое значение транспортного потенциала Воркутинской опорной зоны, ее сырьевая база позволят в перспективе эффективно развивать такие направления промышленности, как коксохимия, энергетика, металлургия, целлюлознобумажная промышленность, производство строительных и резино-технических материалов в других регионах страны.

В социально-экономическом отношении регионы должны рассматриваться как система взаимодействий хозяйственных единиц и отраслей народного хозяйства, существующая на основе единства перспективных задач территориального развития. Постановка таких задач позволяет вычленить функциональную структуру регионального социально-экономического комплекса, повысить степень интеграции сопряженных функционально-структурных блоков экономики региона.

Для Республики Коми совокупный экономический потенциал Воркуты обладает всеми возможностями для того, чтобы стать научно-техническим центром развития арктических телекоммуникационных систем, а также формирования, хранения и передачи баз данных. Город может быть центром подготовки и адаптации кадрового потенциала для дальнейшего изучения Арктических территорий и освоения их ресурсного многообразия (шельф Баренцева и Карского морей), полигоном для утилизации накопленного экологического ущерба в Арктике.

Постановка проблем и определение стратегических целей обеспечения национальной безопасности (в том числе их социально-экономическое значение) позволяют говорить о необходимости приоритетного ресурсного снабжения для формирования устойчиво-

Рисунок 2. Транспортный каркас и действующая Арктическая группировка



сти каркаса экономического комплекса Арктической зоны Российской Федерации.

Наличие в Воркутинской опорной зоне действующей арктической группировки пограничных войск и военно-космических сил, базирование частей дальней авиации, обеспеченных инфраструктурой аэродрома «Советский», оборудованного одной из самых больших взлётно-посадочных полос в России (длиной в 3,5 км и шириной в 80 м), а также гражданского аэропорта с взлётно-посадочной полосой двойного назначения, является важным фактором для обеспечения национальной транспортной безопасности страны. В арктической Воркуте имеются возможности переоборудования инфраструктуры закрытых шахт под цели обороны; для этих же целей могут использоваться жилищная, социальная и инженерная инфраструктура пустующих угледобывающих поселков.

Сохранение геополитического баланса и геоэкономического преимущества Российской Федерации в Арктической зоне требует дополнительных мер. На прилегающей к Воркуте территории активно ведется строительство радиолокационной станции дальнего обнаружения системы предупреждения о ракетном нападении и контроля над космическим пространством. Введение в строй указанной станции на базе мощнейших комплексов «Воронеж-М», «Воронеж-ДМ» послужит воссозданию единого радиолокационного поля над всей территорией России, а, следовательно, небо над Арктикой будет под постоянным контролем. Для предотвращения чрезвычайных ситуаций Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий проводит работы по созданию в Воркуте специализированного аварийно-спасательного центра (рисунок 2).

Эффективность использования совокупных потенциалов Республики Коми и Воркуты – природно-ресурсного, социального, научно-образовательного, экономического и промышленного – позволяет сконцентрировать усилия региональных органов управления на развитии территориального комплекса Воркуты, которая является научно-образовательным центром в Арктике. На ее территории функционирует пять государственных профессиональных образовательных

С.А. Гапликов. Об особенностях Воркутинской опорной зоны в контексте развития Арктики

Рисунок 3. Каркас приоритетных кластеров Воркуты как опорной зоны Российской Арктики



организаций, два филиала вузов. Кроме того, этот комплекс включает Коми научный центр Уральского отделения РАН, деятельность которого направлена на различные инновационные исследования: в области изменения полярного климата, почвоведения, изучения вечной мерзлоты, арктической медицины, адаптации человека к условиям низкотемпературных широт, биофармацевтики долголетия и красоты, экологии североевропейских тундр, геологоразведки.

Преимуществом территориального комплекса Воркуты является развитие спортивно-туристического потенциала. Здесь функционирует пять учреждений спорта на базе 170 спортивных сооружений. Ежегодно проводится около 250 спортивных мероприятий различного уровня. Самым масштабным из них является зимняя Спартакиада народов Севера России – «Заполярные игры», которая собирает более 1,5 тыс. участников из 24 городов (рисунок 3).

В Воркуте активно реализуется стратегическое направление – арктический туризм. Действуют десятки организованных туристических маршрутов различной направленности, сложности и протяженности (альпинистские, экологические, спортивные, фольклорные, этнокультурные, исторические и событийные).

В 2017 году в Воркуте состоялся II Международный туристский форум «Доступная Арктика», в котором приняли участие исполнительный директор ЮНЕСКО, представители туристической индустрии и эксперты из Российской Федерации и Баренцарктических регионов, что позволило продемонстрировать природнотуристический потенциал Арктической зоны.

Стратегические ограничения и негативные факторы

Наряду с имеющимися преимуществами для развития Воркутинской опорной зоны нельзя не отметить наличие ряда стратегических ограничений.

Во-первых, это отсутствие железнодорожного и автомобильного сообщения с портовой инфраструктурой на побережье Карского моря и автомобильного сообщения с другими городами Российской

Федерации посредством соединения со строящейся автомобильной дорогой Сыктывкар—Нарьян-Мар. Высокий уровень физического и морального износа муниципальных дорог общего пользования, железнодорожной и авиационной транспортной инфраструктуры усложняет эту проблему. Аэропортовый комплекс Воркуты нуждается в инвестициях для реконструкции, что возможно в случае его передачи в федеральную собственность, так как взлётно-посадочная полоса имеет двойное назначение.

Органам региональной исполнительной власти не всегда удается синхронизировать усилия. Так, несмотря на заявления Правительства Республики Коми, а также прямое указание Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева относительно сохранения аэропортов Воркуты, Ухты и Усинска в перечне объектов программы по реконструкции аэропортовой инфраструктуры в рамках Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России до 2020 года», Министерство транспорта Российской Федерации планирует их исключить из нее. Приоритеты геополитической безопасности, территориального развития Арктики требуют комплексного решения поставленных задач, а для этого необходимо сохранить аэропорты Воркуты, Ухты и Усинска в рамках федеральной программы.

Во-вторых, Воркута является моногородом со слабеющей и деградирующей градообразующей основой. Возникают угрозы критического снижения добычи угля в условиях выработки запасов шахт, введенных в эксплуатацию более полувека назад. Без принципиального изменения отношения к развитию воркутинского угольного бассейна в части строительства новых шахт и обустройства новых месторождений возможно уменьшение добычи угля с 9,6 млн тонн в 2017 году до 2 млн тонн в 2035 году. Существует риск снижения экономической эффективности процессов, миграционного оттока 7 000 высококлассных технических специалистов, которые работают сегодня в угольной отрасли.

В-третьих, отсутствует благоустроенная городская среда, инженерно-техническая инфраструктура избыточна и изношена, жилищный фонд пустует, сфера социальных и бытовых услуг в силу катастрофического снижения в 1990-х – начале 2000-х годов численности населения несбалансированна. Это, в свою очередь, приводит к избыточным расходам муниципального бюджета на содержание городской инфраструктуры, в том числе и на компенсацию выпадающих доходов ресурсоснабжающим и обслуживающим организациям.

В-четвертых, существует серьезный накопленный экологический ущерб на огромных территориях, связанный с отвалами горных пород, шламохранилищ, свалок металлолома и строительного мусора.

Таким образом, все эти факторы негативно сказываются на социальном самочувствии жителей города и его экономической безопасности.

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

Задачи развития инфраструктуры и возможности выхода на перспективные мировые рынки

Для того чтобы нивелировать риски и угрозы, региональные органы исполнительной власти прилагают все возможные усилия для решения комплекса социальных и экономических задач.

Важно отметить, что именно инфраструктурный потенциал и транспортный каркас станет основой развития Воркутинской опорной зоны и Арктической зоны в целом. В перспективе это позволит обеспечить соединение транспортных коридоров, в зоне влияния которых могут возникнуть новые минерально-сырьевые центры, центры промышленной переработки, обеспечивающие расширение грузовой базы Арктики и Северного морского пути и возможность выхода на перспективные мировые рынки.

Для сохранения экономического потенциала угольного сектора и укрепления градообразующей основы Воркуты потребовалось ввести совместные с инвесторами меры по модернизации действующих производственных мощностей и освоению перспективных угольных месторождений. Их цель – обеспечение стабильных объемов угледобычи в Печорском бассейне на уровне 15 млн тонн в год. Выбор этих направлений позволит обеспечить безубыточную деятельность и градообразующий потенциал занятости населения.

Объективная экономическая оценка конъюнктуры позволила активизировать проработку проектов угольных месторождений Янгарейского и Силовского углепроявлений в Республике Коми и Ненецком автономном округе. Активные поиски устойчивых приоритетов развития позволили региональным органам власти выделить проекты диверсификации экономики Воркуты, включенных в программу комплексного развития, ставшей проектной основой для территорий опережающего социально-экономического развития. Инициаторы инвестиционных проектов – потенциальные резиденты таких территорий в Воркутинской опорной зоне – могут воспользоваться средствами государственной поддержки для их реализации.

Перспективным проектом является строительство волоконно-оптической линии связи вдоль побережья Северного Ледовитого океана, а также создание на территории Воркутинской опорной зоны дата-центра, занимающегося сбором, хранением и передачей данных. Эти проекты позволят обеспечить создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры в Арктике.

Особое значение для стратегического развития Воркутинской опорной зоны имеет отрасль арктической индустрии, учитывающей производство строительных материалов с повышенным энергопотреблением (цемент, поризованная керамика, листовое стекло, фракционированные пески и отделочные смеси). Важным преимуществом является наличие минерально-строительного сырья, которое может быть использовано для производства SPAN-панелей или арболитовых блоков. Воркутинская опорная зона рас-

полагает свободными промышленными зонами, на которых могут быть расположены производственные мощности индустриального домостроения и специальных строительных конструкций. Воркута может стать основным поставщиком строительных материалов на арктическом побережье.

Органами региональной исполнительной власти был разработан и в настоящее время реализуется проект социально-экономического преобразования города Воркуты - «Управляемое сжатие» городского пространства, направленный на создание компактного и комфортного проживания в суровых климатических условиях, что позволит оптимизировать использование жилого фонда с помощью ликвидации малозаселенных поселков и удаленных микрорайонов. Для ликвидации накопленного экологического ущерба в регионе реализуется проект по развитию брикетного производства на базе шламовых шахтных полей, что позволит в перспективе обеспечить рынок энергоресурсами с низкой себестоимостью и сократить расходы промышленных предприятий и организаций системы жилищно-коммунального хозяйства на энергетическое сырье, снизить зависимость от использования дорогого топлива.

Принципиальным вопросом остается финансирование развития Арктической зоны. Реализация проектов по развитию опорных зон в Арктике требует значительных инвестиций. Одним из финансовых источников может стать возврат 5% норматива зачисления налога на добычу полезных ископаемых в региональный бюджет, что для Республики Коми дополнительно ежегодно составит более трёх млрд руб. За 10 лет (с 2006 по 2016 год) поступления от налога на добычу полезных ископаемых с территории Республики Коми в федеральный бюджет составили более 511 млрд руб. Источником дополнительного поступления средств может стать пересмотр перечня общераспространённых полезных ископаемых. За указанный период на территории Республики Коми было выдано 92 лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых. Общая сумма средств, поступивших в бюджет Российской Федерации от их продажи, составила более 11 млрд руб.

Заключение

Комплекс планируемых мероприятий и необходимость системного развития Арктической зоны позволяет выделить ряд приоритетных направлений для принятия управленческих решений в рамках стратегии территориального развития:

- 1) сохранение в Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» мероприятий по реконструкции аэропортовых комплексов Воркуты, Ухты и Усинска Республики Коми;
- 2) включение в эту программу строительства автомобильной дороги Сыктывкар Ухта Печора Усинск Нарьян-Мар с подъездами к городам Воркута и Салехард;

- 3) проведение силами РАН комплексных экономических исследований для определения основных минерально-сырьевых и перерабатывающих центров, формирующих грузопотоки по железнодорожным магистралям «Белкомур», «Баренцкомур», «Карскомур»;
- 4) инфраструктурное развитие Арктической зоны требует проработать вопрос о включении в Федеральную целевую программу «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы) и в инвестиционную программу ПАО «РЖД» следующих проектов: «Белкомур» (Соликамск Сыктывкар Архангельск), «Строительство участка железнодорожной ветки г. Воркута пос. Усть-Кара» («Карскомур»), «Строительство железнодорожной ветки Сосногорск Индига» («Баренцкомур»);
- 5) финансовая поддержка планируемых стратегических мероприятий требует предусмотреть внесение соответствующих изменений в статьи 50, 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части нормативов зачисления налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, увеличить норматив зачисления в региональный бюджет до 5%;
- разработка комплекса мер для поддержания добычи угля в Печорском угольном бассейне на уровне

- 15 млн тонн в год, в соответствии с параметрами Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года;
- 7) формирование на базе Института геологии Коми научного центра Уральского отделения РАН центра для выполнения научно-исследовательских работ в области углехимии в североевропейской части Российской Федерации, что позволит обеспечить соответствующую модернизацию его материально-технической базы, а также реализовать необходимую программу научно-исследовательских работ, в т.ч. направленных на подготовку предложения о создании пилотного проекта по внедрению новых углехимических технологий;
- 8) достижение поставленных стратегических целей невозможно без поддержки мероприятий и наделения моногорода Воркута статусом территории опережающего социально-экономического развития;
- 9) создание на федеральном уровне экономического механизма финансовой поддержки мероприятий по ликвидации экологического ущерба, нанесенного хрупкой окружающей среде Севера в результате производственной деятельности в Арктике в предыдущие годы.

Литература

Артамонов В.С., Мусиенко Т.В. Геополитика Арктики: система управления рисками жизнедеятельности. Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2(14). С. 72–78.

Большаков Н.М., Еремеева Л.Э. Планирование сбалансированного развития транспортной инфраструктуры территории. Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 1. С. 66–74.

Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005. 283 с.

Лаженцев В.Н. Геосистемный подход к проблемам социальноэкономического развития регионов Севера России. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 1(43). С. 81-95.

Маркин В.В. Региональная социология и управление: дорожная карта взаимодействия. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 5(35). С. 135–142.

Фаузер В.В. Демографические проблемы северных регионов России: сокращение численности населения и снижение рождаемости. Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 1. С. 129–144.

Flake L.E. Russia and China in the Arctic: A team of rivals. Strategic Analysis. 2013. № 37(6). P. 681–687.

Østerud Ø., Hønneland G. Geopolitics and International Governance in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics.* 2014. Vol. 5(2). P. 156–176.

References

Artamonov V.S., Musienko T.V. Geopolitics of the Arctic: a system for managing risks to life. In: Natsionalnaya bezopasnost i strategicheskoe planirovanie. 2016. № 2(14). P. 72–78. In Russian.

Bolschakov N.M., Eremeeva L.E. Planning a balanced development of the transport infrastructure of the territory. In: Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik nauchno-issledovateľ skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta. 2015. № 1. P. 66–74. In Russian.

Dodin D.A. Ustoichivoe razvitie Arktiki (problemy i perspektivy) [Sustainable development of the Arctic (problems and prospects]. St. Petersburg: *Nauka*, 2005. 283 p. In Russian.

Fauzer V.V. Demographic problems of the northern regions of Russia: population and fertility decline. In: Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik Nauch-

no-issledovateľskogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkarskogo gosudarstvennogo universiteta . 2015. № 1. P. 129–144. In Russian.

Flake L.E. Russia and China in the Arctic: A team of rivals. In: Strategic Analysis. 2013. N° 37(6). P. 681–687. In English.

Lazhentsev V.N. Geosystemic approach to the problems of social and economic development of the regions of the North of Russia. In: Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. 2016. № 1(43). P. 81–95. In Russian.

Markin V.V. Regional sociology and management: interaction project. In: Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. 2014. № 5(35). P. 135–142. In Russian.

Østerud Ø., Hønneland G. Geopolitics and international governance in the Arctic. In: Arctic Review on Law and Politics. 2014. Vol. 5(2). P. 156–176. In English. РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-50-55

Экономическая оценка потребительского поведения населения

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЛЬШАКОВ, доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор ГОУ ВО «Коми республиканская академия государственной службы и управления» (167982, Российская Федерация, Республика Коми, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11). E-mail: snbolshakov@mail.ru

ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА МАНАЕНКОВА, проректор по проектам и развитию

ГОУ ВО «Коми республиканская академия государственной службы и управления» (167982, Российская Федерация, Республика Коми, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11). E-mail: academy@rkomi.ru

Аннотация: В статье рассматривается изучение особенностей потребительских настроений и экономического поведения жителей Республики Коми. Представлены результаты социологического опроса населения Республики Коми, посвященного проблемам стратегии потребительского поведения. Авторы дают экономическую оценку перспектив регионального экономического развития, анализируют сложившиеся условия социального самочувствия населения, восприятия домохозяйствами региона этих условий. В работе детально рассмотрены стратегии потребительского поведения, а также определена динамика потребительских настроений в условиях экономического кризиса. Проведенный анализ выявил долгосрочность трендов снижения потребительского спроса, что сказывается на поведении корпоративного сектора экономики региона, когда в условиях снижения реальных доходов населения, среднего класса, меняются потребительские привычки и стандарты экономического поведения, что ограничивает как потребление товаров повседневного спроса, так и крупные покупки. Корпоративный сектор экономики региона ощущает влияние кризиса в форме снижения прибыли, сокращения возможностей для инвестирования в новые проекты. Это происходит в условиях негативных последствий экономического кризиса и роста производственных затрат.

Ключевые слова: тенденции экономического развития, потребительское поведение, социальное самочувствие, потребительское настроение, экономика региона, региональные органы управления, социологический опрос

Большаков С.Н., Манаенкова Ю.Н. Экономическая оценка потребительского поведения населения. *Государственная служ*-ба. 2017. № 5. С. 50–55.

ECONOMIC ESTIMATION OF CONSUMER BEHAVIOR OF THE POPULATION

SERGEI N. BOLSHAKOV, Dr. Sci. (Politics), Dr. Sci. (Economics), Professor

Komi Republican Academy of Public Service and Management (11, ul. Kommunisticheskaya, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation, 167982). E-mail: snbolshakov@mail.ru

YULIYA N. MANAENKOVA, vice-rector for projects and development

Komi Republican Academy of Public Service and Management (11, ul. Kommunisticheskaya, Syktyvkar, Komi Republic, Russian Federation, 167982). E-mail: academy@rkomi.ru

Abstract: The article examines the study of particularities of consumer sentiment and economic behavior of the inhabitants of the Komi Republic. The results of the sociological survey of the population of the Republic of Komi on the problems of the strategy of consumer behavior are presented. Economic evaluation of the prospects for regional economic development is given, the existing conditions for the social well-being of the population, and the perception by the households of the region of these economic conditions are analyzed. The detailed evaluation of consumer behavior strategies, the dynamics of consumer sentiment in the conditions of the economic crisis are given. The analysis revealed the long-term trends in the decline of consumer demand affecting behavior of the corporate sector of the regional economy, when consumer habits and standards of economic behavior change in the context of declining real incomes of the population, the middle class, who limits both consumption of everyday goods and large purchases. The corporate sector of the regional economy feels the impact of the crisis in the form of lower profits, reduction in the opportunities for investing in new projects. This occurs in the context of negative consequences of the economic crisis and growth of production costs.

Keywords: trends of economic development, consumer behavior, social well-being, consumer sentiment, regional economy, regional authorities, sociological survey

Bolshakov S.N., Manaenkova Yu.N. Economic estimation of consumer behavior of the population. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 5. P. 50–55. In Russian.

Введение

Исследование потребительских образцов поведения является важным фактором и определенной базой не только для социального конструирования общества, но и создания его экономической модели, выбора приоритетных направлений развития. Сложившиеся экономические отношения, сосуществование институтов государственной регламентации экономики и социально-нормативных структур являются основой потребительских настроений, которые стимулируют различные социальные процессы в обществе. В условиях санкций и посткризисного сценария развития экономики нельзя не отметить наличие отрицательной социальной динамики на потребительском рынке. Исследователи фиксируют также спад денежных доходов населения, обращают внимание на негативное социальное самочувствие граждан.

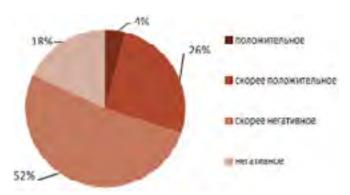
Данные общероссийских социологических опросов

Общероссийские социологические опросы «Левада-Центра» констатируют, в 2015 году 21% респондентов отвечали, что изменения в экономическом положении страны затронули их семью очень сильно; в июне 2016 года таких россиян стало 30% ¹. Социологи фиксируют, что население массово отказывается от покупок, больше половины опрошенных говорят об ухудшении повседневного потребления за последний год: «несколько ухудшилось» оно у 45%, «значительно ухудшилось» – у 14%, об улучшении заявляют лишь 6%. Реакция на кризис нашего потребителя – это реакция на трудности бедного населения, которое очень ограничено в своей самостоятельности в силу низкого уровня жизни.

Опросы Фонда общественного мнения показывают, что в качестве основных проблем по-прежнему предстают снижение зарплат и уровня жизни в целом, низкий уровень доходов населения («Трудно сводить концы с концами»; «Низкие зарплаты, которые ещё и снижают»; «Резко снизился доход семьи»). Также упоминаются потеря работы, безработица, проблемы с трудоустройством («Сокращение, отправляют в отпуск без содержания»; «Потерял работу, и у друзей то же самое»), рост цен, тарифов («Свет, газ дорожает, продукты дорожают»; «Больше тратить на лекарства пришлось»)².

Самооценка, которая даётся гражданами изменению своего материального положения, была относительно стабильной на протяжении первой половины

Рисунок 1. Оценка экономического положения Республики Коми в 2017 году («Оцениваю экономическое положение республики как...»), данные в % от всех опрошенных



2014 года: число негативных оценок колебалось в диапазоне от 21% до 24%, а число позитивных было примерно в полтора раза меньше – 14–15%. Однако с октября 2015 года ситуация начала ухудшаться – сначала плавно, а потом всё сильнее. В результате этого доля людей, отмечающих ухудшение своего материального положения за последний год, выросла к февралю 2015 года в два раза: с 24% до 48%. Аналогичным образом снизилось число людей, говорящих о положительных изменениях в этой сфере: с 14% до 7% 3.

В 2014–2015 годах произошло резкое ухудшение потребительского оптимизма россиян в целом. Помимо признака кризиса – сокращения доходов населения – важным индикатором экономического неблагополучия общества являются негативные тенденции, проявляющиеся на рынке труда (сокращение рабочих мест, перевод на неполную рабочую неделю, риски потери рабочего места).

Анализ потребительского поведения жителей Республики Коми

На материале проведенного социологического исследования (рисунок 1) продемонстрируем социальную динамику и дадим характеристику уровня социального самочувствия населения Республики Коми.

Согласно проведенному анализу потребительского поведения населения, 52% респондентов Республики Коми скорее негативно оценивают экономическое положение региона и 18% отмечают негативное развитие экономики республики, каждый четвертый респондент (26%) считает, что она развивается скорее положительно и только 4% уверенно говорят о положительных тенденциях. Данные сведения разнятся на фоне заявлений органов государственной власти о положительных направлениях социального и экономического развития региона. Последние два года представители власти в Республике Коми пытаются активно формировать единое региональ-

¹ Красильникова М. Достойная бедность. Левада-Центр. 19.07.2016: https://www.levada.ru/2016/07/19/dostojnaya-bednost

² Измерение инфляционных ожиданий и потребительских настроений на основе опросов населения. Развернутый отчет. По заказу банка России. 2016. С. 144: http://www.cbr.ru/dkp/standart_system/fom_15-06.pdf

³ Там же.

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

Рисунок 2. Оценка социального статуса жителей Республики Коми («Вы считаете себя...»), данные 2017 года, в % от всех опрошенных

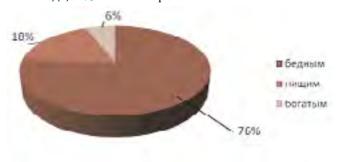
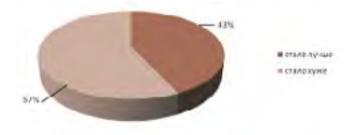


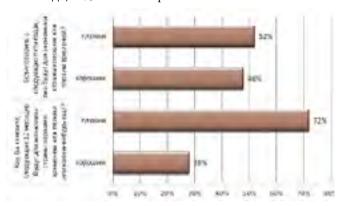
Рисунок 3. Оценка семейного материального положения жителей Республики Коми в 2017 году («Как Вы оцениваете материальное положение своей семьи, по сравнению с прошлым годом...»), данные в % от всех опрошенных



ное коммуникационное пространство, сохранять социальные приоритеты развития, создавать условия для диалога в региональной Общественной Палате. Открытый формат таких дискуссий позволяет органам регионального управления найти определенные точки соприкосновения по актуальным для общества проблемам. Попытки стабилизировать состояние социальной сферы через поддержку (в условиях бюджетного дефицита) программ социальной защиты граждан республики позволяет добиваться исполнения социальных обязательств: выплаты зарплат, оказания социальной помощи и др.

В республиканской социально-экономической сфере для снижения негативного эмоционального фона был реализован комплекс мероприятий по исполнению обязательств в сфере социальной защиты населения, получателями которых является каждый третий житель. Для снятия социальной напряженности в республике региональными органами управления были предприняты большие усилия. Так, гражданам своевременно и в полном объеме были предоставлены все ежемесячные и ежегодные социальные выплаты, пособия, компенсации, финансируемые за счет средств федерального и республиканского бюджетов Республики Коми (более 80 видов выплат различным категориям граждан). В последнее время на выполнение государственных социальных обязательств в сфере социальной защиты населения были направлены значительные объемы бюджет-

Рисунок 4. Перспективы экономики Республики Коми и Российской Федерации в целом, данные 2017 года, в % от всех опрошенных



ных ассигнований (ежегодно от 5 до 7 млрд руб., за 2012–2016 годы – 30 млрд руб.

Значения средней заработной платы отдельных категорий работников организаций (всех форм собственности, включая федеральную) за 2015 год составили: педагогических работников дошкольных учреждений – 32 896 руб.; преподавателей высшего профессионального образования, работающих в государственных учреждениях, – 52 260 руб.; с учетом учреждений федеральной формы собственности – 49 731 руб.

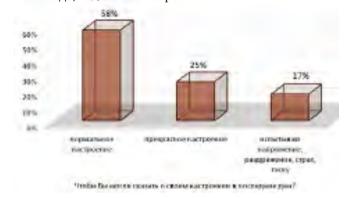
Несмотря на данные экономической статистики, они не демонстрируют положительного настроя граждан республики. Большинство респондентов попрежнему ощущают себя скорее бедными. Данные оценки экономики региона коррелируют с оценкой социального статуса опрашиваемых (рисунок 2).

Три четверти респондентов (76%) уверенно считают себя бедными, а 18% отмечают свое состояние как «нищие». Такие показатели говорят не только о возможных негативных экономических сценариях развития экономики региона, но и о дальнейшем ухудшении уровня жизни населения, снижении его качества жизни. Данные опроса позволяют признать необходимость аудита социальных обязательств в регионе, поиска возможностей дополнительной поддержки незащищенных слоев населения.

Соответственно, негативные ожидания от динамики регионального экономического развития влияют на оценку материального положения домохозяйств региона (рисунок 3). Так, практически две трети респондентов из Республики Коми (57%) отмечают ухудшение материального положения, а 43% — фиксируют улучшение этого показателя.

Негативные ожидания респондентов отмечаются при оценках перспектив развития как региональной, так и национальной экономики (рисунок 4). Перспективы развития экономики страны в следующие 12 месяцев 72% респондентов характеризуют довольно пессимистично («плохие» позиции у национального экономического развития). В то же время

Рисунок 5. Перспективная оценка потребительного поведения домохозяйств Республики Коми («Оценка потребительских настроений»), данные 2017 года, в % от всех опрошенных



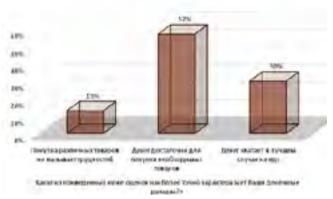
каждый третий житель республики (28%) видит положительный вариант развития. Тем не менее, в процессе дискуссий с участниками опроса прозвучала позитивная нота, отражающая определенный ход моделирования социальной ситуации. При этом экономические трудности оцениваются положительно – как фактор экономического возрождения собственной промышленности, развития процессов импортозамещения, становления отраслей отечественной промышленности.

Перспективы следующих пяти лет национальной экономики респондентам видятся более положительными: 48% отмечают хорошие перспективы, а более половины отпрошенных (52%) предполагают возможность негативного сценария. Долговременная оценка негативного развития экономики представляет определенную опасность, ведь подобная рутинизация отрицательных оценок национального экономического развития разрушает не только стабильность личности, ее эмоциональное состояние, но и способна нарушить стабильность общества в целом.

Покупательская активность населения Республики Коми

Проанализируем перспективную оценку потребительного поведения домохозяйств Республики Коми, покупательского поведения и уровня потребления (рисунок 5).

Социальное самочувствие населения и социальнопсихологическое восприятие сложившихся жизненных условий достаточно устойчивое к негативным сценариям социально-экономического развития. 58% респондентов отмечают нормальное и 25% – прекрасное настроение по отношению к сложившимся условиям качества жизни. Это в большей степени выражает высокий уровень терпения и определенный потенциал ожиданий и надежд в отношении институтов государственной власти. Здесь можно фиксировать когнитивные и поведенческие стереотипы населения, символы его патерналистского характера Рисунок 6. Характеристика уровня потребления жителей Республики Коми («Какая из приведенных ниже оценок наиболее точно характеризует Ваши денежные доходы?»), данные 2017 года, в % от всех опрошенных



и демонстрации. Люди склонны представлять собственные настроения в позитивных терминах, особенно при характеристике своего экономического положения.

Важно отметить, что в переломе общественных настроений играет большую роль преувеличенность тревожных ожиданий, внутренняя оценка невозможности «катастрофических» сценариев развития экономики и низкий уровень вероятности дальнейшего экономического кризиса и рецессии. На подобные противоречивые оценки общественного настроения оказывает влияние фактор «преодоления препятствий» человеком, когда небольшие и незначительные индивидуальные успехи позволяют довольствоваться минимальными потребностями и ограничивать свои жизненные притязания, принимать стратегию «понижающего» приспособления к сложившейся ситуации как предел возможного успеха.

Несмотря на негативные оценки перспектив национальной экономики (72% – на следующий год и 52% – на следующие пять лет), у домохозяйств ощущается достаточный запас прочности. Они готовы терпеть определенные социальные и экономические ограничения на перспективу при явно непростых показателях качества жизни населения.

Как демонстрируют оценки доходов респондентов, в сфере текущих расходов преобладают положительные тенденции (рисунок 6). 57% респондентов отмечают достаточность располагаемых денежных ресурсов для покупки необходимых товаров, однако 30% говорят о том, что денежных доходов хватает только на еду, что является определенным сигналом для органов государственной власти и местного самоуправления относительно расстановки приоритетов поддержки социально незащищенных слоев населения.

Необходимо подчеркнуть, что дальнейших ухудшений ждут не только пенсионеры и малообеспеченные граждане, но и представители других соци-

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

альных групп: сотрудники коммерческих организаций (24%), государственные или муниципальные служащие (28,8%). Основные изменения, о которых говорят респонденты, в основном касаются их заработков и расходов. Значительно увеличивается число респондентов, отмечающих рост расходов домохозяйств на текущее потребление (при значительном выборе сценариев экономии семейного бюджета).

Перспективы потребительского поведения населения выражаются не только их ожиданиями, но и динамикой существующих расходов, в том числе на товары долгосрочного пользования. Анализ позиций респондентов относительно крупных покупок позволяет зафиксировать нейтральные и осторожные оценки домохозяйств (рисунок 7). Налицо предпринимаемые попытки экономить в пользу семейного бюджета; 45% респондентов отмечают, что время для совершения крупных покупок «не плохое, но и не хорошее»; 27% считают его не подходящим для этого, а 13% – хорошим временем по данной позиции.

Об ухудшении потребительских настроений говорит то обстоятельство, что доля тех, кто совершал крупные покупки за последнее время, сократилась по сравнению с предыдущими годами, хотя и не столь значительно, как доля считающих нынешнее время благоприятным для крупных покупок (13%).

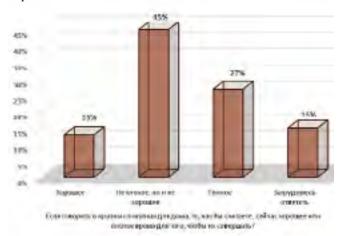
Опрошенные домохозяйства по-разному подходили к стратегии сбережения. Как показал опрос, целенаправленно старается осуществить сбережения части доходов только десятая часть опрошенных. Чаще всего респонденты говорят о невозможности сберегать и осуществлять накопления. Все большее число опрошенных отмечают расширение существующего горизонта планирования семейного бюджета, подчеркивают необходимость его осуществления на перспективу.

Общие тенденции и проблемы экономического развития региона

Проведенный анализ выявил долгосрочность трендов снижения потребительского спроса, что сказывается на поведении корпоративного сектора экономики региона, когда в условиях снижения реальных доходов населения, среднего класса, меняются потребительские привычки и стандарты экономического поведения, что ограничивает как потребление товаров повседневного спроса, так и крупные покупки. Корпоративный сектор экономики региона ощущает влияние кризиса в форме снижения прибыли, сокращения возможностей для инвестирования в новые проекты. Это происходит в условиях негативных последствий экономического кризиса и роста производственных затрат.

Обозначенные проблемы акцентируют важность поддержки региональными органами управления социальной сферы, принятия на основе общественного консенсуса дополнительных социальных программ, нацеленных на создание новых рабочих мест в орга-

Рисунок 7. Оценка покупательского поведения жителей республики Коми («Если говорить о крупных покупках для дома, то, как Вы считаете, сейчас хорошее или плохое время для того, чтобы их совершать?»), данные 2017 года, в % от всех опрошенных



низациях республики, поддержку предпринимательских инициатив граждан, проведение мероприятий по содействию занятости населения. Так, было отмечено снижение уровня зарегистрированной безработицы: в 2016 году показатель безработицы составил 1,5%, а в докризисном 2011 году – 2,2%.

Правительством Республики Коми не в полной мере преодолена отрицательная динамика инвестиций в основной капитал. Складывающийся в последние годы дефицит республиканского бюджета привел к существенному росту государственного долга и расходов на его обслуживание. Несмотря на рост промышленного производства, республика так и осталась сырьевым регионом. Необходимость поддержки и стимулирования регионального экономического роста в условиях снижения потребительского поведения является наиболее важным направлением работы на основе повышения качества управления бюджетными средствами.

В 2017 году Правительством Республики Коми финансируются только наиболее эффективные социальные и экономические программы и направления поддержки населения, хозяйствующих субъектов. Государственная поддержка региональными органами управления осуществляется только для тех видов экономической деятельности, которые способны обеспечить мультипликативный бюджетный и социальный эффект.

Финансовые и экономические признаки кризиса респонденты описывают дифференцированно, опираясь на собственный жизненный и профессиональный опыт, но потребительское поведение у всех опрошенных схожее. В сознании граждан на первый план выходят рост цен, инфляция, невозможность выбора сберегательной модели поведения, страх потери рабочего места.

С.Н. Большаков, Ю.Н. Манаенкова. Экономическая оценка потребительского поведения населения

Заключение

Таким образом, антикризисный инструментарий на уровне региона используется в сотрудничестве с бизнес-сообществом и с системообразующими предприятиями (оценка финансово-хозяйственной деятельности, предотвращение кризисных ситуаций и банкротства предприятий). Приоритетом развития партнерских отношений для Правительства Республики Коми в условиях экономического кризиса и падения потребительского спроса является повы-

шение уровня социальной ответственности бизнеса (вопросы сокращения объемов производства – АО «Монди СЛПК», АО «Лукойл-Коми», сохранения условий и гарантий труда, выплаты заработной платы), соблюдение бизнесом норм природоохранного законодательства. В данном случае главным для органов управления Республики Коми является организация сотрудничества и партнерства с ответственными предприятиями, упрощение разрешительных процедур и снижение барьеров для ведения бизнеса.

Литература

Большаков С.Н. Политика регионального экономического развития: методы и механизмы. Сер.: «Независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд, 2005. 331 с.

Голов А. Постоянные страхи россиян. Экономические и социальные перемены. Мониторинг общественного мнения. 1995. № 3. С. 5–11.

Гудков Л. Страх как рамка понимания происходящего. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1999. № 6. С. 46–53.

Дементьева И.Н. Потребительские настроения населения Вологодской области в условиях кризиса. Социальное пространство. Вологда. ИСЭРТ РАН. 29016. № 2(4). С. 85-97.

Красильникова М.Д. Как российское население переживает очередной экономический кризис // Мир России: социология, этнология. 2010. № 4. С. 162–168.

Морев М.В. Опыт региональных социологических исследований. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 5(41). С. 54–57.

Andrews F.M., Withey S.B. Social indicators of well-being: Americans' perceptions of life quality. N.Y.: Plenum Press, 1976. 211 p.

Carver C.S., Scheier M.F., Segerstrom S.C. Optimism. Clinical Psychology Review. 2010. № 30(7). P. 71–81.

References

Andrews F.M., Withey S.B. Social indicators of well-being: Americans' perceptions of life quality. In: N.Y.: Plenum Press, 1976. 211 p. In English.

Bolshakov S.N. The policy of regional economic development: methods and mechanisms. Series: «Independent Economic Analysis». In: Moskovskii obshchestvennyi nauchnyi fond, 2005. 331 p. In Russian.

Carver C.S., Scheier M.F., Segerstrom S.C. Optimism. In: Clinical Psychology Review. 2010. № 30(7). P. 71–81. In English.

Dementeva I.N. Consumer moods of the population of the Vologda region in the context of the crisis. In: *Sotsialnoe prostranstvo*. Vologda: ISERT RAN, 2016. № 2(4). P. 85–97. In Russian.

Golov A. Constant fears of Russians. In: *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny. Monitoring obshchestvennogo mneniya.* 1995. № 3. Р. 5–11. In Russian.

Gudkov L. Fear as a framework for understanding what is happening. In: *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsialnye peremeny.* 1999. № 6. P. 46–53. In Russian.

Krasilnikova M.D. How does the Russian population experience another economic crisis. In: *Mir Rossii: sotsiologiya, etnologiya.* 2010. № 4. P. 162–168. In Russian.

Morev M.V. Experience of regional sociological research. In: *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz.* 2015. № 5(41). P. 54–57. In Russian.

что читать



Удивительная Республика Коми. Ред.-сост. Н.В. Мельникова. Сыктывкар: Издательство «Коми республиканская типография», 2016. 144 с.

Это уникальное издание, которого до сих пор в Республике Коми не было. В книге собраны увлекательные, яркие, редкие сведения о республике. Любой читатель сделает для себя немало открытий и значительно пополнит свои знания о регионе и о мире в целом. Книга представляет несомненный интерес практически для всех категорий читателей, как для жителей республики, так и для её гостей. В книге содержатся десятки тематических материалов, поданных таким образом, чтобы читатель смог узнать не только о диковинах республики, но и увидеть необычное в обычном. Они рассказывают о природных ресурсах республики, в том числе полезных ископаемых, о её флоре и фауне, национальных праздниках и гуляньях, этнографических особен-

ностях, о различных достопримечательностях. Материалы основаны на информации, полученной от профильных специалистов, но изложены в занимательной и легкой для восприятия форме. Каждая тема иллюстрирована многочисленными фотографиями и детскими рисунками. Книга получила признание читателей. Она служит необычным памятным подарком о Республике Коми; полезным и познавательным чтением для людей всех поколений, особенно молодёжи; подспорьем в работе сотрудников учреждений культуры и образования. Таким образом, издание имеет большую социальную значимость, носит краеведческий и патриотический характер и также способствует решению одной из самых актуальных проблем в деле воспитания подрастающего поколения — расширению знаний молодёжи о Республике Коми и развитию её интереса к окружающему миру.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-56-60

Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица

ОЛЕГ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗАЙЦЕВ, кандидат юридических наук, доцент, заведующий Высшей школой правоведения Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru

Аннотация: Проблема выбора вида юридического лица для решения стоящих перед государством задач социального, экономического характера, задач безопасности продолжает оставаться одним из дискуссионных вопросов в российской юридической доктрине. Одной из попыток его упорядочения стало принятие Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации», который предложил новый вид организационно-правовой формы юридического лица. В соответствии с ним публично-правовая компания — это унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Публично-правовая компания может быть создана на основании федерального закона или указа Президента Российской Федерации и действует на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава. В уставе отражаются цели, ради которой такая компания была создана.

В статье оценивается эффективность введения нового вида юридического лица в гражданское право России без выработки общего универсального подхода для решения обозначенной проблемы. Исходя из деления права на частное и публичное, делается попытка осмыслить правовое положение публично-правовой компании в системе юридических лиц в Российской Федерации. Анализ российского законодательства, проведенный в статье, показывает, что публично-правовые компании имеют много общего с государственными корпорациями.

Ключевые слова: публично-правовая компания, государственная корпорация, виды юридических лиц, некоммерческая организация

О.В. Зайцев. Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 56–60.

PUBLIC-LAW COMPANY AS A SPECIAL ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF THE LEGAL ENTITY

OLEG V. ZAITSEV, Cand. Sci. (Law), associate professor Head of department of 'Higher School of Jurisprudence' of the Institute of Public Administration and Civil Service

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru

Abstract: The problem of choosing the type of legal entity for solving social and economic problems and security tasks facing the state continues to be one of the disputable issues in the Russian legal doctrine. One of the attempts to improve the situation was the adoption of the Federal law 'On public-law companies in the Russian Federation', which proposed a new organizational and legal form of a legal entity. In accordance with it, a public law company is a unitary non-profit organization created by the Russian Federation, endowed with functions and powers of public legal nature and carrying out its activities in the interests of the state and society. A public law company can be established on the basis of the federal law or the decree of the President of the Russian Federation and acts on the basis of the decision to establish a public-law company and the statute approved by the Government of the Russian Federation. The statute reflects the purpose for which such company was created.

The article assesses the effectiveness of the introduction of a new type of legal entity in the civil law of Russia without developing a common universal approach for solving this problem. Based on the division of the law into private and public, the attempt is made to comprehend the legal status of the public-law company in the system of legal entities in the Russian Federation. The analysis of Russian legislation in the article shows that public-law companies have much in common with state corporations.

Keywords: law company, State Corporation, forms of legal entity, non-profit organization

Введение

Существование в российской экономике юридических лиц, посредством которых государство решает стоящие перед ним задачи, всегда вызывало достаточно много вопросов в российской юридической доктрине. Основное внимание уделялось избираемой для них организационно-правовой форме. Изначально речь шла только об унитарных предприятиях и государственных учреждениях, позднее появилась достаточно своеобразная модель государственной корпорации, которая с самого начала своего существования подвергалась критике. Дискуссии возникали и в отношении гражданско-правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления, а также Банка России. При этом они нередко приводили к постановке вопроса о целесообразности выделения категории «юридическое лицо публичного права» [Лаутс, 2012. C. 49–54; Чиркин 2007; Ястребов, 2010], в том числе со ссылкой на дореволюционные исследования [Анненков, 1899. С. 235, 236; Дювернуа, 1895. С. 523] и зарубежный опыт ¹. Несмотря на отсутствие в правовых актах подобного понятия, на практике существуют субъекты, соответствующие присущим такой категории лиц признакам (создаются путем принятия акта публичного права, обладают правоспособностью, пределы которой ограничены целями и задачами их деятельности, наделены публично-правовыми полномочиями и имуществом, предназначенным для их реализации [Тарасов, 2012. С. 106]). Однако на законодательном уровне эта идея воспринимается критически, поскольку идея прямого заимствования из зарубежных правопорядков категории «юридическое лицо публичного права», ввиду практической бесполезности, была отвергнута еще разработчиками Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [Суханов, 2011. С. 22.]. Тем не менее, попытки унификации существующих подходов к определению правового статуса подобного рода субъектов предпринимаются, ведь понимание участниками гражданского оборота того, как и за счет чего будет обеспечиваться ответственность по обязательствам, принятым публично-правовыми образованиями, их органами или созданными ими юридическими лицами, является важнейшей предпосылкой повышения доверия к публично-правовым образованиям не только как к субъектам экономической деятельности, но и как к субъектам государственной (муниципальной) политики 2. Одной из возможных причин подобной дискуссии является конвергенция частного и публичного права, под флагом которой предпринимаются «попытки разрушить и предать забвению существующую систему российского права и законодательства» [Зайцев, Рыбаков, 2015. С. 12].

Одной из таких попыток стало принятие Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее -Закон о публично-правовых компаниях). Однако ее трудно признать удачной. Прежде всего, обращает на себя внимание избранное законодателем наименование новой организационно-правовой формы юридического лица, впервые введенной в оборот в новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации. Ее появление породило предположения о том, что она «будет конструироваться на основании доктринальных представлений о категории юридического лица публичного права» [Гутников, 2015. С. 44-57]. Высказывалось также мнение, что «законодатель не пошел на «ликвидацию» государственных корпораций и государственных компаний, а лишь «завуалировал» их под некоей общей формой «публично-правовых компаний» (тем самым подтвердив их фактическое тождество)» [Целовальников, 2015. С. 3-9].

Понятийный анализ новой организационноправовой формы юридического лица

Поэлементный лингвистический анализ нового понятия позволяет прийти к выводу о том, что им может быть охвачен довольно широкий круг юридических лиц. Использованный термин скорее подходит для характеристики некой классификационной группы субъектов, ибо законодатель в большинстве случаев использует понятие «публичный» как синоним «открытый», «доступный всем», что соответствует его основному толкованию. Безусловно, в это понятие может вкладываться и иной смысл. Так, раскрывая его второе возможное значение, филологи указывают на то, что «публичный» может также означать «предназначенный для публики; общества; общественный» ³. Исследователи признают, что это понятие, видимо, без иноязычного посредничества, восходит к латинскому publicus, которое переводится не только как общественный, но и государственный [Черных, 1999. С. 80]. Из римской же юриспруденции было воспринято представление о публичном праве как сфере правового регулирования, охватывающей интересы государства. При таком подходе становится очевидным, что категории «юридическое лицо публичного права» и «публичное юридическое лицо» имеют разную смы-

¹ Гражданский кодекс Республики Молдова от 6 июня 2002 года №1107-XV. Ст. 58 (ред. от 29.07.2016 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 2002. №82-86; Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 года No786-IIc. Ст. 24 // URL: https://matsne.gov. ge/ru/document/download/31702/75/ru/pdf

² Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 N 1101-р (ред. от 07.12.2011). Раздел IV // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

³ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. Спб.: Норит, 2000. С. 1044.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

словую нагрузку. Первое справедливо повергается критике, поскольку противопоставление юридических лиц публичного и частного права «затемняет тот основной факт, что все организации, принимающие участие в гражданском обороте в качестве самостоятельных носителей гражданских прав и обязанностей, являются в этом своем «качестве» субъектами - а, следовательно, и юридическими лицами – гражданского права, хотя бы их внутренняя структура определялась нормами не гражданского, а иного права...» [Венедиктов, 2004. С. 289]. Второе представляется не вполне удачным, поскольку не может однозначно ассоциироваться с деятельностью государства, в противном случае таковым следует признать любое акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, размещаются путем открытой подписки или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах (ст. 66.3 ГК РФ).

Еще более странной выглядит дополнительная характеристика компании «правовая», поскольку через дефис в подобных сочетаниях обычно пишутся прилагательные, обозначающие качество с дополнительным оттенком, но акцент на правовом характере деятельности выглядит не вполне корректным. Подобный подход был бы допустим, если бы речь шла об универсальной модели юридического лица, созданного вне традиционного гражданско-правового механизма, то есть если бы речь шла о законодательном закреплении концепции юридического лица публичного права. В этом случае характеристику компании как публично-правовой можно было бы рассматривать как указание на изъятие из правового режима, установленного гражданским законодательством для юридических лиц. Формально законодатель пошел именно по такому пути, закрепив положение о том, что к юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице (ч. 5 ст. 49). Однако универсальный подход при этом так и не был реализован, поскольку одновременно ГК РФ дополнился нормами о государственных корпорациях (пп. 1 п. 3 ст. 50). Кроме того, право использования подобной организационно-правовой формы юридического лица было признано только за Российской Федерацией, хотя государственная власть реализуется не только на федеральном, но и на региональном уровне. Подобное ограничение также представляется не вполне логичным, учитывая, что среди целей создания публично-правовых компаний обозначена реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов.

Наконец, нельзя не обратить внимание на ис-

пользуемое в данном сочетании понятие «компания», которое обычно трактуется как «торговое или промышленное объединение предпринимателей» ⁴, заведомо предполагая, во-первых, коммерческий характер осуществляемой деятельности, во-вторых, участие в ней нескольких субъектов. Между тем, публично-правовая компания определяется как унитарная некоммерческая организация. При таком подходе, как отмечает Е.Б. Лаутс, «предлагаемая к созданию публично-правовая компания по смыслу может быть отнесена только к категории публично-правового учреждения» [Лаутс, 2011. С. 61].

Следует отметить, что понятие «компания» применительно к учреждаемым государством юридическим лицам уже используется. Однако целесообразность использования такой терминологии подвергалась сомнению уже на этапе обсуждения проекта Федерального закона № 141187-5 «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В заключении правового управления Аппарата Государственной Думы от 14 апреля 2009 года № 2.2-1/1385 было обращено внимание на то, что признаки компании идентичны признакам государственной корпорации, вследствие чего вопрос о дополнении форм некоммерческих организаций нуждается в обсуждении.

Анализ положений закона о публично-правовых компаниях

Анализ положений закона о публично-правовых компаниях показывает, что они имеют много общего с государственными корпорациями. Предполагается, что их создание также будет проводиться только в исключительных случаях, для решения особо важных для государства и общества задач и реализации масштабных инфраструктурных проектов, хотя соответствующее решение может быть принято не только в форме федерального закона, но и указа Президента Российской Федерации. Кроме того, законом для публично-правовых компаний предусматривается разработка устава, утверждаемого Правительством Российской Федерации, что не предусмотрено для госкорпораций.

И те, и другие являются унитарными некоммерческими организациями, созданными Российской Федерацией в порядке, установленном специальным федеральным законом, наделенными функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющими свою деятельность в интересах государства и общества. В обоих случаях имущество, сформированное за счет имущественного взноса Российской Федерации, признается собственностью созданного юридического лица,

⁴ Большой толковый словарь русского языка. С. 445.

но может использоваться только для достижения обозначенных для него целей деятельности и осуществления возложенных на него функций и полномочий. Эта имущественная обособленность обусловливает то, что указанные юридические лица не отвечают по обязательствам Российской Федерации, а она, в свою очередь, - по обязательствам образованных компаний и корпораций. Впрочем, для последних может быть сделано исключение в законе о создании конкретной корпорации. Так, Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (ред. от 3 июля 2016 года) допускает, что Российская Федерация и Государственная корпорация «Росатом» могут принять на себя соответствующие обязательства. Но в любом случае указанные виды юридических лиц не могут быть признаны несостоятельными (банкротами).

Осуществление публично-правовой компанией и госкорпорацией, приносящей доход, деятельности возможно лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Причем в отношении публично-правовой компании это должно быть особо оговорено решением о создании и ее уставом.

Несколько различается степень конкретизации общих положений о системе органов управления. Так, в отношении госкорпораций законодатель устанавливает в качестве общего требования лишь формирование совета директоров или наблюдательного совета государственной корпорации в качестве высшего органа управления, хотя из анализа отдельных законов о государственных корпорациях следует, что стандартную систему органов управления образуют наблюдательный совет, правление и генеральный директор. При этом для публично-правовой компании таковыми изначально признаются наблюдательный совет, генеральный директор, а также правление, в случае, если его образование предусмотрено решением о создании публично-правовой компании. В обоих случаях законодатель закрепляет механизм участия федеральных органов власти в управлении созданными юридическими лицами.

Общим для госкорпораций и публично-правовых компаний является право осуществлять действия в закрепленной за ними сфере деятельности без получения лицензий, поскольку законодательно закрепленное решение об их создании по сути является разрешением на осуществление определенного вида деятельности. Наряду с этим решается вопрос об использовании временно свободных денежных средств, для чего определяются перечень разрешенных объектов инвестирования, порядок и условия его осуществления, а также порядок и механизмы контроля за инвестированием. Показательно то, что для публично-правовых компаний они определяются в соответствии с Правилами

инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании и Правилами осуществления контроля за инвестированием временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 1080 «Об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании» ⁵.

Значительное внимание законодателем также уделено вопросам организации учета и отчетности, внутреннего контроля и аудита. При этом для публично-правовой компании изначально предъявляются повышенные требования к объему информации, размещаемой в открытом доступе на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, включая: 1) решение о создании публично-правовой компании; 2) устав компании; 3) свидетельство о ее государственной регистрации; 4) решение о назначении генерального директора; 5) положения о филиалах и представительствах компании; 6) сведения о составе ее наблюдательного совета и правления; 7) годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность; 8) аудиторское заключение о годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности; 9) отчеты об инвестировании временно свободных средств публично-правовой компании.

Заключение

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что на концептуальном уровне до сих пор не решен вопрос об организационно-правовой форме участия государства в экономической деятельности. Создание модели публично-правовой компании привело лишь к образованию нового вида некоммерческой организации, по многим параметрам сходной с государственной корпорацией. Хотя нельзя не отметить, что нормы закона о публично-правовых компаниях ориентированы на более высокий уровень обобщения, по сравнению с положениями ст. 7.1 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях» (ред. от 19 декабря 2016 года) 6. При этом данный нормативный правовой акт не лишается статуса рамочного закона, а само развитие частного права на современном этапе основано на совершенствовании гражданского законодательства [Зайцев, 2014. С. 111]. Наделяя публично-правовую компанию специальной правоспособностью, унифицируя систему ее органов управления, определяя общие подходы и

⁵ Об инвестировании временно свободных средств публичноправовой компании: Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 N 1432 // URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.03.2016).

⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

НОРМЫ И ПРАВИЛА

требования к утверждению стратегии деятельности компании, целевых показателей, определению порядка совершения отдельных видов сделок, инвестирования временно-свободных средств, специальную процедуру защиты от наложения взыскания на особо ценное имущество, оговаривая особенности реорганизации и ликвидации, закон, тем не менее, не решает основой задачи – унифика-

ции правового регулирования в этой сфере. В этом контексте также заслуживают внимания вопросы о более корректном наименовании введенной организационно-правовой формы юридического лица, о целесообразности сохранения госкорпораций, а также возможности использования предлагаемой модели на региональном уровне.

Литература

Анненков К.Н. Система русского гражданского права. Т. 1. Введение и общая часть: 2-е изд., пересм. и доп. СПб., 1899. 672 с.

Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий // Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. Т. II. М., 2004. 463 с.

Гутников О.В. Особенности правового статуса организаций, созданных на основании федеральных законов, и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Журнал российского права. 2015. № 2. С. 44–57.

Дювернуа Н.Л. Из курса лекций по гражданскому праву: Введение и часть общая (Учение о лицах). 2-е изд. СПб, 1895. 550 с.

Зайцев В.В., Рыбаков В.А. Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства. Право и экономика. 2015. № 9. С. 11–13.

Зайцев О.В. Проблемные вопросы доктрины гражданского права. *Вестник Пермского университета*. *Юридические науки*. 2014. № 1. С. 111–117.

Лаутс Е.Б. Концепция юридического лица публичного права и

субъекты банковской системы РФ. Банковское право. 2012. \mathbb{N}^{9} 3. С. 49–54.

Лаутс Е.Б. Юридическое лицо публичного права и публичноправовая компания. *Банковское право*. 2011. № 6. С. 61–62.

Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права. Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4–24.

Тарасов О.И. Понятие и признаки юридического лица публичного права. *Закон*. 2012. № 8. С. 103–108.

Целовальников А.Б. Новеллы ГК России и реформирование системы юридических лиц. *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 7. С. 3–9.

Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка: В 2-х томах. М.: Русский язык, 1999. 560 с.

Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.

Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. 451 с.

References

Annenkov K.N. The system of Russian civil law. Vol. 1. Introduction and General part 2nd ed. revised and expanded. SPb., 1899. 672 p. In Russian.

Chernykh P.I. Historical-etymological dictionary of modern Russian language: In 2 volumes. M.: Russkii iazyk, 1999. 560 p. In Russian.

Chirkin V.E. Legal entity of public law. M.: NORMA, 2007. 352 p. In Russian.

Duvernois N.L. From the course of lectures on civil law: Introduction and part of the general (Teaching about persons). 2-e izd. SPb, 1895. 550 p. In Russian.

Gutnikov O.V. Peculiarities of the legal status of organizations established on the basis of federal laws and organizations established to fulfill the tasks assigned to federal public authorities. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2015. № 2. P. 44–57. In Russian.

Iastrebov O.A. Legal person of public law: comparative legal research: the Dissertation of Dr. Sci. (Law). M., 2010. 451 p. In Russian.

 $\it Lauts E.B.$ Legal entity of public law and public-law company. Banko-

vskoe pravo. 2011. № 6. P. 61-62. In Russian.

Lauts E.B. The concept of a legal person of public law and subjects of the banking system of the Russian Federation. *Bankovskoe pravo.* 2012. № 3. P. 49–54. In Russian.

Sukhanov E.A. On legal entities of public law. Vestnik grazhdanskogo prava. 2011. № 2. P. 4–24. In Russian.

Tarasov O.I. The concept and features of a legal entity of public law. *Zakon*. 2012. № 8. P. 103–108. In Russian.

Tselovalnikov A.B. Novels of the Civil Code of Russia and the reform of the system of legal entities. Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2015. № 7. P. 3–9. In Russian.

Venediktov A.V. The legal nature of state enterprises. Selected works on civil law: In 2 volumes. Volume II. M., 2004. 463 p. In Russian.

Zaitsev V.V., Rybakov V.A. Some theoretical issues of civil law development. *Pravo i ekonomika*. 2015. №9. P. 11–13. In Russian.

Zaitsev O.V. Problematic questions of the doctrine of civil law. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki.* 2014. № 1 P. 111–117. In Russian.

МИР ВОКРУГ НАС

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-61-67

Рациональный подход к использованию объектов водных биологических ресурсов

ГРИГОРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ВОЛОШИН, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» (107140, Российская Федерация, Москва, Верхняя Красносельская, 17). E-mail: Voloshin gregory@hotmail.com

Аннотация: В связи с ростом населения, освоением новых технических средств добычи и обработки рыбы и других гидробионтов, неуклонно возрастает значимость этого природного ресурса для общества. В свою очередь, это ставит людей перед необходимостью решения вопросов, связанных с обеспечением устойчивого развития и рационального использования запасов водных биологических ресурсов. Ограниченность запасов, значимость для экономического и социального развития диктует необходимость решения вопросов, связанных с обеспечением устойчивого развития и рационального использования водных биологических ресурсов. Главная задача государства в этом вопросе — создание рациональных условий эксплуатации права пользования ресурсами. Территориальное положение России обеспечивает доступ к обширным морским запасам водных биологических ресурсов, помимо внутренних пресноводных объектов. Эффективное использование права на эксплуатацию возобновляемых источников дает государству возможность обеспечивать стабильные поступления в статьи доходов федерального бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации. В настоящее время ведется работа по пересмотру ставок сбора. Готовятся изменения в действующее законодательство, направленные на приведение в соответствие величины сбора к современным условиям, на повышение дохода бюджетов, на создание условий, необходимых для поддержки рыбодобывающих компаний, обремененных в отдаленных районах социальной нагрузкой.

Ключевые слова: природные ресурсы, эксплуатация природных ресурсов, рациональное использование природных ресурсов, экономические показатели, ставки сбора, налоговая нагрузка, рентабельность проданных товаров и услуг

Волошин Г.А. Рациональный подход к ипользованию объектов водных биологических ресурсов. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 61–67.

RATIONAL APPROACH FOR USING OBJECTS OF AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES

GRIGORII A. VOLOSCHIN, Cand. Sci. (Economics), Leading Researcher

Russian Federal Research Institute of Fisheries and Oceanography (17, ul. Verkhnyaya Krasnoselskaya, Moscow, Russian Federation, 107140). E-mail: Voloshin_gregory@hotmail.com

Abstract: In connection with the population growth, development of new technical means of extraction and processing of fish and other hydrobionts, the importance of this natural resource for society is steadily increasing. Thus, people face the need to address issues related to ensuring sustainable development and rational use of stocks of aquatic biological resources. The limited nature of natural resources and their importance for economic and social development dictate the need to address issues related to ensuring sustainable development and rational use of stocks of aquatic biological resources. The main task of the state is to create rational conditions for the exploitation of the right of using resources. Russia's territorial position provides access to vast marine reserves of aquatic biological resources, in addition to domestic freshwater facilities. Effective use of the right of exploiting renewable sources gives the state the opportunity to ensure stable revenues in the income items of the federal budget of the Russian Federation and the budgets of the constituent entities of the Russian Federation. Currently, the work on reviewing the collection rates is under way. Changes in current legislation are planned aimed at bringing the collection value in line with modern conditions, increasing budget revenues, creating the conditions necessary for supporting fishing companies burdened with social loads in remote areas.

Keywords: natural resources, exploitation of natural resources, rational use of natural resources, economic indicators, rates of collection, tax burden, profitability of goods and services sold

Voloschin G.A. Rational approach for using objects of aquatic biological resources. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. N° 5. P. 61–67. In Russian.

МИР ВОКРУГ НАС

Повсюду, где природные силы могут быть монополизированы и обеспечивают применяющему их промышленнику добавочную прибыль – будет ли то водопад, или богатый рудник, или богатая рыбой вода, или хорошо расположенное строительное место, – лицо, признаваемое в силу своего титула... собственником этих предметов природы, улавливает у функционирующего капитала эту добавочную прибыль в форме ренты. (К. Маркс)

Введение

Минеральные, живые, лесные, водные, земельные ресурсы – это совокупность объектов, формирующих среду обитания человека. При этом каждый из этих элементов имеет различную ценность в тот или иной период. Их значение зависит от общего развития человечества, в том числе от численности населения, технологического уровня производства компонентов, необходимых для жизни и дальнейшего развития человека, а также от нравственного развития общества. В связи с ростом населения, освоением новых технических средств добычи и обработки рыбы и других гидробионтов неуклонно возрастает значимость этого природного ресурса для общества. В свою очередь, это ставит людей перед необходимостью решения вопросов, связанных с обеспечением устойчивого развития и рационального использования запасов водных биологических ресурсов [Волошин, Кричевский, 2014. C. 190-212; Daniel, Keen, McPherson, 2010. P. 4-45].

Как и другие природные богатства, водные биологические ресурсы имеют неравномерное или равнозначное распределение по площади планеты, а это делает те или иные районы более или менее обеспеченными. Для государств, имеющих в своих границах акватории водных объектов, являющихся средой обитания и воспроизводства водных биоресурсов, формируется дополнительное потенциальное преимущество. Такое преимущество позволяет странам с развитой системой управления трансформировать обладание ресурсами в средства развития собственной экономики и общества, обеспечивать продовольственную независимость.

Юридические основы пользования объектами водных биологических ресурсов

Согласно Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в стране как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а значит, являются публичным достоянием народа России, являясь федеральной собственностью ¹.

Территориальное положение России обеспечивает доступ к обширным морским запасам водных биологических ресурсов, помимо внутренних пресноводных объектов. Эффективное использование права на эксплуатацию возобновляемых источников дает государству возможность обеспечивать стабильные поступления в статьи доходов федерального бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в процессе роста бюджетов должна увеличиваться и их расходная часть по следующим направлениям:

- совершенствование и реализация государственной политики в области рыболовства и рыбоводства, целью которой является достижение максимального социально-экономического эффекта от деятельности отрасли;
- выполнение научных исследований, посвященных изучению запасов водных биоресурсов и среды их обитания, совершенствование методов и средств таких исследований в целях достижения необходимого уровня достоверности результатов работ, проведение исследований в области совершенствования технологий переработки рыбы и морепродуктов и повышения качества готовой продукции, улучшение методов и техники добычи;
- осуществление деятельности, связанной с сохранением и воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания в целях дальнейшей устойчивой эксплуатации;
- удовлетворение общечеловеческих потребностей и гражданских прав, реализация социального равенства и справедливости.

В российском законодательстве установлено, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации². То есть государство определяет условия, согласно которым разрешено пользование ресурсами. Существует объективное ограничивающее условие: несмотря на способность запасов водных биологических ресурсов к воспроизводству, объем, доступный для их регулярного изъятия, ограничен в целях сохранения.

Следующее ограничение, в рамках которого определяется круг пользователей, имеющих право на добычу ресурсов в целях получения дохода: новым участникам практически невозможно стать субъектами деятельности. Иными словами, право пользования водными биоресурсами имеет ограниченное число граждан и, по сути, является преференцией, закрепленной законодательно.

Можно выделить три стороны, заинтересованные в рациональном и максимально эффективном использовании ресурсов. Во-первых, это государство как фактический собственник, заинтересованный в сохранении уровня запаса, получении дохода от

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года), с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ.

² Там же.

Таблица 1. Действующие ставки сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, среднегодовые оптовые цены на рыбную продукцию в порту Владивосток с 2014 по 2016 г.

Вид ВБР	Ставка сбора, руб./	Среднегодовая рыночная оптовая цена, руб./тонн						Доля ставки сбора в рыночной оптовой цене за одну тонну, %				
	тонн	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	
палтус	3,50	264,2	239,5	278,93	506,53	520,0	1,32	1,46	1,25	0,69	0,67	
нерка	20,00	137,14	150,13	213,0	245,28	273,75	14,58	13,32	9,39	8,15	7,31	
терпуг	0,75	67,65	70,00	90,56	119,13	159,6	1,11	1,07	0,83	0,63	0,47	
кета	4,00	93,00	69,17	116,42	167,85	157,41	4,30	5,78	3,44	2,38	2,54	
треска	3,00	63,29	53,57	68,78	127,64	138,6	4,74	5,60	4,36	2,35	2,16	
кальмар	0,50	80,88	61,51	66,79	73,51	133,21	0,62	0,81	0,75	0,68	0,38	
горбуша	3,50	58,65	61,64	113,22	110,55	128,8	5,97	5,68	3,09	3,17	2,72	
сайра	0,15	47,11	52,10	68,00	83,00	83,00	0,32	0,29	0,22	0,18	0,18	
минтай	3,50	40,85	43,03	56,74	78,64	79,00	8,57	8,13	6,17	4,45	4,43	
камбала	0,01	37,07	35,48	35,30	61,19	75,74	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01	
сельдь	0,40	29,00	22,58	25,53	62,57	60,23	1,38	1,77	1,57	0,64	0,66	
навага	0,01	35,52	34,84	31,62	54,97	51,20	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	

эксплуатации на обеспечение выполнения своих обязательств. Во-вторых, каждый гражданин государства как опосредованный и формальный собственник всего богатства государства, заинтересованный в соблюдении своих прав, нуждающийся в потреблении продукции, произведенной из определенного ресурса. В-третьих, это пользователь водных биологических ресурсов, временно обладающий правами на эксплуатацию государственных (народных) ресурсов. Основная задача государства при этом сводится к следующему: обеспечение баланса интересов всех трех перечисленных сторон. Каким же образом можно это сделать?

Есть множество вариантов. Например, предъявление к пользователю требования в обязательном порядке разделить добытый ресурс в определенном процентном соотношении. Уровень цен должен определяться согласно добытому и обработанному количеству ресурсов; место реализации продукции из добытого ресурса, изъятие ренты в доход собственника устанавливает государство.

Экономические условия и показатели (ставки сбора, налоговая нагрузка, рентабельность проданных товаров и услуг)

В настоящее время в Российской Федерации за пользование водными биоресурсами осуществляется сбор. Его величина определяется на основе установленных фиксированных ставок за единицу добытого ресурса. Действующие ставки сбора на протяжении продолжительного периода не подвергались пересмотру, не корректировались. Их величина статична и не зависит от экономической ситуации, рыночной стоимости уловов, себестоимости промысла, курса рубля по отношению к другим валютам, спроса, уровня запаса и освоения того или иного вида водных биологических ресурсов [Яновская, Павлова, Кононова,

2014(а); Яновская, Павлова, Кононова, 2014(b); Яновская, Павлова, Кононова, 2014(c)].

В таблице 1 приводятся сведения о действующих ставках сбора за пользование некоторыми водными биологическими ресурсами, а также среднегодовые оптовые рыночные цены на мороженую рыбную продукцию в порту Владивосток, действующие с 2012 по 2016 год.

Из таблицы 1 видно, что цена на продукцию, произведенную из уловов водных биологических ресурсов, ежегодно

растет. Приведены цены внутреннего рынка; уровень средних экспортных цен ниже, разница составляет порядка 10%. Так, при неизменной ставке сбора доля оплаты пользования ресурсами сокращается в объеме выручки, при этом сумма сбора в натуральном выражении может иметь тенденцию к росту за счет увеличения объема добычи. Учитывая постоянный рост цен на продукцию морского промысла, получается, что установленные в 2004 году ставки сбора⁵ давно не соответствуют требованию, которое к ним было предъявлено на момент их определения и установления (получение государством соответствующего дохода от предоставления права пользования ресурсом). Таким образом, часть дохода государство регулярно недополучает. Эта доля остается в распоряжении пользователя и ежегодно растет.

На момент ввода ставок сбора платежи в пользу государства находились на уровне 10% от стоимости продукции, произведенной из объектов водных биологических ресурсов. Остается неясным, почему размер ставки не корректировался с поправкой на инфляцию. С момента ввода в действие ставок сбора по настоящее время накопленная инфляция составила более 200%. На сегодняшний день они должны возрасти вдвое. В этом случае ставка сбора

³ Федеральный закон Российской Федерации от 5 августа 2000 год № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» (редакция от 29 июля 2017 года; с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 сентября 2017 года).

⁴ http://www.fishnotice.com

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 11 ноября 2003 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (редакция от 27 декабря 2009 года).

МИР ВОКРУГ НАС

за минтай составила бы не 3 500 руб. за одну тонну, а 7 000 руб. Взимаемый сбор за пользование водными биологическими ресурсами распределяется по доходам - как общефедерального бюджета, так и бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 50 главы 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации, сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов в федеральный бюджет зачисляется по нормативу 20%. Согласно пункту 2 статьи 56 главы 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от сбора по нормативу 80%⁶.

Ниже приведены данные об исполнении федерального бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации с 2012 по 2016 год по сбору за пользование объектами водных биологических ресурсов (таблица 2).

Получается, что среднее значение дохода консолидированного бюджета России от сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов составляет около 0,6% от поступлений в бюджет налога, к примеру, за добычу природного горючего газа. Вместе с тем, в российском налоговом законодательстве закреплено положение, согласно которому льготы по уплате сбора за пользование объектами водных биоресурсов составляют 15% от ставки сбора. Право получения такой льготы

предоставляется российским рыбохозяйственным организациям, в том числе рыболовецким артелям (колхозам), а также индивидуальным предпринимателям, которые удовлетворяют критериям, предусмотренным для рыбохозяйственных организаций ⁷ (пункт 7 статьи 333.3 Налогового кодекса Российской Федерации).

Таблица 2. Исполнение бюджетов по сборам за пользование объектами водных биологических ресурсов за период с 2012 по 2016 год 1

Год	Уровень бюджета	Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов					
		исключая внутренние водные объекты	по внутренним водным объектам	ВСЕГО			
2016	Федеральный бюджет РФ	441 010 784,06	22 520 098,46	463 530 882,52			
	Бюджеты субъектов РФ	1 764 043 134,61	90 080 394,71	1 854 123 529,32			
	Консолидированный бюджет РФ	2 205 053 918,67	112 600 493,17	2 317 654 411,84			
2015	Федеральный бюджет РФ	374 550 928,50	23 285 336,18	397 836 264,68			
	Бюджеты субъектов РФ	1 498 203 713,77	93 141 344,85	1 591 345 058,62			
	Консолидированный бюджет РФ	1 872 754 642,27	116 426 681,03	1 989 181 323,30			
2014	Федеральный бюджет РФ	408 821 855,31	20 610 966,99	429 432 822,30			
	Бюджеты субъектов РФ	1 635 510 810,18	188 338 097,63	1 823 848 907,81			
	Консолидированный бюджет РФ	2 044 332 665,49	208 949 064,62	2 253 281 730,11			
2013	Федеральный бюджет РФ	387 903 451,55	17 285 820,47	405 189 272,02			
	Бюджеты субъектов РФ	1 551 613 805,10	69 143 282,55	1 620 757 087,65			
	Консолидированный бюджет РФ	1 939 517 256,65	86 429 103,02	2 025 946 359,67			
2012	Федеральный бюджет РФ	391 590 057,93	19 001 641,39	410 591 699,32			
	Бюджеты субъектов РФ	1 566 360 230,55	76 006 566,42	1 642 366 796,97			
	Консолидированный бюджет РФ	1 957 950 288,48	95 008 207,81	2 052 958 496,29			
Среднее значение	Федеральный бюджет РФ	400 775 415,47	20 540 772,70	421 316 188,17			
за год	Бюджеты субъектов РФ	1 603 146 338,84	103 341 937,23	1 706 488 276,07			
	Консолидированный бюджет РФ	2 003 921 754,31	123 882 709,93	2 127 804 464,24			

¹ http://www.roskazna.ru

Таким образом, практически все организации, осуществляющие рыболовство, имеют право на указанную льготу ⁸. Из этого следует, что фактическая сумма сбора за пользование объектами водных биоресурсов составляет 15% от возможного значения. Льгота, по сути, не является таковой, поскольку используется всеми пользователями.

Необходимо подчеркнуть основные моменты, следующие из логики наших рассуждений:

– размеры действующих ставок сбора неоправданно малы и не соответствуют современным условиям

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (редакция от 29 июля 2017 года).

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» (редакция от 29 июля 2017 года; с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 сентября 2017 года).

⁸ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 20 октября 2014 года № 03-06-05-03/52742.

Таблица 3. Сравнение доходов бюджетов дальневосточных субъектов
Российской Федерации за 2015 год

Субъект Российской Федерации	Бюджет субъ- екта Российской	Сбор за пользова ми водных биорес		ВСЕГО	Доля дохода от сбора за пользование объектами водных биоресурсов в	
	Федерации	исключая внутренние водные объекты	по внутренним водным объектам		общем доходе бюджета субъекта Российской Федерации, %	
Приморский	86 553 558,67	284 763,80	473,22	285237,02	0,33	
край		1 898 425,35	3 154,79	1901580,14	2,20	
Камчатский	57 716 586,64	342 666,16	33 795,08	376 461,23	0,65	
край		2 284 441,03	225 300,53	2509741,56	4,35	
Магаданская	24 317 019,29	36 485,64	748,46	37 234,10	0,15	
область		243 237,62	4 989,74	248 227,36	1,02	
Сахалинская	207 015 627,21	344 090,51	1 603,90	345 694,41	0,17	
область		2 293 936,74	10 692,67	2304629,41	1,11	
	Сумма сбора (ф	рактическая) с учет	гом льготы			
	Сумма сбора (в	озможная) без уче [.]	та льготы			

Таблица 4. Возможный доход бюджетов, руб.

Уровень бюджета	Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов						
	исключая внутренние водные объекты	по внутренним водным объектам	ВСЕГО				
Федеральный бюджет РФ	5 343 672 206,27	273 876 969,31	5 617 549 175,57				
Бюджеты субъектов РФ	21 375 284517,89	1 377 892 496,43	22 753177 014,32				
Консолидированный бюджет РФ	26 718956 724,16	1 651 769 465,73	28 370726 189,89				

и уровню цен, на протяжении всего своего существования они ни разу не индексировались;

- установленные критерии предоставления льготы по уплате сбора за пользование ресурсом не содержат стимула к выполнению дополнительных условий, выгодных государству, не являются поддержкой для организаций, объективно нуждающихся в определенной помощи;
- реальный объем сбора составляет 15% от рассчитанного в соответствии с действующими ставками.

Нетрудно подсчитать, что в случае отмены льгот, доходы федерального бюджета, а также бюджеты субъектов Российской Федерации, значительно возрастут. Например, при отмене льготы доля дохода бюджета Приморского края от сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов вырастет с 0,33% до 2,2% и составит 1 901580,14 тыс. руб. Это больше объема дохода консолидированного бюджета Российской Федерации от сбора за пользование объектами водных биоресурсов за 2015 год (таблица 3).

После индексации ставок сбора, отмены льгот доходы бюджетов по сбору за пользование водных биологических ресурсов могут быть на уровне показателей, приведенных в таблице 4.

В настоящее время ведется работа по пересмотру ставок сбора. Готовятся изменения в действующее законодательство, направленные на приведение в соответствие величины сбора к современным условиям, на повышение дохода бюджетов, на создание условий, необходимых для поддержки рыбодобывающих компаний, обремененных в отдаленных районах социальной нагрузкой. Попытки разработки и внедрения подобных изменений имеют как сторонников, так

и противников. Последние апеллируют к тому, что и без этого нелегкое бремя организаций, осуществляющих рыболовство, с учетом производственных затрат и налогов, станет и вовсе непосильным, что все изменения расходов рыбодобывающих компаний лягут на плечи потребителей в результате переноса возросших затрат на стоимость продукции. На наш взгляд, скорее всего так и произойдет. Цены на рыбу и морепродукты резко поднимутся, причем это произойдет заранее, с шумом и несоразмерно возросшим расходам. Стоит задуматься о том, что

действующие цены на рыбную продукцию и так достаточно высоки, что тормозит внутренне потребление. В случае быстрого и значительного роста цен нельзя получить ничего, кроме дальнейшего сокращения потребления.

Возможно, рынок сделает свое дело, и цены через какое-то время вернутся на прежний уровень. Но здесь возникают другие вопросы: какое время для этого потребуется? Насколько привлекателен внутренний рынок для российских рыбаков? Насколько государство готово поддерживать этот рынок и защищать? Также необходимо учесть, что в настоящее время не существует ограничений на экспорт ни по объему поставок, ни по степени обработки. Нет также механизмов, которые гарантировали бы насыщение внутреннего рынка отечественной рыбой, обеспечивали бы доступность рыбной продукции для населения всей страны.

Но есть ли основания к пересмотру существующих условий платы за право пользования водными биоресурсами? Возможно ли повышение ставок сбора без ущерба для развития отрасли? Возможен ли пересмотр критериев предоставления льгот, применение дополнительных требований к обладателю права на использование ресурса?

МИР ВОКРУГ НАС

Таблица 5. Налоговая нагрузка по видам экономической деятельности, $(\%)^{10}$

Вид экономической деятельности	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ВСЕГО	9,4	9,7	9,8	9,9	9,8	9,7	9,6
BCEIO	9,4	9,7	9,0	9,9	9,0	9,7	9,0
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4,2	3,6	2,9	2,9	3,4	3,5	3,5
Рыболовство, рыбоводство	9,3	7,6	7,1	6,6	6,2	6,5	7,7
Добыча топливно-энергетиче- ских полезных ископаемых	33,2	36,3	39,0	39,6	42,6	41,5	35,6
Обрабатывающие производства, в том числе:	7,2	7,1	7,5	7,2	7,1	7,1	7,9
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	15,4	14,9	16,6	19,1	19,4	18,2	19,7
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	6,0	3,9	5,7	6,4	6,3	6,2	7,3
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели	3,8	3,5	4,0	4,4	3,9	2,8	2,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,3	4,8	4,2	4,6	4,8	5,4	6,1
Строительство	11,3	12,2	13,0	12,0	12,3	12,7	10,9
Оптовая и розничная торговля	2,4	2,4	2,8	2,6	2,6	2,7	2,8
Гостиницы и рестораны	12,9	12,5	9,9	8,9	9,0	9,0	9,5
Транспорт и связь	9,8	9,7	9,1	7,5	7,8	7,3	7,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	19,7	22,2	18,6	17,9	17,5	17,2	15,4

¹⁰ Приказ Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 30 мая 2007 года № ММ-3-06/333 «Об утверждении концепции системы планирования выездных налоговых проверок».

Для ответа на эти вопросы рассмотрим два показателя: налоговой нагрузки и рентабельности. В качестве материала возьмем критерии риска совершения налогового правонарушения, установленные Федеральной налоговой службы Российской Федерации в целях реализации концепции планирования выездных налоговых проверок. Критерии определены как средние значения по видам экономической деятельности. Нагрузка рассчитана как соотношение суммы уплаченных налогов по данным отчетности налоговых органов и оборота (выручки) организаций по данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстата). Расчет произведен с учетом поступлений по налогу на доходы физических лиц и без учета поступлений по единому социальному налогу и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование (таблица 5).

Значение показателя налоговой нагрузки по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство» ниже среднего значения и находится

на уровне видов деятельности «Обрабатывающие производства» и «Транспорт и связь». В то же время, к примеру, налоговая нагрузка по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» выше в 5,8 раза. При рассмотрении критериев рентабельности по тем же видам экономической деятельности видно, что показатель по виду экономической деятельности «Рыболовство, рыбоводство» практически ежегодно демонстрирует уверенный рост и является самым высоким среди других: рентабельность в 2016 году (61%) была в 2,6 раза выше рентабельности по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» (23,8%). Аналогичная ситуация наблюдается и в сравнении с остальными видами экономической деятельности (таблица 6).

Следует заметить, что, согласно рекомендованным Федеральной налоговой службой Российской Федерации критериям риска, отклонение (в сторону уменьшения) рентабельности, по данным бухгалтерского учета налогоплательщика, от среднеотраслевого показателя рентабельности на 10% и более сигнализирует о возможном совершении налогового правонарушения.

Заключение

Изложенные фактические данные дают основания полагать, что действующая система оплаты пользования водными биологическими ресурсами не защищает интересы государства. Наиболее вероятные причины этого в следующем:

- размеры сбора за пользование биологическими ресурсами не отвечают современным условиям;
- применяются абсолютно неэффективные критерии и требования, дающие право на получение льготы по уплате сбора;
- отсутствует дифференцированный подход к формированию льготных условий для пользователей водных биологических ресурсов при уплате сбора.

В результате, в распоряжении пользователей водными биологическими ресурсами остается дополнительная маржа, сформированная за счет недополученного государством дохода в бюджет. Иными словами, из трех выделенных сторон, заинтересованных в использовании ресурса, фактическим выгодоприо-

Таблица 6. Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг, $(\%)^{11}$

Вид экономической деятельности	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ВСЕГО	11,4	11,5	9,7	7,7	8,6	9,3	8,1
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10,3	10,3	11,7	6,3	18,4	21,3	16,8
Рыболовство, рыбоводство	20,8	22,0	21,4	21,5	33,2	59,4	61,0
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	33,1	32,1	28,8	24,1	20,7	24,4	23,8
Обрабатывающие производства, в том числе:	14,3	13,2	11,0	9,5	10,7	12,4	10,5
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	12,2	8,1	11,1	10,1	10,2	10,7	9,6
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	8,0	7,5	8,1	6,2	5,7	7,3	10,8
обработка древесины и производство изделий из дерева	2,5	5,9	5,3	8,1	13,0	12,3	11,6
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	7,2	6,6	4,7	4,7	5,0	5,5	7,8
Строительство	5,7	6,8	6,7	4,8	5,1	5,4	5,5
Оптовая и розничная торговля	9,2	10,5	8,2	7,1	7,4	7,1	5,3
Гостиницы и рестораны	8,2	6,9	8,4	6,7	5,8	5,8	6,1
Транспорт и связь	13,8	12,8	12,2	9,9	9,6	10,6	10,8
Операции с недвижимым иму- ществом, аренда и предостав- ление услуг	11,8	10,4	10,0	9,0	8,9	9,7	12,6

11 Там же.

бретателем является пользователь, а не государство и его граждане. Такое положение вещей не может быть признано социально справедливым и государственно целесообразным.

Литература

Волошин Г.А., Кричевский С.В. Регулирование устойчивого развития морского промышленного рыболовства в России: проблемы и перспективы. М.: ЛЕЛАНД, 2014. 216 с.

Маркс К. Капитал. М., 1985. Т. III. 1078 с.

Яновская Н.В., Павлова А.О., Кононова Л.А. и др. Статистические сведения по рыбной промышленности России 2012–2013: Справочник. М.: ВНИРО, 2014. 77 с.

Яновская Н.В., Павлова А.О., Кононова Л.А. и др. Статистические

ских ресурсов.

сбора за пользование объектами водных биологиче-

Выполнение таких условий дало бы право на получение дифференцированной скидки при уплате

Яновская Н.В., Павлова А.О., Кононова Л.А. и др. Статистические сведения по рыбной промышленности России 2014–2015: Справочник. М.: ВНИРО, 2014. 76 с.

References

Daniel P., Keen M., McPherson C. The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice. In: International Monetary Fund. 2010. P. 1–454. In English.

Marx K. Capital. M., 1985. Vol. III. 1078 p. In Russian.

Voloschin G.A., Krichevskii S.V. Regulation of sustainable development of marine industrial fisheries in Russia: problems and prospects. M.: LELAND, 2014. 216 p. In Russian.

Yanovskaya N.V., Pavlova A.O., Kononova L.A. Statistical information

На наш взгляд, для более эффективной эксплуатации ресурса и защиты интересов государства, общества и бизнеса необходимы следующие преобразования:

- внедрение новой, гибкой методики определения оптимальных размеров сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов методики, способной оперативно учитывать изменение экономических, социальных и экологических условий (алгоритм должен включать в себя показатели состояния запаса ресурса, его доступности, ценности и научно обоснованного допустимого объема изъятия);
- дифференцирование системы льготных условий для рыбодобывающих компаний, имеющих социальную нагрузку (социально ориентированных организаций);
- разработка системы дополнительных условий для рыбодобывающих компаний, стимулирующих развитие внутреннего рынка рыбной продукции.

сведения по рыбной промышленности России 2013–2014: Справочник. М.: ВНИРО, 2014. 76 с.

Daniel P., Keen M., McPherson C. The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice. *International Monetary Fund.* 2010. P. 1–454.

on the fishing industry in Russia 2012–2013: Reference book. M.: VNIRO, 2014. 77 p. In Russian.

Yanovskaya N.V., Pavlova A.O., Kononova L.A. Statistical information on the fishing industry in Russia 2013–2014: Reference book. M.: VNIRO, 2014. 76 p. In Russian.

Yanovskaya N.V., Pavlova A.O., Kononova L.A. Statistical information on the fishing industry in Russia 2014–2015: Reference book. M.: VNIRO, 2014. 76 p. In Russian.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-68-72

Прогноз структуры населения Москвы на период до 2022 года

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ АРГУНОВ, кандидат технических наук, заместитель генерального директора Научно-проектный центр «Развитие города» (Российская Федерация, 129090, Москва, проспект Мира, 19, стр.3). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА КОГАН, кандидат географических наук, начальник отдела научных исследований Научно-проектный центр «Развитие города» (Российская Федерация, 129090, Москва, проспект Мира, 19, стр.3). E-mail: y.kogan@dev-city.ru

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ НАЗАРОВ, кандидат физико-математических наук, проректор

Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nazarovmn@rane.ru

Аннотация: В статье анализируются статистические данные, характеризующие демографические тенденции в части динамики изменения структуры населения Москвы. Авторы рассматривают особенности прогнозирования численности и структуры населения Москвы, связанные с её градостроительным развитием и миграционными процессами. Подчеркнуто отличие Москвы от других городов Российской Федерации при прогнозе демографических тенденций. Впервые выполнен прогноз структуры и численности населения Москвы на среднесрочный период (пять лет), учитывающий не только демографические, но и миграционные тенденции на основе ретроспективного анализа демографических тенденций за предшествующие прогнозу три года. В статье рассмотрено влияние прогнозного изменения структуры населения Москвы на потребление социально-значимых услуг. Прогнозируется снижение рождаемости, связанное как с социально-экономическими факторами, так и со снижением количества женщин репродуктивного возраста. Прогнозируется планомерный рост в течение рассматриваемого периода количества населения моложе трудоспособного возраста и пенсионного возраста и планомерное снижение жителей Москвы в трудоспособном возрасте. При этом наибольшую опасность для экономики Москвы представляет прогнозируемое снижение почти на двести пятьдесят тысяч количества москвичей в наиболее активном трудоспособном возрасте.

Ключевые слова: демографические процессы, изменения численности населения, структура населения, прогноз структуры и численности населения

С.В. Аргунов, Ю.В. Коган, М.Н. Назаров. Прогноз структуры населения Москвы на период до 2022 года. Государственная служба. 2017. № 5. С. 68–72.

FORECAST OF THE STRUCTURE OF THE POPULATION OF MOSCOW FOR THE PERIOD UP TO 2022.

SERGEY V. ARGUNOV, Cand. Sci. (Technics) Deputy Director

General Scientific and Project Center 'City Development' (19 str. 3, prosp. Mira, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

YULIYA V. KOGAN, Cand. Sci. (Geographics) Head of Research Department

Scientific and Project Center 'City Development' (19 str. 3, prosp. Mira, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: y.kogan@dev-city.ru

MAXIM N. NAZAROV, Cand. Sci. (Physics and Mathematics) Vice-rector

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation 119571). E-mail: nazarovmn@rane.ru

Abstract: The article analyzes statistical data describing demographic trends in part of dynamics of changes in the structure of the population of Moscow. The authors consider the peculiarities of forecasting of number and structure of the population of Moscow, related to urban development and migration processes. The difference between Moscow and other cities in the Russian Federation in the forecast of demographic trends is emphasized in the article. For the first time the prognosis of the structure and population of Moscow is made for the medium term (5 years) taking into account not only demographic, but also migration trends on the basis of retrospective analysis of demographic trends forecast for the previous 3 years. The article considers the effect of forecast changes in the structure of the population of Moscow on consumption of socially important services. The fertility decline is associated with socio economic factors and with a reduction in the number of women of reproductive age. The steady growth in the period under review is projected in the number of population under working age and of retirement age and the gradual reduction of Moscow's citizens of working age. The biggest risk for the economy is the predictable decline of nearly two hundred and fifty thousand in the number of Moscow residents of the most active working age.

Keywords: demographic processes, changes in population, population structure, forecast of structure and population

S. V. Argunov, Y. V. Kogan, M. N. Nazarov. Forecast of the structure of the population of Moscow for the period up to 2022. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. No. 5. P. 68–72. In Russian.

С.В. Аргунов, Ю.В. Коган, М.Н. Назаров. Прогноз структуры населения Москвы на период до 2022 года

Введение

Москва, как столица Российской Федерации и один из крупнейших мировых мегаполисов, имеет свои особенности в части демографических процессов [Слука, 2009]. Это связано с тем, что демографические процессы даже на краткосрочный пе-

риод не имеют «естественного» характера, а зависят от внешних факторов. Основным фактором является миграционная привлекательность Москвы для жителей Российской Федерации. Это обуславливает постоянный значимый миграционный прирост как населения активного трудоспособного возраста, так и детей, и подростков [Назаров, 2010. С. 9-22]. За последние 25 лет структура населения столицы сильно изменилась [Мкртчян, 2015. С. 209-221]. Кроме повышения уровня мобильности одним из факторов этого процесса следует рассматривать и социальноэкономические изменения. Так, высокое качество медицинского обслуживания и высокий средний уровень доходов населения способствовали снижению смертности и увеличению численности населения пенсионного возраста.

При подготовке прогноза использовались данные о структуре населения Москвы на 1 января 2014-2017 годов. 1

Динамика и прогноз данных по новорожденным детям

Для прогноза количества родившихся детей использовалась следующая гипотеза:

1. Базовый темп прироста T_b , дифференцированный по полу, сохраняется на уровне 2016 года (данные на 1 января 2017).

Он составляет:

T_h(мужчины)=1,0099;

T_b(женщины)=1,0167.

2. В связи с резким изменением уровня рождаемости в 2017 году, по сравнению с 2016-м, количество детей нулевого возраста на 1 января 2018 года рассчитывается по формуле:

$egin{aligned} & \mathbf{V_0(2018,\, мужчины)=V_0(2018,\, мужчины)*} \ & & \mathbf{T_b(мужчины)*K_{2017/2016};} \end{aligned}$

V_0 (2018, женщины)= V_0 (2018, женщины)* * T_b (женщины) * $K_{2017/2016}$,

где ${\rm K}_{2017/2016}$ = 0,915254237 – изменение индекса рождаемости на 1 сентября 2017 года к значению за 2016 год.

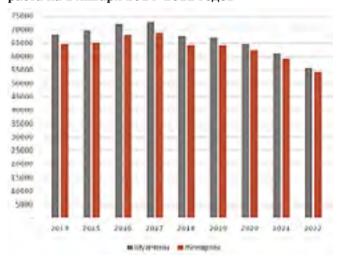
3. Количество детей нулевого возраста в год на 1 января 2019–2022 годов рассчитывается по формуле:

1 http://moscow.gks.ru/

Таблица 1

На 1 января	2018	2019	2020	2021	2022
Количество женщин в возрасте 20-39 (про-гноз)	1884756	1842693	1797319	1733368	1684213
Ki/2018	1	0,981379476	0,95947765	0,935851548	0,902552915

Рисунок 1. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей нулевого возраста на 1 января 2014–2022 годов



 $V_0(i, мужчины) = V_0(i-1, мужчины) * T_b(мужчины)$

* K_{i/2018};

 V_0 (і,женщины)= V_0 (і-1,женщины)*

* Т_b(женщины)*К_{i/2018}.

где $K_{\rm i/2018}$ – изменение количества женщин в возрасте 20– $39\,^2$ на 1 января года, і (прогноз) к значению на 1 января 2018 года.

Соответствующие коэффициенты приведены в **таблице 1**.

На **рисунке 1** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей нулевого возраста на 1 января 2014–2022 годов.

Необходимо отметить, что количество детей нулевого возраста не равно количеству родившихся детей. В Москве большое количество детей, которых после рождения увозят по месту жительства родителей, и большое количество детей после рождения родители привозят в Москву [Пономаренко, 2012. С. 125–131].

Динамика и прогноз по возрастной категории 1-79 лет

Для прогноза количества жителей Москвы по возрастам от 1 до 79 лет использовалась следующая гипотеза:

1. Происходит «сдвиг» жителей соответствующе-

² Данный диапазон выбран в связи с тем, что на женщин этого возраста в Москве приходится основное количество родившихся детей.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Рисунок 2. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в возрасте, моложе трудоспособного, на 1 января 2014–2022 годов

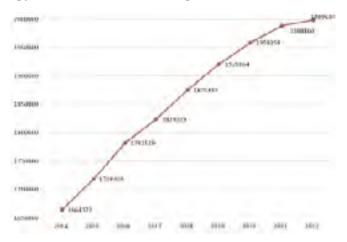
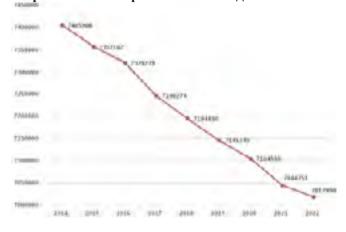


Рисунок 3. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в трудоспособном возрасте на 1 января 2014–2022 годов



го возраста на год. При этом на количество жителей соответствующего возраста влияет не только естественная убыль населения, но и миграционные процессы. Поэтому принято, что на период прогноза сохраняется средний коэффициент сдвига для соответствующего возраста за период 2015–2017 годов.

2. Количество жителей соответствующего возраста ј в год і на 1 января 2018–2022 годов рассчитывается по формуле:

V_{j} (і,мужчины)= V_{j} (і-1,мужчины) * $K_{j,2015-2017}$; V_{i} (і,женщины)= V_{i} (і-1,женщины) * $K_{j,2015-2017}$;

где $K_{\rm j,2015-2017}$ – средний коэффициент сдвига для соответствующего возраста (общий для мужчин и женщин) ј за период 2015–2017 годов.

На **рисунке 2** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в возрасте моложе трудоспособного на 1 января 2014–2022 годов.

За период в пять лет количество населения в возрасте моложе трудоспособного вырастет на 10%, что, в первую очередь, повлечет нагрузку на детские поликлиники.

Рисунок 4. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в возрасте 22-50 на 1 января 2014-2022 годов

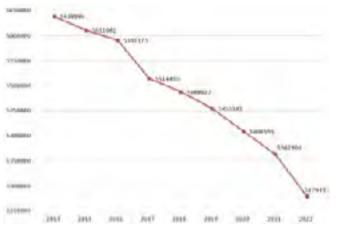
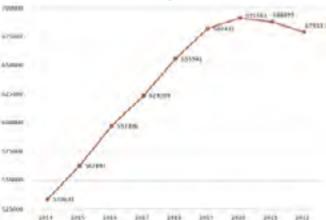


Рисунок 5. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей, которых надо обеспечить ДОУ на 1 января 2014–2022 годов



На **рисунке 3** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в трудоспособном возрасте на 1 января 2014–2022 годов.

За период в пять лет количество населения в трудоспособном возрасте уменьшится на 3%, что, в первую очередь, снизит доходы городского бюджета, собираемые за счет подоходного налога с граждан.

При этом количество населения в наиболее активном трудоспособном возрасте 22–50 уменьшится еще больше – на 4%,

На **рисунке 4** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в возрасте 22–50 лет на 1 января 2014–2022 годов.

Динамика и прогноз количества детей

Наиболее интересной и важной для прогноза расходов городского бюджета представляется динамика количества детей, которые будут ходить в дошкольные образовательные учреждения (ДОУ) и школы.

Количество детей, которых надо обеспечить ДОУ, рассчитывается в соответствии с **таблицей 2**.

Рисунок 6. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей, которых надо обеспечить школами на 1 января 2014–2022 годов

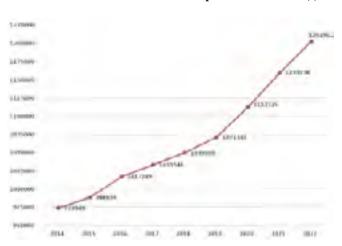


Таблица 2

Возраст	Процент детей, которых надо обеспечить ДОУ
0–2	30%
3–6	90%
7	50%

На **рисунке 5** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей, которых надо обеспечить дошкольными учреждениями на 1 января 2014–2022 годов.

Количество детей, которых надо обеспечить ДОУ, за пять лет вырастет на 9%. При этом надо отметить, что пик придется на 1 января 2020 года (на 11% больше, чем на 1 января 2017 года). В дальнейшем количество детей, которых надо обеспечить ДОУ, прогнозно будет снижаться.

Количество детей, которых надо обеспечить школами, рассчитывается в соответствии с таблицей 3.

Таблица 3

Возраст	Процент детей, которых надо обеспечить школами
7	50%
8–15	100%
16–17	75%
18	25%

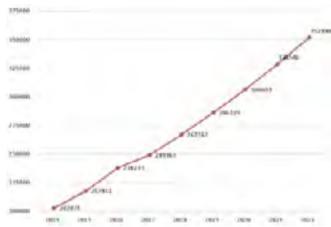
На **рисунке 6** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения количества детей, которых надо обеспечить школами на 1 января 2014–2022 годов.

Количество детей, которых надо обеспечить школами, за пять лет вырастет на 16%. Это повлечёт серьезное увеличение нагрузки на школы Москвы.

Динамика и прогноз количества людей старшего возраста

Для прогноза количества жителей Москвы в возрасте 80 и более лет использовалась следующая гипотеза:

Рисунок 7. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в возрасте 85 и более на 1 января 2014-2022 годов



1. Происходит сдвиг жителей соответствующего возраста на год. При этом на количество жителей соответствующего возраста влияет не только естественная убыль населения, но и миграционные процессы.

Поэтому принято, что на период прогноза сохраняется средний коэффициент сдвига для соответствующего возраста за период 2015–2017 годов.

2. Количество жителей в возрасте 80 лет в год і на 1 января 2018–2022 годов рассчитывается по формуле:

$$V_{80}$$
(і,мужчины) = V_{80} (і-1,мужчины) * $K_{80,\text{муж}}$ + + V_{79} (і-1,мужчины) * $K_{79,\text{муж}}$; V_{80} (і,женщины) = V_{80} (і-1,женщины) * $K_{80,\text{жен}}$ + + V_{79} (і-1,женщины)*

 ${\rm K_{79, Mym}}$ и ${\rm K_{79, жен}}$, ${\rm K_{80, мym}}$ и ${\rm K_{80, жен}}$ – коэффициент сдвига для соответствующего возраста.

Для прогноза количества жителей Москвы в возрасте 85 и более лет использовалась следующая гипотеза:

1. Происходит сдвиг жителей соответствующего возраста на год. При этом на количество жителей соответствующего возраста влияет не только естественная убыль населения, но и миграционные процессы.

Поэтому принято, что на период прогноза сохраняется средний коэффициент сдвига для соответствующего возраста за период 2015–2017 годов.

2. Количество жителей соответствующего возраста в год і на 1 января 2018–2022 годов рассчитывается по формуле:

$$V_{85}$$
(i,мужчины)= V_{85} (i-1,мужчины)* $K_{85,2015\cdot2017}$;
 V_{85} (i,женщины)= V_{85} (i-1,женщины)* $K_{85,2015\cdot2017}$,

где $K_{85,2015-2017}$ – средний коэффициент сдвига для возраста 85 и более (общий для мужчин и женщин) за период 2015–2017 годов.

На **рисунке 7** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в воз-

Рисунок 8. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в пенсионном возрасте на 1 января 2014-2022 годов

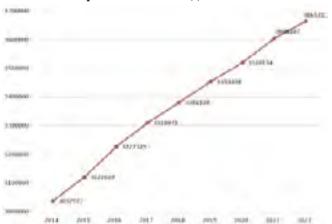


Таблица 4

	На 1 января 2014 (факт)	На 1 января 2017 (факт)	На 1 января 2022 (прогноз)
Все население, чел.	12 108 257	12 380 664	12 680 918
моложе трудоспособного, %	14%	15%	16%
трудоспособное, %	61%	59%	55%
старше трудоспособного, %	25%	27%	29%

расте 85 и более на 1 января 2014–2022 годов. За период в пять лет количество населения в возрасте 85 и более увеличится на 41%, что, в первую очередь, увеличит востребованность в геронтологических центрах и домах сестринского ухода, которые в Москве практически отсутствуют.

На **рисунке 8** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения в пенсионном возрасте на 1 января 2014–2022 годов.

За период в пять лет количество населения в пенсионном возрасте увеличится на 11%, что увеличит нагрузку на расходные статьи городского бюджета.

Население в целом

В качестве итога на рисунке 9 приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения насе-

Литература

Мкртчян Н.В. Возрастная структура населения России и ее влияние на внутреннюю миграцию. Научные труды: ИНП РАН / гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС Пресс, 2015. С. 209–221.

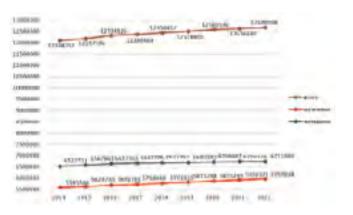
Назаров А.Д. Мировые демографические тенденции и их влияние на миграционные процессы. *Управление мегаполисом.* 2010. № 4. С. 9–22.

References

Mkrtchjan N.V. Age structure of the population of Russia and its impact on internal migration. Scientific works: INP RAN. Chief Editor: Korovkin A.G. M.: MAKS Press, 2015. P. 209-221. In Russian.

Nazarov A.D. World demographic trends and their impact on migration processes. Upravlenie megapolisom. 2010. №4. P. 9-22. In Russian.

Рисунок 9. Ретроспективная и прогнозная динамика изменения населения Москвы на 1 января 2014–2022 годов



ления Москвы в целом на 1 января 2014-2022 годов.

За период в пять лет количество населения Москвы увеличится на 2%.

В **таблице 4** приведена ретроспективная и прогнозная динамика изменения структуры населения Москвы в 2014–2022 годах.

Выводы

Вышеприведенные данные свидетельствуют о значимых и неоднозначных изменениях структуры населения Москвы, которые в ближайшее время должны повлиять, в первую очередь, на экономику города, и должны быть учтены при подготовке государственных программ города Москвы. Особое внимание необходимо уделить прогнозируемому увеличению потребности в школах, ДОУ и детских поликлиниках. Кроме прогнозируемого роста затрат на выплату пенсий, увеличение количество пенсионеров повлияет на размер дотаций на обеспечение бесплатного проезда. А увеличение как численности населения Москвы в целом, так и количества москвичей в наиболее активном трудоспособном возрасте, повлечёт прогнозируемый рост нагрузки на транспортную систему Москвы и потребует интенсификации дорожного строительства.

Пономаренко С.Н. Прогнозы возрастной структуры населения и численности молодежи в России. Вестник Вятского государственного университета. 2012. С. 125–131.

Слука Н.А. Геодемографические феномены глобальных городов. Смоленск, Ойкумена, 2009. 317 с.

Ponomarenko S.N. Forecasts of the age structure of the population and the number of youth in Russia. *Vestnik Vjatskogo gosudarst-vennogo universiteta*. 2012. P. 125-131. In Russian.

Sluka N.A. Geodemographic phenomena of global cities. Smolensk, Ojkumena, 2009. 317 p. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-73-78

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ЮЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА ЧЕСТНОВА, кандидат медицинских наук, главный специалист по реабилитации, заведующая физиотерапевтическим отделением

ГАУЗ «Межрегиональный клинико-диагностический центр» (420087, Российская Федерация, Казань, ул. Карбышева, 12a). E-mail: chesty.doc@yandex.ru

ИНГА ВИКТОРОВНА РЕТИВЫХ, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Алтайский филиал (656021, Российская Федерация, Барнаул, ул. Боровая, 73). E-mail: retiving@mail.ru

КОНСТАНТИН ВАСИЛЬЕВИЧ ГОРДЕЕВ, кандидат экономических наук, заместитель министра здравоохранения Алтайского края

Министерство здравоохранения Алтайского края (656031, Российская Федерация, Барнаул, Красноармейский проспект, 95a). E-mail: doc1205@mail.ru

Аннотация: В статье представлены результаты анкетирования специалистов высшего руководящего звена (главных врачей, генеральных директоров) в двух регионах Российской Федерации: Алтайском крае и Республике Татарстан. При проведении экспертных оценок отмечались актуальность и сложности включения системы государственно-частного партнерства в сферу здравоохранения. Значимым, с точки зрения развития и совершенствования системы в сфере здравоохранения, представлен показатель экспертной оценки собственного уровня знаний и компетенций в области государственно-частного партнерства и целесообразности создания национальной базы проектов. Представители сферы здравоохранения Республики Татарстан и Алтайского края показали, что владеют определенным набором навыков при реализации проектов государственно-частного партнерства. Проведение анализа мнений руководителей в других регионах Российской Федерации позволит сформировать более масштабное представление о существующих достоинствах, недостатках и перспективах развития государственно-частного партнерства в здравоохранении.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, здравоохранение, метод экспертных оценок, сравнительный анализ, Республика Татарстан, Алтайский край, национальная база проектов

Ю.А. Честнова, И.В. Ретивых, К.В. Гордеев. Реализация государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 73–76.

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTHCARE

YULIYA A. CHESTNOVA, Cand. Sci. (Medicine), Chief Specialist in Rehabilitation, Head of Physiotherapy Department The Interregional Clinical Diagnostic Center (12a, Karbyscheva st., Kazan, Russian Federation, 420087). E-mail: chesty. doc@vandex.ru

INGA V. RETIVYKH. Deputy Head of the Chair of State and Municipal Administration

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, the Altai Branch (73, Borovaya st., Barnaul, Russian Federation, 656021). E-mail: retiving@mail.ru

KONSTANTIN V. GORDEEV, Cand. Sci. (Economy), Deputy Minister of Health Care of the Altai Region

The Ministry of Health Care of the Altai Region (95a, Krasnoarmeiskii ave., Barnaul, Russian Federation, 656031). E-mail: doc1205@mail.ru

Abstract: The article presents the results of the questionnaire survey of the senior management specialists (chief physicians, general directors) in two regions of Russian Federation: the Altai Region and the Republic of Tatarstan. While conducting expert assessments, the urgency and difficulties of including public-private partnership in the health sector were noted. The indicator of peer review of its own level of knowledge and competencies in the field of public-private partnership and the feasibility of creating a national project base is significant in terms of development and improvement of the health system. Representatives of the healthcare sector of the Republic of Tatarstan and the Altai Region have shown that they have a certain set of skills in the implementation of public-private partnership projects. Conducting an analysis of the views of leaders in other regions of the Russian Federation will help to form a more comprehensive picture of the existing strengths, shortcomings and prospects for the development of public-private partnership in healthcare.

Keywords: public-private partnership, healthcare, method of expert assessment, comparative analysis, Republic of Tatarstan, the Altai Region, national project base

Yu.A. Chestnova, I.V. Retivykh, K.V. Gordeev. The implementation of public-private partnership in the field of healthcare. In: *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 5. P. 73–76. In Russian.

Введение

Существующая на сегодняшний день недофинансированность российского здравоохранения и заниженные тарифы обязательного медицинского страхования вынуждают государство искать варианты оптимизации путем привлечения бизнес-структур через создание проектов государственно-частного партнерства [Ершов, 2013. С. 332; Куликов, 2012. С. 57]. Отрасль здравоохранения традиционно остается привлекательной для частной стороны из-за компенсации операционных затрат за счет внешнего источника - через платежи системы обязательного медицинского страхования и, в отдельных случаях, посредством маржинальных платных услуг. Более того, государственный орган, как правило, выражает готовность софинансировать создание объектов здравоохранения по причине их высокой социальной значимости [Зельднер, 2011. С. 57; Zhiyong, L., 2009. Р. 227]. Однако, в связи с нестабильностью экономической ситуации, бизнес остерегается вкладывать средства в долгосрочные проекты [Кабашкин, 2010. С. 350]. Опрос консалтинговой компании «IPT Group» позволил выявить основные сложности в реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения ¹. Главной проблемой стало отсутствие инвесторов, что отметили 58% респондентов². В перечне ответов были также недостаточный опыт внедрения таких проектов (49%) и законодательные барьеры для их реализации в медицине $(16\%)^3$.

Закономерно влияние кризиса на планы инвесторов и государственного сектора, касающиеся работы над проектами государственно-частного партнерства, но статистика по регионам разнится. В рейтинге по уровню развития этого вида сотрудничества за 2016-2017 годы лидирующие позиции занимают следующие регионы: Москва, Московская область, Самарская область, Новосибирская область и Санкт-Петербург⁴. Для нашего научно-практического исследования наибольший интерес вызвали Республика Татарстан, занявшая 10-е место, и Алтайский край, находящийся на 51-м месте рейтинга⁵. Итоговый интегральный показатель расчета рейтинга субъекта Российской Федерации за 2016 год для Республики Татарстан составил 66,1% (43% в 2015 году), для Алтайского края - 28,2% (19,9% в 2015 году) 6 .

Необходимо отметить, что значительная часть инновационных планов внедрения проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения либо не реализуется, либо является малоэффектив-

- 1 Официальный сайт IPT Group // http://www.iptg.ru
- 2 Там же.
- 3 Там же.
- 4 Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов // http://pppcenter.ru/analitika/reiting.html
- 5 Там же.
- 6 Там же.

ной ⁷. Такая ситуация, по нашему мнению, обусловлена недостаточным уровнем теоретической и / или практической подготовки руководителей медицинских учреждений в сфере государственно-частного партнерства, являющегося одним из перспективных направлений совершенствования и оптимизации системы здравоохранения.

Метод экспертных оценок государственно-частного партнерства

Целью настоящего исследования является определение барьеров для реализации таких проектов в сфере здравоохранения с помощью сравнительного анализа мнений экспертов – руководителей государственных медицинских учреждений Алтайского края и Республики Татарстан.

При выполнении работы был использован очный метод индивидуальных экспертных оценок, который позволяет дать целостное представление об уровне реализации системы государственно-частного партнерства в здравоохранении. Основываясь на мнениях отдельных специалистов (экспертов), можно принять определенные решения и сделать выбор в пользу перспективных направлений развития и повышения эффективности подобных программ в медицине. Авторами был разработан перечень вопросов, логически структурированных в виде анкеты, проведен опрос экспертов и сделан анализ полученных результатов, которые обрабатывались с помощью статистического пакета программ «МS Excel 2013».

В качестве материала исследования было изучено 100 заполненных анкет: 46 экземпляров – от экспертов из Республики Татарстан, 54 экземпляра – от специалистов из Алтайского края. Перед изложением основных результатов исследования приведем некоторые сведения о развитии государственно-частного партнерства в области здравоохранения в этих двух регионах.

Развитие государственно-частного партнерства в Республике Татарстан

В Республике Татарстан первый контракт на предоставление медицинских услуг по созданию центра гемодиализа был подписан 30 ноября 2004 года. Его заключили Кабинет министров Республики Татарстан и компания «Euromedic International N.V.». Он включал в себя обязательства по реконструкции, оснащению и оказанию услуг в диагностическом центре и центре амбулаторного гемодиализа (31 200 процедур в год) [Волкова, 2017. С. 21].

Было заключено пять концессионных соглашений с 000 «Клиника современной медицины HD» о создании и эксплуатации центров амбулаторного гемодиализа в четырех городах Республики Татарстан, что позволило обеспечить доступность этого вида помощи населению

⁷ Комаров Ю.М. Государственно-частное партнерство в здравоохранении не альтернатива приватизации, а ее камуфляж // http://www.privatmed.ru

[Волкова, 2017. С. 21]. В 2014 году центр амбулаторного гемодиализа в Казани был признан лучшим российским инфраструктурным проектом в социальной сфере в рамках национальной премии «ROSINFRA». В 2016 году здесь было принято 903 пациента, выполнено 147 219 процедур.

В 2011 году было заключено концессионное соглашение с 000 «АВА-Петер» на 10 лет о Центре планирования семьи и репродукции [Волкова, 2017. С. 22]. Концессионер обеспечивает лечение бесплодия с применением вспомогательных репродуктивных технологий в объеме не менее 25 000 специализированных приемов акушера-гинеколога и 600 циклов ЭКО. Центр признан лучшим проектом в области государственночастного партнерства среди компаний по всей стране в рамках ежегодной премии «Investor Awards 2013». В 2017 году между 000 «АВА-Петер» и Министерством здравоохранения Республики Татарстан был заключен договор об оказании медицинских услуг в объеме 71,5 млн рублей, в рамках которого компания планирует обеспечить более 14 тыс. приемов акушера-гинеколога, уролога и 550 циклов лечения бесплодия методом ЭКО [Волкова, 2017. С. 22].

В 2013 году в рамках концессионного соглашения поликлинике 000 «МО «Спасение» (с пропускной способностью 248 посещений в смену) было передано медицинское обслуживание населения Приволжского района Казани (18 тыс. человек) по системе обязательного медицинского страхования [Волкова, 2017. С. 23]. За 2016 год было 102 090 посещений (108,7% от плана), сумма которых составила 34,1 млн рублей.

В 2016 году на базе ГАУЗ «Бугульминская ЦРБ» было открыто структурное подразделение компании «БАРСмед» – центр томографии, оснащенный магнитно-резонансным томографом и аппаратом для ультразвукового исследования. В скором времени в центр будет передан весь объем работы по программе государственных гарантий при исследованиях, проводимых с помощью магнитно-резонансной томографии (7 189 исследований) [Волкова, 2017. С. 23].

На условиях государственно-частного партнерства реализуется проект «Образовательный центр высоких медицинских технологий» в Казани. Основная функция этого центра - подготовка кадров для оказания высокотехнологичной медицинской помощи по направлениям: эндоскопическая хирургия, кардиохирургия, травматология, нейрохирургия и др. Первый в России образовательный центр, обладающий такими возможностями, был создан с привлечением международной компании «Джонсон&Джонсон», инвестиции которой в проект в течение пяти лет составили 15 млн долларов [Волкова, 2017. С. 23]. Компания передала центру компьютерные симуляторы. Кроме того, за счет ее взносов оплачиваются расходы, связанные с организацией курсов, транспортные издержки и проживание слушателей и преподавателей, гонорары лекторов. Со своей стороны, Республика Татарстан предоставила здание, расположенное на территории Республиканской клинической больницы, площадью 3 тыс. квадратных метров. На базе центра за 2008–2016 годы был проведен 771 цикл занятий по подготовке хирургов (в том числе детских), специалистов в эндоскопии, гинекологии, урологии, колопроктологии, торакальной хирургии. Общее количество слушателей составило 7 204 человека из 76 регионов Российской Федерации, а также из Армении, Азербайджана, Болгарии, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Иордании и Украины. Традиционным становится проведение на базе Образовательного центра Российско-Европейского образовательного симпозиума по торакальной хирургии им. М.И. Перельмана и конференции с участием представителей Клиники Мэйо (США).

Все перечисленные проекты реализованы согласно Федеральному закону Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Проектов, ведущихся по Федеральному закону Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве», на сегодняшний день не зарегистрировано.

Государственно-частное партнерство в здравоохранении Алтайского края

Алтайский край по объему и масштабам государственно-частного партнерства в здравоохранении существенно отстает: в 2014 году был реализован только один проект в форме концессионного соглашения. Это Центр диализа, созданный на основе взаимодействия Администрации Алтайского края и Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности с немецкой компанией «В. Braun». Объем инвестиций в строительство составил около 150 млн рублей и около 77 млн - в оснащение. С открытием центра стала возможной полная обеспеченность жителей Алтайского края заместительной почечной терапией. В перспективе в этом регионе планируется реализация следующих проектов: строительство гемодиализного центра в Рубцовске и центра реабилитации пациентов травматологического профиля в Барнауле.

Представители сферы здравоохранения Республики Татарстан и Алтайского края на практике показали, что владеют определенным набором навыков при реализации проектов государственно-частного партнерства [Кузнецов, 2012. С. 25]. Этот факт определил актуальность проведения сравнительного анализа мнений экспертов и компетенций руководителей бюджетных медицинских организаций. При проведении опроса для полноценного понимания респондентами тематики анкетирования и повышения объективности результатов в качестве ознакомительного материала была дана краткая характеристика государственно-частного партнерства объемом в одну страницу формата А4 (понятие, признаки, формы и нормативно-правовое закрепление). Далее следовал блок из 10 вопросов, ответы на каждый из которых мы приводим ниже.

Рисунок 1. Стаж работы респондентов в лечебном учреждении

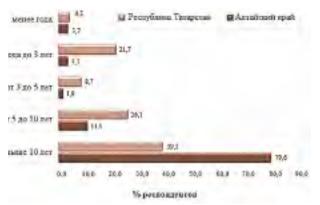
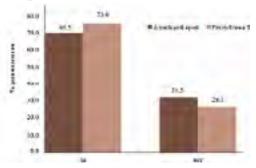


Рисунок 2. Распределение ответов на вопрос: «Считаете ли Вы внедрение системы государственно-частного партнерства в сферу здравоохранения перспективным?»



Оценка мнений экспертов медицинских организаций с помощью анкетирования

На момент проведения опроса стаж медицинской деятельности большинства специалистов составил более года. При подробном анализе количественного распределения респондентов по этому показателю (рисунок 1) было обнаружено, что в Республике Татарстан более молодой состав специалистов-управленцев учреждений здравоохранения по сравнению с представителями Алтайского края, где большинство респондентов являлись медицинскими работниками со стажем трудовой деятельности свыше 10 лет.

Следует отметить, что этот факт может быть одной из причин малого количества реализованных проектов государственно-частного партнерства в Алтайском крае (низкая инновационная активность). На вопрос анкеты: «Считаете ли Вы введение системы государственно-частного партнерства в сферу здравоохранения перспективным?» — структура ответов по регионам была одинаковой (рисунок 2).

Из этого рисунка видно, что около 2/3 экспертов как в Республике Татарстан, так и в Алтайском крае считают перспективным введение такой системы в здравоохранение. Кроме того, около 70% респондентов обоих регионов отметили необходимость повышения уровня специальных компетенций в данной области. Случаи, когда респонденты считали введение рассматриваемой системы в деятельность бюджетной медицинской орга-

Рисунок 3. Точки зрения экспертов при ответе на вопрос: «В каких случаях, на Ваш взгляд, внедрение системы государственно-частного партнерства в деятельность бюджетной медицинской организации будет наиболее эффективным с позиции повышения качества и доступности медицинской помощи?»



Рисунок 4. Распределение ответов на вопрос: «Какие, по Вашему мнению, барьеры могут возникать у руководителей бюджетных медицинских организаций при реализации государственночастного партнерства в сфере здравоохранения?»



низации наиболее эффективным с точки зрения повышения качества и доступности медицинской помощи, наглядно представлены на рисунке 3.

Большая часть респондентов как в Алтайском крае, так и в Республике Татарстан, в качестве наиболее актуальных вариантов реализации проектов с целью повышения качества и доступности медицинской помощи рассматривают внедрение инновационных технических и технологических средств, модернизацию инфраструктуры и ресурсного обеспечения лечебнопрофилактических учреждений, а также оптимизацию системы жилищно-коммунального хозяйства (например, передачу частным лицам клининговых и прачечных услуг, ремонта оборудования, строительства и реконструкции помещений и др.).

Одной из основных задач опроса было изучение мнений руководителей о возможных барьерах для реализации новых проектов в сфере здравоохранения (рисунок 4).

Рисунок 5. Распределение ответов на вопрос: «Хотели бы Вы инициировать и реализовать проект государственно-частного партнерства в своем учреждении?»

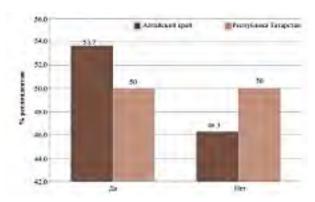
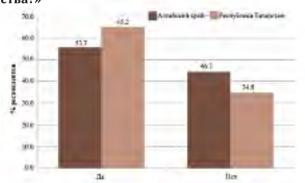


Рисунок 6. Распределение ответов на вопрос: «Есть ли у Вас необходимость обмена опытом и компетенциями в сфере подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства?»



Так, существенными проблемами эксперты из Республики Татарстан называют преимущественно финансовые, административные и правовые. В Алтайском крае, наряду с такими же проблемами, как и в Республике Татарстан, были названы также технические сложности внедрения новых проектов в медицину. Необходимо обратить внимание на то, что инициировать и реализовать проект в своем учреждении хотели бы около 50% респондентов в обоих регионах (рисунок 5).

Более половины опрашиваемых в обоих регионах отметили необходимость обмена опытом и компетенциями в сфере подготовки и реализации таких проектов (рисунок 6).

Значимым с точки зрения развития и совершенствования системы в сфере здравоохранения представлен показатель экспертной оценки собственного уровня знаний и компетенций в области государственно-частного партнерства и целесообразности создания национальной базы таких проектов. Специалистам была предложена числовая шкала с ранжированием от 1 до 10 баллов. Результаты ответов приведены на рисунках 7 и 8.

Из рисунка 7 видно, что личный уровень зна-

Рисунок 7. Распределение оценок экспертов относительно уровня их личных компетенций и знаний в области государственно-частного партнерства

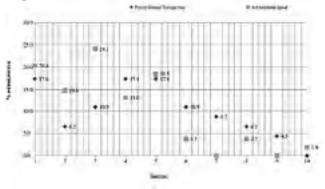
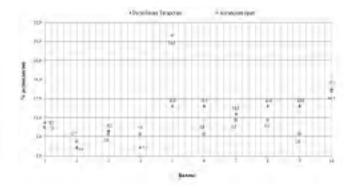


Рисунок 8. Распределение оценок экспертов относительно целесообразности создания национальной базы проектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения



ний в области реализации проектов государственночастного партнерства руководители медицинских организаций Алтайского края оценили в среднем в 3,4 баллов, в Республике Татарстан такой показатель был выше – 4,4 балла.

Целесообразность создания национальной базы таких проектов в сфере здравоохранения отметили респонденты обоих регионов, данный показатель составил в среднем 6,5 баллов для Республики Татарстан, 6 баллов – для Алтайского края (рисунок 8).

При оценке мнения экспертов медицинских организаций Республики Татарстан о целесообразности создания национальной базы и уровня их компетенций и знаний в данной области, была выявлена прямая корреляционная связь: чем выше уровень знаний, тем выше видится необходимость создания базы проектов (коэффициент корреляции: +0,435). Для Алтайского края таких взаимосвязей выявлено не было.

Заключение

Таким образом, можно с уверенностью говорить о перспективности включения схем государственночастного партнерства в здравоохранение Республики

Татарстан и Алтайского края. В то же время для эффективного функционирования системы необходимы соответствующие образовательные программы для специалистов-управленцев медицинских организаций. Кроме того, имеется необходимость проведения специализированного аудита учреждений здравоохранения по вопросу реализации проектов государственно-частного партнерства. Стоит рассматривать наиболее актуальные (по мнению руководителей медицинских организаций Республики Татарстан и Алтайского края) варианты взаимодействия частных структур и государства в сфере здравоохранения: внедрение инновационных технических и технологических средств и современной системы внутреннего контроля качества, модернизацию инфраструктуры и ресурсного обеспечения медицинских организаций, оптимизацию системы жилищнокоммунального хозяйства.

Отметим, что наряду с перспективами становления системы государственно-частного партнерства в здравоохранении существует ряд сложностей в реализации подобных проектов: финансовые, административные, правовые, а в Алтайском крае – и технические (что говорит о недофинансировании или, возможно, о неэффективном распределении и использовании материальных ресурсов в медицинских учреждениях региона). Результаты проведенного анкетирования показали, что на сегодняшний день около 50% руководителей государственных учреждений здравоохранения хотели бы инициировать и реализовать проект государственно-частного партнерства, но одним из насущных вопросов является недостаточный уровень теоретической и практиче-

ской подготовки специалистов в этой области.

Есть основания полагать, что значимой результативности и сокращения рисков при планировании данных проектов можно достичь путем создания образовательных программ для обмена опытом в этой сфере, с помощью формирования единой базы проектов совместного ведения государства и бизнеса, издания методических рекомендаций, информационного просвещения организаторов здравоохранения. Вместе с тем, для Алтайского края весомым вкладом в развитие системы государственно-частного партнерства в медицине станет, вероятно, оптимизация руководящего состава с акцентом на новое поколение специалистов-управленцев, мышление и подходы которых на современном этапе будут обусловливать технологическое и организационное развитие медицинских учреждений (в том числе консолидацию с частным сектором).

Практическая значимость результатов настоящего исследования заключается в том, что проведение анализа мнений руководителей в других регионах Российской Федерации позволит сформировать более масштабное представление о существующих достоинствах, недостатках и перспективах развития государственно-частного партнерства в здравоохранении. В заключение подчеркнем, что алгоритм опроса, представленный в работе, может быть рекомендован для включения в статистическую базу критериев оценки показателя «Уровень развития государственно-частного партнерства», а также при определении рисков и прогноза при планировании новых проектов.

Литература

Волкова Г. Развитие государственно-частного партнерства в здравоохранении Татарстана. *Healthy Nation.* 2017. № 1(28). С. 21–23.

Ершов Д.Л. Опыт реализации партнерства государства и бизнеса в здравоохранении. *Молодой ученый*. № 11(58). 2013. С. 331–334.

Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика. М.: ИЭ РАН, 2011.

Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: междуна-

родный опыт и российские перспективы. М.: «МИЦ», 2010. Кузнецов И.В. Опыт Татарстана в становлении и развитии ГЧП.

Экономические науки. № 8(93). 2012. С. 24-27.

Куликов А.Ю. Использование инструментов государственночастного партнерства. *Вестник СамГУ.* 2012. № 10(101). С. 56–63.

Zhiyong L., Yamamoto H. Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges. *Inter-disciplinary Information Sciences*. 2009. Vol. 15. № 2. P. 223–230.

Refrences

Erschov D.L. Experience in implementing the partnership between the state and business in healthcare. In: *Molodoi uchenyi*. № 11(58). 2013. P. 331–334. In Russian.

Kabaschkin V.A. Public-private partnership: international experience and Russian perspectives. M.: *«MITS»*, 2010. In Russian.

Kulikov A.Yu. The use of public-private partnership. In: *Vestnik SamGU*. 2012. \mathbb{N}^2 10(101). P. 56–63. In Russian.

Kuznetsov I.V. Experience of Tatarstan in the formation and development of public-private planning. In: *Ekonomicheskie nauki.* № 8(93). 2012. P. 24–27. In Russian.

Volkova G. Development of public-private partnership in healthcare of Tatarstan. In: *Healthy Nation*. 2017. 1(28). P. 21–23. In Russian.

Zeldner A.G. Public-private partnership: theory, methodology and practice. M.: IE RAN, 2011. In Russian.

Zhiyong L., Yamamoto H. Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges. In: Interdisciplinary Information Sciences. 2009. Vol. 15. № 2. P. 223–230. In English.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-79-84

Защита трудовых прав работников профессиональными союзами и объединениями

АНДРЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ПОКИДА, кандидат социологических наук, директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Института общественных наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: pokida@rambler.ru

НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА ЗЫБУНОВСКАЯ, научный сотрудник Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Института общественных наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: nzyb@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается значение и роль профсоюзов в защите трудовых прав и интересов работников. Деятельность профсоюзного движения должна выступать элементом социальной защиты, способствовать решению вопросов социальной справедливости, соблюдению трудовых прав работающего населения, привлечению граждан к труду с официальной занятостью. В настоящее время среди наемных работников существует запрос на усиление социальной защиты — в частности, речь идет о недостаточности мер, закрепленных законодательством для обеспечения социальнотрудовых прав граждан, недочетах при предоставлении гарантий на уровне предприятий. Вместе с тем, исследования говорят о слабости современного профсоюзного движения, особенно в организациях частной формы собственности. Уменьшается число работников, участвующих в обсуждении и принятии решений по вопросам функционирования предприятия. Количество профсоюзных организаций и, соответственно, сотрудников, имеющих членство в них, заметно снизилось. Ключевые слова: наемные работники, неофициальные выплаты, работодатели, социальная защита, профсоюзные организации, социально-трудовые отношения, социологическое исследование

А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская. Защита трудовых прав работников профессиональными союзами и объединениями. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 79–84.

PROTECTION OF LABOR RIGHTS OF WORKERS BY TRADE UNIONS AND ASSOCIATIONS

ANDREI N. POKIDA, Cand. Sci. (Sociology), Director of the Center of Social and Political Monitoring at School of Public Policy

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: pokida@rambler.ru

NATALIA V. ZYBUNOVSKAYA, Research Fellow of the Center of Social and Political Monitoring at School of Public Policy The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: nzyb@mail.ru

Abstract The article considers the importance and role of trade unions in protecting labor rights and workers' interests. The activity of the trade union movement should be an element of the social protection, contribute to the solution of issues of social justice, observance of the labor rights of the working population, the involvement of citizens to work with official employment. At present among wage workers there is a need for strengthening of the social protection, in particular, it is an issue of inadequacy of measures stipulated by the legislation to ensure protection of social and labor rights of citizens, shortcomings in the practical implementation of guarantees at the enterprise level. Alongside with that, the research indicates the weakness of the modern trade union movement, especially in private-owned enterprises. The number of employees participating in the discussion and decision-making regarding the functioning of the enterprise is reducing. The number of trade union organizations and, accordingly, the number of employees who have membership in them, has decreased noticeably.

Keywords: employees, unofficial payments, employers, social protection, trade union organizations, social and labor relations, sociological survey

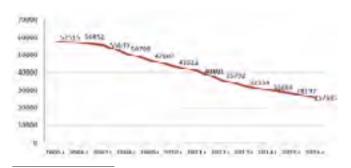
A.N. Pokida, N.V. Zybunovskaya. Protection of labor rights of employees by trade unions and associations. In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2017. P. 79–84. In Russian.

Введение

Как показывают материалы социологических исследований, в настоящее время система социальной защиты работающего населения функционирует несовершенно. Данные общероссийского социологического мониторинга «Экономическая активность населения», осуществляемого Научно-исследовательским центром социально-политического мониторинга Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации с 2001 года, показывают, что современный рынок труда характеризуется нестабильностью социальнотрудовых отношений, низкой степенью социальной защищенности работающего населения, наличием разнообразных рисков, связанных с трудовой деятельностью 1 .

По результатам опроса, 21,4% сотрудников считают, что Трудовой кодекс Российской Федерации и другие законы, гарантирующие социально-трудовые права, не исполняются, а среди работников малых предприятий граждан с такой позицией насчитывается уже 28,2%. Кроме того, треть занятого населения (35,7%) абсолютно не уверена в том, что в случае несправедливого отношения к ним со стороны начальства они смогут получить защиту в суде или других органах власти.

В этой ситуации вполне логично, что большая часть работающих граждан (70,8%, по данным опроса 2017 года) обеспокоена возможностью потери своей нынешней занятости. На протяжении последних лет риск потери работы является одним из основных опасений в сфере социально-трудовых отношений. Более того, социологические исследования фиксируют рост беспокойства занятого населения в связи с возможностью остаться без работы. Для сравнения: в 2016 году доля таких ответов составляла 61,1%, а в 2004 году - 56,8%. Чаще всего опасение потерять рабочее место возникает у граждан предпенсионного возраста, у работников, занятых в сфере строительства, промышленного производства и сельского хозяйства. Основной причиной этого работающее население называет сокращение персонала (штата). На это указали 52,2% опрошенных. За последние 10 лет значимость данной причины возросла в 1,5 раза. Еще 38,4% в качестве источника опасений отметили возможность ликвидации предприятия. На возраст в Рисунок 1. Число зарегистрированных профессиональных союзов в Российской Федерации, по данным Министерства юстиции Российской Федерации (ед.) 1



1 Представлены данные на 1 января соответствующего года. Данные на 1 января 2015 года представлены с учетом сведений по Крымскому федеральному округу.

этом контексте указали 18,4% опрошенных. При этом наемные работники предпенсионного и пенсионного возраста значительно чаще ссылаются на это обстоятельство.

Профсоюзное движение как основа защиты трудовых прав граждан

Профсоюзные организации призваны обеспечивать социально-трудовые права и защищать интересы работников. Мировой опыт развития показывает, что профсоюзы являются «неотъемлемыми участниками переговорного процесса по поводу уровней оплаты труда, социальных выплат, а также агентами, способными к быстрой мобилизации коллективных действий наемных работников» [Оксамитная, 2010. С. 14]. Они оказывают существенное влияние на снижение неравенства доходов и увеличение социальных гарантий и выплат. Так, сопоставляя показатели индекса Джини² и меры охвата профсоюзами работающего населения, профессор американского университета Милан Зафировски эмпирически доказывает наличие обратной статистически значимой корреляции между этими показателями. В странах с наиболее низкими значениями коэффициента Джини (например, Швеция, Норвегия) профсоюзы охватывают более половины работающих граждан, в то время как в других европейских странах, где коэффициент Джини наиболее высокий (особенно США), профсоюзами охвачено только 16% работников [Zafirovski, 2002. P. 89].

О связи численности работающих, имеющих отношение к профсоюзам, с уровнем прибыли у высокодоходных групп населения говорят также Флоранс Жомотт и Каролина Осорио Буитрон – экономисты Исследовательского департамента Международного

¹ В 2017 году было опрошено 1 600 человек занятого населения в возрасте 18 лет и старше в 35 субъектах Российской Федерации по выборке, репрезентирующей работников основных видов экономической деятельности, занятых на предприятиях различных форм собственности, а также основные социальнодемографические характеристики. Опрос проводился методом личного интервью («face to face») по месту работы или жительства респондентов. Данные опроса представлены в сравнении с результатами исследований, проведенных Центром социальнополитического мониторинга ранее по сопоставимой методике.

² Индекс Джини характеризует степень неравномерности распределения доходов населения (чем выше коэффициент Джини, тем более неравномерно распределены в обществе доходы).

валютного фонда. По их мнению, «сокращение охвата профсоюзами в последние десятилетия привело к росту доходов в верхнем сегменте» [Жомотт, Осорио Буитрон, 2015. С. 29]. Как отмечает Шаран Барроу (с 2010 года – генеральный секретарь Международной конфедерации профсоюзов), «всемирное профсоюзное движение имеет ясное видение той работы, которую необходимо проделать: повысить заработную плату и усилить социальную защиту, обуздать власть корпораций и искоренить подневольный наемный труд, обеспечить справедливое решение проблемы климата и надлежащее управление экономикой. И подкрепить это созданием все большего и большего числа рабочих мест» [Барроу, 2015. С. 33].

Статистические и социологические данные демонстрируют сокращение охвата профсоюзными организациями предприятий российской экономики за последнее десятилетие. Так, по данным официальной статистики, с 2005 по 2016 год число профсоюзов сократилось в 2,2 раза (рисунок 1)³.

Аналогичную тенденцию отразили результаты социологических опросов. По данным опроса 2017 года, о наличии профсоюза в организации по основному месту работы сообщили 28,1% респондентов, в предыдущие годы были зафиксированы более высокие значения (рисунок 2).

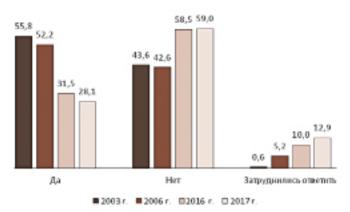
Наличие профсоюза в организации не является обязательным условием членства в нем работников. Решение о вступлении в профсоюз (или выходе из него) служащий принимает добровольно. Так, из числа сотрудников, которые сообщили о наличии профсоюза в организации, где они работают, 56,6% состоят в профсоюзе, 43,4% – не состоят в нем. Как правило, профсоюзами охвачены организации государственной и муниципальной формы собственности; на предприятиях частной формы собственности их количество невелико. В предпринимательской среде, особенно малого бизнеса, отмечается неприятие профсоюзных объединений в любых формах.

Отношение работников к профсоюзам

Уменьшение численности профсоюзов в Российской Федерации и членства в них, однако, сопровождается повышением доверия работников к этим организациям. Социологические данные свидетельствуют о том, что с 2006 по 2016 год в 3,6 раза увеличилась доля ответов работающих граждан о том, что они однозначно могут рассчитывать на помощь профсоюза. Тем не менее, треть респондентов, по данным опроса, не рассчитывают на содействие в решении трудовых споров (рисунок 3).

Другие социологические данные также демонстрируют позитивные тенденции в отношении работников к профсоюзам. Судя по сопоставимым результатам опросов 2003 и 2017 годов, возрастает их

Рисунок 2. Наличие профсоюзов в организациях (на предприятиях) по основному месту работы респондентов (%)



авторитет на предприятии. Если ранее только треть работников (32,3%), в организациях которых имеются профсоюзы, заявляла о том, что они обладают авторитетом на предприятии, то в настоящее время более половины (56%) служащих придерживаются такого мнения. Результаты социологического опроса показывают существенную разницу в оценке деятельности профсоюза, в зависимости от членства в профсоюзной организации. Так, 76,1% членов профсоюзных организации убеждены в ее авторитете. Среди работников, не являющихся членами функционирующих на их предприятиях профсоюзов, доля таких ответов значительно ниже – 29,7% (таблица 1).

Таблица 1. Мнения респондентов об авторитете профсоюза на предприятии / в организации по основному месту работы, в зависимости от наличия в нем членства (% от количества респондентов, на предприятиях которых имеется профсоюз)

«Если профсоюз имеется,	Наличие	Всего		
обладает ли он авторитетом	в проd	в профсоюзе		
на предприятии?»	Состоят в профсоюзе	Не состоят в профсоюзе		
Да, большим	29,5	2,0	17,6	
Пожалуй, обладает	46,6	27,7	38,4	
Скорее, не обладает	16,6	31,1	22,9	
Совсем не имеет авторитета	2,6	10,8	6,2	
Затруднились ответить	4,7	28,4	14,9	

Рост положительного отношения граждан фиксируется и другими опросами общественного мнения. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, удовлетворенность граждан Российской Федерации деятельностью профсоюзов с 2006 года выросла почти в два раза и составила в декабре 2016 года 41,1% от числа всех опрошенных 4. Масштабное исследование профсоюзного движения

³ Государство, общественные организации // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state

⁴ Одобрение деятельности общественных институтов // http:// wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennyx_ institutov

Рисунок 3. Распределение ответов на вопрос: «Рассчитываете ли Вы на помощь профсоюза в случае конфликта с администрацией?» (% от количества респондентов, на предприятиях которых имеются профсоюзы)

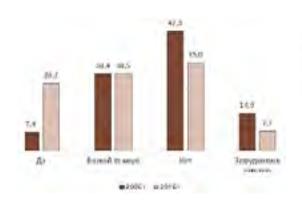
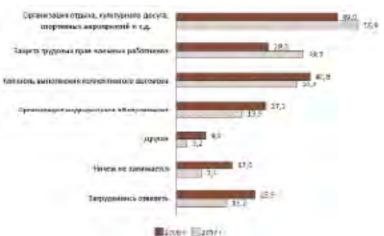


Рисунок 4. Деятельность профсоюза на предприятии (в организации) (% от количества респондентов, на предприятиях которых имеется профсоюз)



в России, проведенное Академией труда и социальных отношений в 2014–2015 годах, также позволяет сделать выводы о росте значимости профсоюзов в жизни трудящихся ⁵.

Направления деятельности профсоюзных организаций

Основная функция профсоюза – представительство работников, защита их трудовых прав. Тем не менее, в задачи такой организации входит решение вопросов другого характера, в частности, связанных с социальным обслуживанием работников на предприятии, улучшением условий труда и отдыха. Социальная функция объединений подразумевает активное участие в организации спортивной и культурно-массовой работы и др. По мнению респондентов, развитию этих направлений посвящена сегодня профсоюзная деятельность в первую очередь (рисунок 4).

Главный вывод, который следует из рисунка 4, заключается в том, что за последние десять лет снизилась доля работников, убежденных, что профсоюз не ведет никакой деятельности на предприятии. Немаловажно, что, по мнению респондентов, за указанный период профсоюзы стали уделять больше внимания защите трудовых прав наемных работников.

Следует отметить, что по всем представленным направлениям профсоюзной деятельности чаще дают утвердительные ответы члены профсоюзных организаций. Они, безусловно, в большей степени осведомлены о проводимой работе, чем другие сотрудники тех же организаций, и могут более объективно оценить эту деятельность. Например, об организации отдыха и культурного досуга силами профсоюза заявляют 66,8% членов объединения

и только 40,5% сотрудников, не состоящих в нем; 52,3% членов профсоюза отмечают его деятельность по защите трудовых прав наемных работников, среди другой категории служащих такие ответы встречались существенно реже – 20,9%.

Эффективность деятельности профсоюзных организаций

Включенность работников в профсоюзное движение в определенной мере способствует их информированности о своих трудовых правах и правах в сфере социального страхования, а также содействует более устойчивым формам взаимодействия с работодателями. Так, члены профсоюза лучше осведомлены о заключенном в организации коллективном договоре и чаще отмечают его наличие, чем другие сотрудники (таблица 2). Эта форма регулирования социальнотрудовых отношений в организации, как отмечают респонденты, довольно редко встречается на предприятиях, где профсоюзы отсутствуют.

Таблица 2. Наличие в организации коллективного договора (%)

«Заключен ли в	Наличие проф	Всего		
Вашей организа- ции коллективный договор?»	Да, и состоят в нем	Да, но не состоят в нем	Нет	
Да	71,5	49,3	14,1	26,9
Нет	12,4	19,6	56,6	39,1
Не знаю	16,1	31,1	29,3	34,0

Трудовые правоотношения членов профсоюзных организаций характеризуются определенной стабильностью. Среди них распространена практика заключения трудового договора на неопределенный срок с целью обеспечения постоянной занятости. Они чаще, чем другие работники, демонстрируют

⁵ Социологи: россияне довольны работой профсоюзов // http:// www.solidarnost.org/articles/act-them/Rossiyskie_profsoyuzy_v_ zerkale_sotsiologii.html

лояльность к основному месту своей работы. Это, например, выражается в их готовности оставаться в организации после уменьшения заработной платы в случае, если это будет являться единственной возможностью сохранения рабочего места. Такие ответы дали 37,3% членов профсоюза; в свою очередь, доля подобных ответов среди работников, не состоящих в имеющихся в их организациях профсоюзах, ниже – 23%, среди сотрудников предприятий, где профсоюзы совсем отсутствуют – 21,5%.

Отмеченная верность членов профсоюза своему предприятию (организации) обусловлена наличием различного рода социальных услуг и льгот, которые реализуются во многом благодаря деятельности профсоюзной организации. По данным опроса 2016 года, на предприятиях, где были созданы такие организации, заметно лучше функционирует система питания и медицинского обслуживания, ведется физкультурно-оздоровительная работа, создаются условия для отдыха в отпускное время. Если, например, на крупных и средних предприятиях, где имеются профсоюзы, о наличии медицинского обслуживания в организации сообщили 75% наемных работников, то при отсутствии профсоюза на тех же предприятиях - только 38,2%. Также заметна разница в ответах на вопросы об организации отдыха в отпускное время (57,4% и 22,2%, соответственно), физкультурнооздоровительной работы (53,9% и 27,3%), о наличии организованного питания (63,4% и 45,7%).

В соответствии с основными целями профсоюзного движения (контроль за соблюдением трудовых прав сотрудников, их защита), наличие этих структур в организациях должно являться определенным гарантом соблюдения трудового законодательства. Как показывают результаты исследования, в 2016–2017 годах, хотя бы с одним из нарушений трудового законодательства (задержка оплаты труда, оформление трудовых отношений, нарушение режима труда, нарушение безопасности условий труда и др.), столкнулись 42,4% опрошенных, среди которых в основном были работники, не состоящие в профсоюзном движении.

0 том, насколько эффективна деятельность таких

общественных организаций в настоящее время, можно судить и по следующим данным: 49,3% членов профсоюзов убеждены в достаточности мер, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации и другими законами, для обеспечения необходимой защиты социально-трудовых прав граждан. Среди работников, не состоящих в них, доля таких ответов составила 41,9%, еще меньше - среди работников организаций, где они отсутствуют – 36,3%. 61,2% членов профсоюза считают, что положение Конституции Российской Федерации о том, что Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, соблюдается. Так же ответили 47,3% работников, не включенных в состав имеющихся в их организациях профсоюзов, и 43.8% работников организаций, где профсоюзы отсутствуют.

Проведенное исследование позволило рассмотреть влияние профсоюзов на степень включенности работающих граждан в «теневые» процессы. Неоформленные трудовые отношения и неофициальные выплаты заработной платы являются довольно распространенным явлением для российской действительности. По данным опросов, проводимых Центром социально-политического мониторинга в течение ряда лет, полностью или частично в обход правовых норм работают более 40% занятого населения Российской Федерации [Покида, 2016. С. 13].

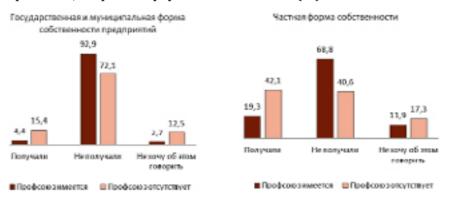
Наличие профсоюзов в организациях является ограничительным фактором для противозаконной практики получения выплат «в конвертах» (рисунок 5). Это применимо для организаций как государственной и муниципальной, так и частной формы собственности. Например, доля получающих заработную плату полностью или частично неофициальным путем в организациях частной формы собственности, где профсоюз отсутствует, в два раза выше, чем в организациях, имеющих профсоюз. Аналогичная закономерность была зафиксирована и в опросе 2016 года.

Анализ материалов исследования показывает, что наличие профсоюза на предприятии оказывает непо-

средственное влияние на предрасположенность граждан трудиться в «теневой» сфере. Так, по данным опроса 2017 года, 69,4% членов профсоюза в случае поиска работы предпочли бы официальную занятость, в то время как это значение уменьшается на 10% в отношении работников, не состоящих в профсоюзах своих предприятий, и на 20% – в отношении работающих в организациях без профсоюзов.

В настоящее время, когда каждому гражданину довольно сложно отстаивать свои права самостоятельно, профсоюзные орга-

Рисунок 5. Зависимость факта неофициальных выплат заработной платы работникам («в конвертах») от наличия профсоюза в организациях разной формы собственности (%)



низации представляют собой, по сути, единственную доступную широким массам трудящихся форму их организации, потенциально позволяющую представлять интересы работников и защищать их права. Тем не менее, работники, в случае нарушения своих трудовых прав, редко обращаются в профсоюзы, пытаясь отстаивать их, в первую очередь, непосредственно у начальства. Так, по данным опроса 2017 года, в целом среди тех респондентов, чьи трудовые права были нарушены, к начальству обратились 36,7% работников, а в профсоюз - только 5,1% (таблица 3). Еще реже работники используют такие способы защиты, как суд, трудовые и налоговые инспекции, средства массовой информации. Важно подчеркнуть, что больше половины служащих, столкнувшихся с нарушением своих трудовых прав, вообще никуда не обращались.

Если говорить о работниках, охваченных профсоюзным движением, то в спектр их обращений / жалоб в случае нарушения прав включается не только непосредственное руководство, но и профсоюз.

Как показывают данные опросов, в последние годы происходят определенные подвижки в сторону усиления значимости профсоюзных организаций в регулировании социально-трудовых отношений. Проводятся массовые акции, обсуждаются законодательные инициативы при участии профсоюзов. Однако в большей степени такая активность заметна на общероссийском уровне, на уровне же предприятия профсоюзная организация зачастую ведет борьбу за собственное выживание, а не отстаивание интересов наемных работников. Двукратное сокращение числа

Литература

Барроу Ш. Настало время восстановления экономики на основе роста заработной платы и увеличения государственных инвестиций. Финансы и развитие. Рабочие места под ударом. Ежеквартальный журнал международного валютного фонда. 2015. Вып. 52. № 1. С. 32–33.

Жомотт Ф., Осорио Буитрон К. Власть от народа. Финансы и развитие. Рабочие места под ударом. Ежеквартальный журнал международного валютного фонда. 2015. Март. Вып. 52. № 1. С. 29–31.

Оксамитная С. Институциональная среда воспроизводства

References

Burrow Sh. Time to rebuild the economy on the basis of wage growth and increased public investments. In: Finansy i razvitie. Rabochie mesta pod udarom. Ezhekvartal'nyi zhurnal mezhdunarodnogo valyutnogo fonda. 2015. Issue 52. № 1. P. 32–33. In Russian.

Jaumotte F., Osorio Buitron C. Rule from the people. In: Finansy i razvitie. Rabochie mesta pod udarom. *Ezhekvartal'nyi zhurnal mezhdunarodnogo valyutnogo fonda*. 2015. Issue 52. № 1. P. 29–31. In Russian.

Oksamitnaya S. Institutional environment for the reproduction of

Таблица 3. Формы защиты работниками своих трудовых прав (% от количества респондентов, чьи трудовые права нарушались)

«Если Ваши трудовые права нарушались, пы-	Наличие профсоюза в организа- ции			Всего
тались ли Вы их отста- ивать и куда обраща- лись?»	Да, и со- стоят в нем	Да, но не со- стоят в нем	Нет	
К начальству	41,2	43,9	35,9	36,7
В профсоюз	29,4	7,6	_	5,1
В суд	4,4	4,5	4,7	4,1
В орган исполнительной власти (трудовые и налоговые инспекции и др.)	7,4	3,0	2,7	2,9
Средства массовой информации	7,4	1,5	0,3	1,4
Другим способом	1,5	1,5	2,3	2,0
Нет, никуда не обра- щался	38,2	50,0	56,1	54,4

профсоюзных организаций в России за последние 10 лет может служить тому подтверждением.

В связи с этим в рамках совершенствования социального партнерства необходимо уделять больше внимания развитию профсоюзного движения как основного элемента общественного контроля по соблюдению трудового законодательства, повышать его активность, значимость и ответственность в регулировании социально-трудовых отношений между работниками и работодателями.

социального неравенства. Социология: теория, методы, маркетинг. 2010. № 4. С. 4–28.

Покида А.Н. «Теневой» рынок труда: состояние, особенности формирования и перспективы. *Государственная служба*. 2016. № 5. С. 12–17.

Zafirovski M. Income inequality and social institutions: Beyond the Kuznets curve and economic determinism. International Journal of Sociology and Social Policy. 2002. Vol. 22. Issue 11/12. P. 89–131.

social inequality. In: Sotsiologiya: teoriya, metody, marketing. 2010. N^{o} 4. P. 4–28. In Russian.

Pokida A.N. «Shadow» labor market: state, features of formation and prospects. In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2016. № 5. P. 12–17. In Russian.

Zafirovski M. Income inequality and social institutions: Beyond the Kuznets curve and economic determinism. In: International Journal of Sociology and Social Policy. 2002. Vol. 22. Issue 11/12. P. 89–131. In English.

Научно-политический журнал



В 2018 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Кому

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет www.presscafe.ru/index/29898

индексы издания:

для юридических лиц **- 38596**, для физических лиц **- 29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.

Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:

119571, Москва, проспект Вернадского, 82, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ваши проблемы - наша проблематика

70		PLI MONGOTO TOLONO
Ф.СП-1	Федеральное управление почтовой связи РФ АБОНЕМЕНТ на журнал (индекс издания) Государственная служба на 2018 год по месяцам 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 Куда (почтовый индекс) (адрес) Кому (фамилия, инициалы)	Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах: ■ 000 «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru ■ 000 «Деловая пресса http://delpress.ru/
Куда	ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА ———————————————————————————————————	■ Научная электронная библиотека eLIBRARY.R e-mail: http://elibrary.ru
(почтовый индекс)	(адрес)	

(фамилия, инициалы)

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-86-93

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ФРАНЦИИ И РОССИИ

ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА ПОНОМАРЕНКО, доктор экономических наук, профессор, директор Российскофранцузского центра

Институт государственной службы и управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82); заведующая кафедрой политэкономии

Российский университет дружбы народов (Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

НИКОЛАЙ НЕНОВСКИЙ, доктор экономических наук, профессор

Университет Пикардии им. Жюля Верна – L'université de Picardie Jules-Verne (8000, Amiens, France CRIISEA, Pôle Universitaire Cathédrale, 10 Placette Lafleur, 80027, Amiens, Cedex 1). E-mail: nenovsky@gmail.com

Аннотация: Статья посвящена исследованию результатов современных реформ образования и науки в России и Франции. Авторы проводят сравнительный анализ по ряду критериев: общей количественной характеристике систем высшего образования двух стран, основных целей и задач, закрепленных в нормативно-правовой базе реформ, ключевых механизмов реализации провозглашаемых приоритетов реформирования, среднесрочных результатов за прошедшее пятилетие. Проведенный анализ позволяет сделать выводы о том, что по ряду направлений результаты реформ в странах весьма близки. Так, Франция и Россия демонстрируют схожие показатели по количественным характеристикам: в двух странах сравнимое количество как самих вузов, так и обучающихся студентов, в том числе иностранных (Франция по количеству иностранных студентов занимает третье место в мире, Россия — четвертое). Причем этот показатель выступает одним из ключевых критериев в государственных программах развития образования и в России, и во Франции. К сожалению, Россия пока уступает Франции по качественным показателям. Французская система высшего образования считается сейчас одной из самых качественных, что подтверждается ее стабильно высоким положением в международных рейтингах. «Болевые точки» российских университетов изучены, с ними ведется планомерная работа, и государство ставит перед высшим образованием довольно амбициозные задачи по вхождению в первую сотню мировых университетов как в глобальных, так и в предметных рейтингах.

Ключевые слова: реформа образования и науки, внедрение инноваций, университеты, результаты реформ

Пономаренко Е.В., Неновский Н. Сравнительный анализ реформ высшего образования и науки Франции и России. *Государственная служба*, 2017. № 5. С. 86–93.

COMPARATIVE ANALYSIS OF REFORMS IN HIGHER EDUCATION AND SCIENCE IN FRANCE AND RUSSIA

ELENA V. PONOMARENKO, Dr. Sci. (Economics), Professor

Director of the Russian-French Center of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571), Head of the Chair of Political Economy, Russian Peoples' Friendship University (6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

NIKOLAY NENOVSKY, Dr. Sci. (Economics), Professor

University of Picardy Jules Verne (8000, Amiens, France CRIISEA, Pôle Universitaire Cathédrale, 10 Placette Lafleur, 80027, Amiens, Cedex 1). E-mail: nenovsky@gmail.com

Abstract: The article is devoted to the study of the results of modern education and science reforms in Russia and France. The authors carry out a comparative analysis on a number of criteria: the overall quantitative characterization of the higher education systems of the two countries, the main goals and objectives enshrined in the regulatory framework of reforms, key mechanisms for implementing the declared reform priorities, and medium-term results over the past five years. The analysis allows to draw conclusions that in a number of directions the results of reforms in countries are very close. Thus, France and Russia show similar indicators in terms of quantitative characteristics: in two countries there is a comparable number of both universities and students, including foreign ones (France takes the third place in the world in number of foreign students, Russia - the fourth). Moreover, this indicator is one of the key criteria in the state programs for the development of education in Russia and in France. Unfortunately, Russia is still inferior to France in terms of qualitative indicators. The French system of higher education is now considered as one of the highest quality, which is confirmed by its consistently high position in international rankings. The «pain points» of Russian universities have been studied, the systematic work is being done with them, and the state sets rather ambitious goals for higher education in the first hundred world universities in global and subject ratings.

Keywords: reform of education and science, the introduction of innovations, universities, the results of reforms

Ponomarenko E.V., Nenovsky N. Comparative analysis of reforms in higher education and science in France and Russia. In: *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. P. 86–93. In Russian.

Введение

В эпоху цифровой революции, кардинально трансформирующей методы производства и доступ к знаниям, рынок труда становится полярным, многие профессии исчезают, а спрос на специалистов, соответствующих вызовам цифровой экономики, возрастает. Сегодня основная цель развитых стран состоит в том, чтобы организации высшего образования могли обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров, способных работать в области экономики знаний и инноваций. При этом мировой рынок услуг высшего образования, по оценкам ВТО, оперирует огромными объемами финансовых ресурсов (около 100 млрд долларов в 2008 году и 600-800 млрд долларов по экспертным оценкам к 2030 году [Галичин, 2015. С. 3]). Идет жесткая конкурентная борьба между странами за место на этом рынке. В настоящее время в мире, по оценкам ОЭСР, насчитывается около 140 млн студентов, в том числе 4 млн человек - это иностранные студенты, их число по прогнозам ЮНЕСКО возрастет до 8 млн человек к 2015 году [Астратова, 2016].

В ответ на возрастающие требования мирового рынка образовательных услуг, а также на вызовы цифровой революции и инновационного развития, многие страны мира разработали и приняли национальные концепции и стратегии развития высшего образования и науки. Ключевыми положениями стратегий стала направленность на повышение конкурентоспособности национальных систем высшего образования, акцент на индивидуальное карьерное видение, большую гибкость, тесную связь между системой образования, наукой и профессиональной деятельностью, возрастание роли социальных партнеров, огромное значение информационных технологий и средств коммуникации.

В данной статье мы проведем сравнительный анализ концепций и стратегий развития высшего образования и науки во Франции и в России в последние годы. Этот анализ мы проводим по нескольким общим критериям:

- общая характеристика систем высшего образования (число вузов, студентов и преподавателей, исследователей, привлечение иностранных студентов, занятость выпускников);
- анализ институциональной базы реформ высшего образования и науки (законодательные документы, приоритетные цели и задачи);
- оценка механизмов и инструментов реализации реформ по конкретным направлениям повышения конкурентоспособности высшей школы (нормы Болонского процесса, продвижение в мировых рейтингах университетов, поиск современной модели университета и новых подходов к управлению университетами, создание инфраструктуры приема иностранных студентов, признание дипломов, квалификаций, степеней, финансирование и ресурсное обеспечение в целом);

 оценка результатов (краткосрочных и среднесрочных) идущих реформ.

Практически одновременно в России и во Франции были приняты новые законы об образовании и научных исследованиях: Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и Закон о высшем образовании и научных исследованиях, который был принят во Франции в июле 2013 года. Практически пять лет прошло с начала действия этих законов, страны активно реализуют их положения, что позволяет оценить некоторые результаты.

Ряд целей и задач новых законов об образовании и научных исследованиях во Франции и России практически совпадают. К примеру, нацеленность на повышение конкурентоспособности национальных университетов, оптимизация их численности, связь с наукой, внедрение инноваций, разрешение обучения на английском языке в национальных университетах, развитие цифровых технологий в образовании, международное сотрудничество и многое другое.

Общая характеристика систем высшего образования

Французская система высшего образования насчитывает более 3,5 тысяч государственных и частных учреждений. Публичные высшие учебные заведения финансируются за счет государства, которое тратит в среднем 14 000 евро на одного студента в год, независимо от того, французский или иностранный студент обучается.

В рамках реформы образования идет процесс оптимизации численности вузов. Если в 2007 году во Франции было 87 университетов и 225 других высших учебных заведений, то в 2016 году, после укрупнения ряда вузов, действуют 74 государственных университета; 227 инженерных школ; 150 бизнес-школ; 270 докторантских школ; 120 высших школ искусств; 20 высших школ архитектуры. В них обучалось в 2015 году более 4 млн 300 тысяч студентов, в том числе - 310 тысяч иностранных студентов. Вместе с тем, занимая третье-четвертое место в мире по числу иностранных студентов, обучающихся на трех уровнях образования (бакалавриат, магистратура, аспирантура), Франция держит первое место по числу студентов третьей ступени - докторантуры [Les chiffres clés..., 2016. P. 6-10]. Кадровый состав государственных французских университетов следующий: на начало 2015 учебного года в них насчитывалось 90 500 штатных преподавателей и 56 400 преподавателей-исследователей.

В 2015 году во Франции было выделено 75 000 бюджетных мест для обучения во французских вузах с ежемесячным пособием 1000 евро, для студентов из малообеспеченных семей предусмотрено 1000 стипендий в размере от 4000 до 5000 евро. С 2008 года на срок от одного месяца до одного года присуждает-

ся социальная стипендия студентам, оказавшимся в сложной финансовой ситуации.

Во Франции широко используются собственные стипендиальные программы поддержки иностранных студентов, а также средства европейских фондов для развития совместных магистерских и докторских программ с другими европейскими институтами. В 2012–2013 годах 97 из 131 стипендиальной программы мобильности Эразмус Мундус (с 2015 года – «Эразмус+»), то есть свыше 74% программ, координировались или осуществлялись французскими вузами [Тагирова, 2015. С. 11–23].

Что касается числа вузов системы высшего образования в России, следует отметить тенденцию, как и во Франции, на сокращение их численности в ходе объединения и укрупнения, жесткого аккредитационного контроля. В 2012–2013 годах в России насчитывалось 1046 организаций высшего образования (609 государственных и 437 частных вузов), в которых обучалось 6 млн 73,9 тысяч студентов. В 2015 году действовало уже 896 вузов: 530 государственных и муниципальных и 366 частных, а на начало 2016–17 учебного года осталось 817 вузов, в которых обучается около 4 млн 379 тысяч человек. В государственных вузах работает 260 тысяч преподавателей 1.

По численности студентов, обучающихся на программах среднего профессионального и высшего образования, Россия является мировым лидером: 673 человека в расчете на 10 тысяч населения в 2009 году (в странах ОЭСР соответствующий показатель в середине нулевых годов варьировал в пределах 160-660 человек на 10 тысяч населения), 85% выпускников школ продолжают обучение в вузах, более 2/3 обучающихся в образовательных организациях профессионального образования – студенты вузов. По доле населения с высшим образованием Россия соответствует средним значениям по странам ОЭСР.

По данным Федеральной службы государственной статистики и Министерства образования и науки Российской Федерации, в 2016 учебном году численность студентов составляла 4 млн 399,5 тысяч человек, из них 2 млн 491 тысяча человек, то есть более половины (56,6%) учились платно, с полным возмещением стоимости обучения. Свыше 2 млн 29 тысяч студентов очной формы обучения получали стипендии в вузах, при этом 78% всех выданных стипендий составляют государственные академические стипендии, 15% – государственные социальные стипендии, остальное – стипендии, учреждаемые юридическими и физическими лицами.

Динамика показателей интернационализации образования в двух странах

По основным показателям интернационализации (число иностранных студентов, кампусов и филиалов за границей, программ обучения на английском языке) Франция и Россия также очень близки.

Ведущие французские университеты входят в TOP-20 рейтинга университетов QS по приему иностранных студентов ², а Франция уже третий год занимает третье-четвертое место среди наиболее привлекательных направлений для иностранных студентов и первое место среди неанглоязычных стран по приему иностранных студентов ³.

В 2016 году Франция занимала четвертое место в мире (после США, Великобритании и Австралии) по приему иностранных студентов в национальных образовательных учреждениях (310 тысяч человек в 2015 году). Это несколько выше, чем в России, занимающей следующее за Францией, пятое место по числу иностранных студентов (281 тысяча человек) [Les chiffres clés..., 2016. Р. 6–10].

Распределение иностранных студентов по типам учреждений высшего образования во Франции в 2015-2016 годах показательно для континентальной европейской модели ⁴ [Пономаренко, 2016. С. 79-85] - в среднем 72,8% иностранных студентов выбирает государственные университеты с практически бесплатным обучением, 7% - бизнес-школы, около 5% - высшие инженерные школы и 15,4% обучается в других высших школах (искусство, архитектура и др.). Интересно, что около 46% иностранных студентов приезжает учиться в бакалавриате, 43% – на магистерских программах и 11% - в аспирантуру (докторантские школы). При этом, если во Франции обучается более 12% от общего числа иностранных студентов в мире, то в сфере подготовки научных кадров высшей квалификации (аспирантура, диплом PhD) – уже 41,4% от общего числа иностранных студентов-докторантов.

Согласно данным Campus France, в 2016 году система высшего образования Франции предлагала более 1200 программ для англоязычных студентов в 74 государственных университетах, 227 инженерных школах, 150 бизнес-школах, 270 докторантских школах, 120 высших школах искусств, 20 высших школах архитектуры [Les chiffres clés..., 2016. Р. 6–10]. В России показатели внедрения англоязычных программ гораздо скромнее, преподавание ведется преимущественно на русском языке.

И Россия, и Франция активно развивают сетевые формы обучения. Наиболее известные сетевые университеты с участием французских университетов: французско-немецкий, француз-

¹ http://минобрнауки.рф/министерство/статистика

² https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2016

³ http://www.lemonde.fr/campus/article/2016/02/19/etudiantsetrangers-la-france-demeure-l-une-des-trois-destinationspreferees_4868675_4401467.html

⁴ Англо-саксонская модель основана на высокой оплате обучения в университете, маркетинговых стратегиях высоких позиций в мировых рейтингах, тогда как в континентальной модели предоставляется высшее образование и своим, и иностранным студентам практически бесплатно.

ско-итальянский, французско-китайский, вьетнамско-французский университеты и целый ряд других [Аналитический доклад..., 2017]. Российские университеты активно сотрудничают в сетевых университетах СНГ, УШОС, БРИКС, создается российско-китайский сетевой университет, с 2015 года разворачивает деятельность российско-французский университет. Параллельно в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане и Украине действуют 37 филиалов, созданных 29 российскими вузами. В этих филиалах обучается свыше 25 тысяч человек.

В 2016 году в России насчитывалось более 70 действующих соглашений о взаимном признании образования, дипломов, степеней. В 2015 году такое соглашение подписано с Францией. В работе находится еще свыше 35 соглашений с европейскими, азиатскими странами и странами Латинской Америки.

Институциональная база реформ: законодательство, цели и приоритеты реформ

С момента принятия в 2013 году Закона о высшем образовании и научных исследованиях во Франции начались официальные реформы системы высшего образования, которые привели к существенным структурным изменениям. Законом определена разработка Национальной стратегии высшего образования (StraNES) и исследований (SNR), их взаимодействие, скоординированное с Национальной стратегией инфраструктуры исследований (SNIR), научной культуры, технологий и промышленности (SNCSTI) в рамках принятых стратегий в секторах экономики. Каждые пять лет предусматривается пересмотр Национальной стратегии высшего образования с определением приоритетов развития на ближайшие 10 лет, а также способов их достижения. При этом связь высшего образования и научных исследований становится базовой основой действий.

Первая пятилетняя Национальная стратегия исследований Франция-Европа 2020 разработана в соответствии с «Законом о высшем образовании и исследованиях» в 2014 году ⁵. В ней были определены четыре крупных направления: «Большие данные, или мегаданные», «Энергия, окружающая среда и устойчивое развитие», «Жизнь и здоровье», «Человек и общество», в рамках которых обозначен целый ряд приоритетных исследований.

Институциональной основой процесса стало взаимодействие организационных (управленческих) структур – Комитета по национальной стратегии высшего образования, созданного в 2014 году, и парламентскими комитетами. Главная роль в реализации стратегии принадлежит Национальному совету высшего образования и исследований (CNESER).

Отметим, что к 2015 году национальные стратегии по образованию на протяжении всей жизни приняты в целом ряде европейских государств – Дании, Норвегии, Швеции, Германии и др.

Глобальными целями реформы во Франции стало создание во Франции «постоянно обучающегося общества», подготовка креативных специалистов, повышение международной конкурентоспособности национальных университетов. В плане действий по реализации национальной стратегии сформулированы пять предложений (задач).

- 1. Повысить уровень квалификации и разработать универсальные компетенции, инновационные и креативные, подготовить к новым знаниям. Довести уровень дипломированных специалистов до 60% выпускников высших учебных заведений в одной возрастной группе к 2025 году в государственных вузах. Сделать высшее образование еще более доступным.
- 2. Сделать обучение на протяжении всей жизни реальным и поручить эту задачу высшим образовательным учреждениям. Вовлекать одного из пяти студентов в процесс обучения на протяжении всей жизни в государственные высшие учебные заведения.
- 3. Улучшить возможности трудоустройства, совмещения учебы и работы.
- 4. Увеличить число кандидатов и докторов наук в научных исследованиях, экономической и административной сферах. Обеспечить обучение и выпуск 20 000 кандидатов и докторов наук ежегодно, в том числе 12 000 французских граждан, к 2025.
- 5. Создавать новые модели университетов лаборатории будущего общества и механизмы для построения социальных связей.

В 2017 году вышла первая «Белая книга высшего образования Франции», собравшая направления и мероприятия реализации Национальной стратегии высшего образования и объединившая все до этого принятые концепции и стратегии.

Внедрение стратегий основывается на последовательной реализации взаимосвязанных программ, отражающих приоритеты реформы:

- территориальная политика объединения университетов, высших школ и исследовательских организаций в группы для достижения эффекта на локальном, национальном и международном уровнях в целях роста международной конкурентоспособности;
- политика поддерживается новой системой контрактных отношений организаций высшего образования и исследований с государством и территориальными сообществами;
- объединенные территориальные комплексы должны стать координаторами внедрения инноваций, центрами взаимодействия образова-

⁵ La stratégie nationale de recherche France-Europe 2020. URL: http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Strategie_Recherche/26/9/strategie_nationale_recherche_397269.pdf

ния, науки, бизнес-сообщества и муниципалитетов.

В России законодательной базой реформы высшего образования стали принятие в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Указ Президента «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (2012), Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (2012). В декабре 2014 года Правительство утвердило Концепцию развития образования на 2016–2020 годы, принят приоритетный проект по развитию экспорта образования на 2017–2025 годы.

Ключевые цели реформы состоят в обеспечении высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития общества и экономики; повышении конкурентоспособности российского высшего образования в целом, повышении эффективности реализации молодежной политики и т.д.

Для реализации реформ Министерство образования и науки Российской Федерации определило основные задачи реформирования высшего образования, в том числе:

- формирование эффективной системы российских университетов;
- внедрение эффективной модели управления мероприятиями государственных программ;
- повышение качества содержания образования;
- развитие педагогического и инженерно-технического образования;
- реализация программы «Глобальное образование».

Реализация приоритетов осуществляется через федеральные целевые программы, госпрограмму «Развитие образования» на 2013–2020 годы, которая включает пять подпрограмм, мероприятия приоритетного проекта по экспорту российского образования.

Для достижения вышеназванных приоритетов в России идет качественная, количественная и территориальная оптимизация сети вузов, в результате которой формируются группы вузов. Среди них:

- исследовательские вузы мирового класса, обеспечивающие лидерство России в фундаментальной и прикладной науке, включенные в систему коммерциализации знаний и технологий;
- отраслевые лидеры, включенные в процессы технологической и кадровой модернизации различных отраслей российской экономики;
- университеты, ведущие массовую подготовку бакалавров и специалистов для массовых сегментов региональных рынков труда;
- крупные центры заочного (дистанционного) образования с высоким современным качеством программ.

Механизмы и инструменты реализации выбранных приоритетов реформ

Началом реформ системы высшего образования Франции стал процесс упрощения территориальной организации структур высшего образования: новая территориальная политика. Проект был запущен в 2015 году в рамках разработки 70 мер по оптимизации территориальной организации высшего образования, их реализация началась в 2016 году.

Для совершенствования управления было создано 25 структур (20 университетских сообществ и пять ассоциаций). Каждая из вновь созданных структур заключает с Министерством высшего образования и науки пятилетний контракт, особенный для каждой из них. Вместе с тем, университеты независимы от государства при разработке образовательных программ, министерство оставляет за собой функцию аккредитации университетов. В пятилетнем контракте прописаны обязательства организаций по реализации целей национальной стратегии и пилотные проекты национального масштаба, которые структуры должны реализовать. Согласно контрактам, территориальные структуры получают финансовую помощь на реализацию проектов в рамках национальной стратегии. Так, на первом этапе, по пятилетним контрактам были выделены средства на создание 1300 дополнительных рабочих мест. В целом для 25 созданных структур эта сумма должна достигнуть 130 млн евро в год. Финансовые средства могут поступать из разнообразных источников (централизованных, региональных, от фирм), что прописано в Региональной схеме высшего образования, исследований и инноваций) 6.

Основная часть реформы высшего образования и науки во Франции направлена на формирование образовательных кластеров в рамках программы Инициативы превосходства (Initiatives d'Excellence-Idex).

Как отмечалось выше, идет процесс сокращения и оптимизации числа вузов. В рамках образовательных кластеров Idex университеты, финансируемые государством, объединяются с другими вузами на территории, а также с центрами научных исследований и инноваций. Таким образом, реформа идет по трем направлениям: формирование образовательных кластеров в рамках Initiatives d'Excellence-Idex; сокращение числа университетов, их укрупнение; построение новой модели университета.

К 2015 году во Франции было выбрано 25 территорий, в том числе Лазурный берег, для формирования университетов нового типа. В новой системе основной для университета становится работа на уровне территории, привлечение частных структур и регионального управления к трансферу технологий, решению вопросов научно-технического и регионального развития, созданию инфраструктуры для новых технополисов. Университеты становятся

⁶ Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI). http://www.laregion.fr/2016SRESRI

мультидисциплинарными центрами исследований, несут ответственность за внедрения их результатов в практику развития территории. В итоге формируется новая модель современного университета, происходит превращение университета в инновационный центр научного, образовательного и регионального развития.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в России. Идет процесс оптимизации, наряду с созданием региональных университетов, в результате объединения нескольких вузов и филиалов приступили к формированию более крупных учебно-научных комплексов – федеральных университетов, их сейчас девять.

В 2006 году были открыты университеты – Сибирский в Красноярске (36,5 тысяч студентов в 2012 году) и Южный в Ростовской области (46 тысяч студентов в 2010 году). В последующие годы федеральные университеты были образованы в Казани, Екатеринбурге, Владивостоке, Архангельске, Якутске, Калининграде и Ставрополе. Федеральные университеты рассматриваются как «локомотивы» регионального развития, как центры притяжения региональных и локальных научных сообществ. В 2013 году четыре из них – Уральский, Дальневосточный, Приволжский и Южный – попали в число ведущих университетов в мировом рейтинге QS World University Ranking.

Механизмом решения основной цели реформы высшего образования в России стал «Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых образовательных центров» (Проект 5–100), который стартовал в 2013 году и действует до 2020 года. Суть проекта – в закреплении ведущих российских университетов в «высшей лиге» мировых рейтингов университетов (QS, THE, ARWU), повышении исследовательской и публикационной активности преподавателей и студентов, росте экспорта образования (в первую очередь, численности иностранных студентов, кампусов и филиалов вузов за рубежом, сетевых университетов, числа программ на английском языке).

В рамках повышения международной конкурентоспособности вузов «5–100» определена российская лига университетского превосходства. В настоящее время в России насчитывается 41 ведущий университет (в том числе 29 национальных исследовательских, девять федеральных), университеты-участники программ «5–100», 55 региональных вузов, 14 вузовучастников программы «Кадры для регионов», продолжается формирование сети (свыше 40) опорных университетов в субъектах Федерации.

Все они обладают высокой репутацией в международных общих и отраслевых (предметных) рейтингах. С 2013 года университетам, прошедшим жестокий конкурс проекта «5–100», государство оказывает ежегодно весомую финансовую и организационную поддержку, например, в 2016 году она составила 12,5 млрд рублей. Среди ожидаемых результатов Проекта к 2020 году:

- вхождение не менее пяти российских университетов в топ-100 глобальных образовательных рейтингов (рейтинг Times Higher Education; рейтинг QS, академический рейтинг ARWU);
- доля иностранных студентов от общего числа обучающихся в университете не менее 15%;
- доля иностранных специалистов от общего научно-педагогического состава каждого вуза не менее 10% и т.д.

Однако главным итогом Проекта должно стать появление в России к 2020 году группы современных университетов-лидеров с максимально эффективной структурой управления и международной академической репутацией, соответствующих мировым тенденциям развития.

Следующий шаг – создание группы университетов, являющихся ключевыми игроками в развитии и продвижении регионов. Начиная с 2012 года, в рамках данного направления реализуется ряд проектов: в 2012–2014 годах осуществлена поддержка программ стратегического развития региональных вузов (55 вузов), в 2013–2014 годах реализовывались программы «Кадры для регионов» (14 вузов), «Новые кадры для ОПК» (77 вузов), а сегодня активно идет процесс создания опорных университетов.

Опорные вузы ориентированы на решение задач региональных экономик и на обеспечение местного рынка труда высококвалифицированными специалистами. Они призваны сдержать отток интеллектуального потенциала, так как в прошлые годы лучшие выпускники школ, в основном, решали оставить родные города, уезжали для получения образования в вузах Москвы, Санкт-Петербурга и Новосибирска.

По итогам первого конкурсного отбора были определены первые 11 победителей, которым были выделены средства из федерального бюджета на поддержку программ развития. В 2017 году опорные университеты проекта были разделены на две группы. В первую вошли восемь учебных заведений, которые получат дополнительное финансирование из федерального бюджета, во вторую – остальные вузы-победители. Дополнительное финансирование они получат из региональных бюджетов.

С целью повышения конкурентоспособности российских университетов был запущен и в настоящее время реализуется еще один проект – «Вузы как центры пространства создания инноваций», направленный на создание университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов. Такие центры станут основой пространства создания инноваций, источником позитивных изменений городской и региональной среды. Согласно паспорту проекта, в 2018 году предполагается создание не менее 55, а в 2025 году – не менее 100 университетских центров. Предполагается, что основными участниками проекта могут стать университеты проектов «5–100» и опорные университеты.

Вместе с тем, в 2017 году в первой сотне лучших

университетов мира был лишь МГУ им. Ломоносова, однако некоторые российские ведущие университеты существенно продвинулись в мировой классификации, переместившись из пятой-шестой сотни в третью.

Вместо заключения: сравнение среднесрочных результатов реформ

По основным характеристикам количественных показателей систем высшего образования Франция и Россия очень близки – начиная от численности вузов, числа студентов, в том числе иностранных. Франция по числу иностранных студентов занимает 3-е место в мире (310 тысяч иностранных студентов в 2016 году, Россия – 4-е место – 281 тысяча).

В Российской Федерации делается все возможное для поддержания конкурентоспособности вузов в части институциональных факторов (законодательной поддержки, разработки концепций и стратегий развития высшего образования и науки, инфраструктуры, привлечения иностранных студентов, систем признания дипломов, степеней и квалификаций, закрепления и возврата из интеллектуальной эмиграции выпускников), и результаты приближаются к аналогичным параметрам во Франции.

Что же касается качественных результатов реформ (связь с наукой, места в мировых рейтингах университетов), здесь отметим более высокие показатели французской системы высшего образования. Она является одной из самых конкурентоспособных в мире. Об этом свидетельствуют данные мировых рейтингов и их динамика. Согласно данным мирового рейтинга университетов QS 2016 года, Франция находится на 6-м месте в общем рейтинге систем образования 7, при этом:

согласно рейтингу ТНЕ 2016–2017, 27 университетов Франции входят в ТОР-100 университетов мира 8 ;

11 университетов Франции вошли в ТОР-100 лучших университетов мира по версии работодателей ⁹. Лидирующие позиции в мировых рейтингах занимают не только классические государственные университеты страны, но и профильные (École normale supérieure), а также известные бизнес-школы.

Что же касается связи с наукой, внедрения инноваций, результаты реформы во Франции существенно опережают российские. Так, Франция занимает второе место в мире (даже не в Европе) по числу стартапов, а это – инновационные научные разработки, внедряемые в практику национального и территориального экономического развития.

Научно-исследовательская деятельность во Франции осуществляется в двух основных группах: исследовательских организациях и высших учебных заведениях. При высокой доле государственных вливаний (центральных и региональных) в науку во Франции, а также средств самих университетов, приблизительно 56% всех исследователей работают в частном секторе, на долю которого приходится приблизительно 60% валовых расходов на научно-исследовательскую деятельность. Кластерные инициативы во Франции развиваются уже более 15 лет, к 2014 году в стране действовало уже 170 официальных кластеров. Франция уверенно держит 6-е место в мире по числу научных публикаций, 2-е место в Европе по числу зарегистрированных патентов (более 16 600 в 2012 году). В 2015 году здесь работали 25 укрупненных научно-образовательных кластеров, объединяющих университетскую науку и образование [Аналитический доклад..., 2017. С. 260].

Таким образом, во Франции удалось реализовать главную цель реформы – связать науку и высшее образование, внедрять их совместные результаты! Такая увязка особенно актуальна для современной России, где необходимость ухода от сырьевой модели экономического роста очевидна, признана и учеными, и политическим руководством страны, однако результаты инновационного развития более чем скромны.

По мнению и российских, и международных экспертов, российская национальная инновационная система характеризуется высоким потенциалом при низкой результативности, к тому же более 70% затрат на НИОКР несёт государство, менее 30% – частный сектор и университеты (в США, например, пропорция диаметрально противоположна 35:60:5). В России идет поиск связи научных и образовательных результатов, новых моделей университета, и опыт Франции в этой сфере является весьма интересным для нашей страны.

Одна из острейших проблем российского высшего и среднего профессионального образования – несоответствие их структуры потребностям рынка труда: значительное число вузов практически утратило связь с рынком труда. Согласно многочисленным экспертным данным, итогам выборочных наблюдений трудоустройства выпускников 10, только 70% всех выпускников после окончания обучения работают по профессии. Наивысшие показатели трудоустройства по специальности (97–88–72%) у тех, кто обучался здравоохранению, информационной безопасности, информатике и вычислительной технике, системам вооружения, авиационной, космической,

⁷ Рейтинг QS 2016. https://www.topuniversities.com/systemstrength-rankings/2016

⁸ Рейтинг THE 2016-2017. https://www.timeshighereducation.com/ student/best-universities/best-universities-france

⁹ https://www.topuniversities.com/system-strength-rankings/2016 https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/best-universities-france

¹⁰ Итоги выборочного наблюдения трудоустройства выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование // Федеральная служба государственной статистики. – 2016. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/index.html

морской, электронной технике, разведке и разработке полезных ископаемых, защите окружающей среды. Самые низкие показатели работы по специальности (55%) – у выпускников, получивших диплом по социальным наукам, сельскому и рыбному хозяйству, тогда как по опросам работодателей остро ощущается дефицит квалифицированных исполнителей, способных работать с современными технологиями. Однако при том, что в настоящее время молодежь в России является наиболее многочисленной группой нетрудоустроенных – более 30% от общего числа зарегистрированных безработных, лишь четверть от общей численности безработной молодежи составляют выпускники вузов.

Еще один проблемный аспект – финансирование университетов. На сегодняшний день главным источником финансирования системы образования Франции является государство (70% от общих расходов на высшее образование в 2015 году). Расходы домашних хозяйств на высшее образование в 2015 году составили меньше 10%. В 2015–2016 учебном году 36,3% студентов получили финансовую помощь от государства, 96% из этих студентов получили стипендию по социальным причинам, стипендии также выплачиваются студентам за отличные успехи в обучении. Более 75% всех государственных расходов на высшее образование составляют расходы на профессорскопреподавательский и кадровый состав.

Во Франции для реализации всех положений Национальной стратегии расходы на научные разработки и исследования (R&D) в ближайшие 10 лет должны достигнуть 3% от ВВП (сейчас только 2,23%).

Средства на финансирование высшего образования объединены в государственном программном бюджете в рамках Межминистерской миссии в области высшего образования и исследований (MIRES),

Литература

Аналитический доклад «Франция и Россия в образовательном пространстве». М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС. 2017.

Астратова Г.В. Современные тенденции развития рынка услуг высшего образования. Интернет-журнал «Науковедение». Том 8, № 4 (2016) http://naukovedenie.ru/PDF/95EVN416.рdf. Идентификационный номер статьи в журнале: 95EVN416.

Галичин В.А. Международный рынок образовательных услуг: основные характеристики и тенденции развития. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС. 2015.

References

Analytical report 'France and Russia in the educational space'. In: *Izd. dom 'Delo'* RANEPA. 2017. In Russian.

Astratova G.V. Modern tendencies of the development of the market of services of higher education. In: Internet-zhurnal «Naukovedenie». Value 8, №4 (2016) http://naukovedenie.ru/PDF/95EVN416.pdf. In Russian.

Galichin V.A. International market of the educational services: main characteristics and tendencies of development. In: Izd. dom 'Delo' RANEPA. 2015. In Russian. которые в 2017 году составляли 27 млрд евро и были распределены на реализацию 10 программ шести министерским департаментам. Финансирование происходит двумя путями: ежегодными субвенциями, выделяемыми университетам, и финансирование в форме грантов на основе конкурсных заявок для реализации тех или иных проектов.

Помимо программного бюджета, правительство запустило три Программы инвестиций в будущее, которые были разработаны на основе отчета Жюппе-Рокар (Juppé-Rocard), PIA3 (Programme d'Investissements d'Avenir) и предполагают 10 млрд евро инвестиций в образование и научные исследования в ближайшие 10 лет. Реализация программ началась в 2017 году.

Российская Федерация направляет из бюджета на финансирование образования в целом и развитие научных исследований около 4% ВВП (3,65% ВВП – на образование), однако дополнительно более половины средств на высшее образование поступает от домохозяйств и предприятий. В отличие от Франции, высшее образование в России на 56,6% является платным, то есть финансируем не только из бюджетной системы государства, но и домохозяйствами, и фирмами.

разования совместно со стратегиями научного развития, принятые в последние годы и в России, и во Франции, направлены на улучшение доступа к высшему образованию граждан, повышение профессиональной подготовки студентов с целью предоставления им конкурентоспособных знаний и компетенций, отвечающих современным требованиям рынкам труда, на усиление интеграции между вузами, бизнесом и территориями.

Национальные стратегии развития высшего об-

Пономаренко Е.В. Россия и Франция на мировом рынке образовательных услуг: основные вызовы и пути преодоления. *Государственная служба.* № 4, 2016. С. 79–85.

Тагирова Ш.В. Высшее образование Франции: состояние и перспективы // Партнерство Франции и России: интернационализация образования, науки, экономики. Сборник статей под общей редакцией Г.А. Красновой, Е.В. Пономаренко. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС. 2015. С. 11–23.

 $Les\ chiffres\ cl\'es.\ Information\ forum\ Campus\ France.\ 2016.$

Les chiffres clés. Information forum Campus France. 2016. *Ponomarenko E.V.* Russia and France on the global market of the educational services: main challenges and ways of overcoming them. *Gosudarstvennaja sluzhba*. Nº 4, 2016. In Russian.

Tagirova Sh.V. Higher education of France: condition and prospects // Partnership of France and Russia: internationalization of education, science, economy. Collection of articles under general editorship of G.A. Krasnova, E.V. Ponomarenko. In: *Izd. dom 'Delo'* RANEPA. 2015. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-94-100

Новые формы университетского сотрудничества: международные сетевые университеты

АНИ АШОТОВНА ОГАНЕСЯН, кандидат экономических наук, PhD in Management sciences, ассистент кафедры политической экономии

Российский университет дружбы народов (Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6); ведущий специалист Российско-французского центра образования и консалтинга Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ani.oganesyan.a@gmail.com

Аннотация: Роль университетов в условиях интернационализации образования и растущей потребности в специалистах, отвечающих требованиям новой цифровой и инновационной экономики, становится ключевой. Образовательные организации высшего образования должны отвечать одновременно как глобальным критериям развития, так и локальным целям, в зависимости от потребностей конкретных территорий. В связи с этим появляются и развиваются новые формы взаимодействия организаций высшего образования на международном уровне — университетских сетей. В статье представлены результаты исследования и систематизации имеющейся информации по международным сетям университетов. Аккумулирована информация, рассмотрены и проанализированы 33 международные сети университетов, в том числе 13 ассоциаций, 12 сетей, восемь консорциумов, отобранных по определенным требованиям: международный характер, функционирование не менее двух лет, наличие соглашений о сотрудничестве между структурами сети, наличие более четырёх структур. Для сбора информации автор использовала данные сайтов международных сетей университетов, ежегодные отчеты, доклады, статьи, тексты соглашений с партнерами и другие данные. Проведен анализ сетей по различным критериям: географическое и территориальное распределение сетевых университетов и различные формы объединения в сети, типы взаимодействия между университетами-партнерами и наиболее популярные реализуемые проекты, специфика реализации программ двойных дипломов и сетевых программ между партнерами. Представлены выводы об эффективности функционирования университетских сетей. Определены существующие проблемы и перспективы развития.

Ключевые слова: сетевой университет, сетевая модель управления, совместные программы, консорциум, сеть, ассоциация

Оганесян А.А. Новые формы университетского сотрудничества: международные сетевые университеты. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 94–100.

NEW FORMS OF UNIVERSITY COOPERATION: INTERNATIONAL NETWORK UNIVERSITIES

ANI A. OGANESYAN, Cand. Sci. (Economics), Assistant of political economy Chair Russian University of peoples' friendship (6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198), Leading specialist of the Russian-French center for education and consulting of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ani.oganesyan.a@gmail.com

Abstract: The role of universities in terms of internationalization of education and growing demand for professionals who meet the requirements of the new digital and innovation economy is the key one. Educational institutions of higher education should meet both global development criteria and local goals depending on the needs of specific territories. In this regard, new forms of interaction between higher education institutions at the international level, university networks are emerging and developing. The article presents the results of research and systematization of available information on international university networks. 33 international networks of universities, including 13 associations, 12 networks, 8 consortiums selected according to the certain requirements were accumulated, reviewed and analyzed; those requirements comprise international character, functioning for at least 2 years, existence of cooperation agreements between the network structures, presence of more than 4 structures. To collect information the author used the data from the websites of international networks of universities, annual reports, articles, texts of agreements with partners and other data. The analysis of networks was carried out according to various criteria: the geographical and territorial distribution of network universities and various forms of networking, types of interaction between partner universities and the most popular projects being implemented, the specifics of implementing double diploma programs and network programs between partners. The conclusions about the effectiveness of university networks are presented.

Keywords: network university, network management model, joint programs, consortium, network, association

Введение

Современные социально-экономические и социокультурные процессы оказывают немалое влияние на систему взаимодействия университетов с другими институтами. Университеты должны отвечать и вызовам глобализации, включающим соответствие показателям мировых рейтингов, и одновременно с этим – вызовам политики регионализации: университет выступает основным региональным кластером, создает инфраструктуру для развития региона, повышает инвестиционный потенциал для развития науки и инновационных проектов. Университеты, отвечающие таким вызовам, носят название «глокальный» университет (global+local – «glocal») [Grau, Hall, Tandon, 2017. P. 40].

Одной из самых интенсивно-развивающихся новых форм стало сетевое сотрудничество университетов, или формирование новой сетевой модели управления университетами. Появление этой формы во многом обуславливается противоречиями, возникшими, с одной стороны, в связи с децентрализацией управления системой образования и регионализацией университетов, а с другой стороны – глобализацией рынка образовательных услуг и усилением международной активности университетов. Ряд отечественных и зарубежных экспертов исследовал теоретические аспекты сетевой модели. Приведем обзор литературы по этому вопросу в области образования.

Под сетью эксперты [Лупанов, 2009; Маковеева, 2012, Неретина, 2013, Биркинс, 2004 и др.] понимают совокупность образовательных учреждений, имеющих общие цели, ресурсы для их достижения и механизмы сетевого взаимодействия между ними. Отличительная черта сети – это разноплановый характер взаимодействия разных типов и видов учреждений, к которым можно отнести не только сами образовательные учреждения, но и, например, учреждения дополнительного образования, исследовательские институты, ассоциации организаций высшего образования и т.д. [Лупанов, 2009. С. 63–68].

Так, к основным принципам функционирования сетей исследователи относят:

Наличие общей долгосрочной цели, которая не может быть полностью достигнута вне сетевого взаимодействия каждым отдельным ее участником.

Добровольность связей, обеспечивающая гибкость и открытость в сетевой структуре.

Независимость партнеров, которые имеют возможность реализовывать собственные цели и задачи организации, получая в результате включения в интеграционный процесс определенную выгоду, однако при этом должны нести ответственность за достижение конечной цели деятельности сетевой структуры.

Множественность лидеров, которые позволяют обеспечить устойчивость и эластичность сети.

Множественность уровней взаимодействия, так как каждый участник сетевой структуры может взаимодействовать напрямую с любым партнером, входящим в данное сетевое формирование [Маковеева, 2012. С. 159–162].

Одним из основных условий успешного сетевого взаимодействия университетов является наличие партнерского соглашения, подтверждающего согласованность целей и направлений деятельности на долгосрочную перспективу и отражающего порядок взаимодействия его участников, приоритетные направления взаимодействия, а также финансовые условия.

Таким образом, сетевой университет – это объединение образовательных, научных, финансовых и других ресурсов университетов разных стран для достижения общих целей и задач в сфере высшего и послевузовского образования [Международное образовательное сотрудничество..., 2015]. Особую популярность сетевая модель приобрела у западных университетов в начале 2000-х годов. Среди основных преимуществ использования сетевых структур эксперты выделяют:

- адаптивность к изменяющимся условиям, быстрая реакция на изменения рыночной конъюнктуры;
- концентрация деятельности участников сети на своих ключевых компетенциях и уникальных процессах;
- существенное сокращение издержек, их рациональная структура;
- исключение дублирования ряда функций участниками сети;
- привлечение к совместной деятельности при выполнении проектов в рамках сети компетентных партнеров, обладающих необходимым ресурсным потенциалом;
- эффективный механизм обмена информацией между ее участниками, тиражирование передового опыта.

При этом отмечается, что использование сетевого подхода позволяет обеспечить как эффективное функционирование всей социально-экономической системы, так и каждого ее элемента в отдельности [Маковеева, 2012. С. 159–162], а взаимодействие структур позволяет получить и частные, и совокупные эффекты: информационные, ресурсные, инфраструктурные, временные, управленческие, экономические, социальные и, в целом, общие эффекты от комбинации вышеперечисленных [Неретина, 2013. С. 128–133].

Анализ сетевого взаимодействия университетов в EC и в мире

Несмотря на то, что первые ассоциации университетов появились около ста лет назад, форма сетевого взаимодействия образовательных организаций, направленных на усиление интеграции и реализацию совместных проектов, появилась относительно недавно – 25–30 лет назад (в 1990-е годы).

Отметим, что на сегодняшний день нет систематизированных исследований по такой форме сотрудничества университетов, отчетов о результатах и эффективности сетей организаций высшего образования. Одним из исследований является диссертационная работа Эрика Биркинса [Beerkens, 2004], посвященная консорциуму организаций высшего образования в Европе и Юго-Восточной Азии. Автор рассматривает создание

Таблица 1. Типы рассматриваемых международных сетевых университетов, 2017 г. Types of international network universities, 2017

	· · ·	_	_	
	Название	Тип	Дата со- здания	Количество членов
1	Global University Network for Innovation (GUNI) Глобальная университетская сеть инноваций	сеть	1999	210 из 78 стран
2	Network of the Universities from the Capitals of Europe (UNICA) Сеть университетов европейских столиц	сеть	1990	46 из 35 (стран)
3	International Network of Universities (INU) Международная сеть универ- ситетов	кон- сорци- ум	1998	13, 5 континен- тов
4	Worldwide Universities Network (WUN) Всемирная университетская сеть	сеть	2000	21 (11 стран, 5 континен- тов)
5	ASEAN University Network (AUN) Сеть университетов стран ACEAH	ассо- циация	1995	30, из 10 стран
6	Consortium Linking Universities of Science and Technology for Education and Research (CLUSTER) Консорциум Университетов наук и технологий в области обучения и исследований	кон- сорци- ум	190	12
7	Baltic Sea Region Universities Network (BSRUN) Сеть университетов региона Балтийского моря	сеть	2000	26
8	CAMPUS EUROPAE Кампус Европа	ассо- циация	2001	30 из 20 стран
9	UTRECHT Network Утрехтская сеть	ассо- циация	1987	32 из 27 стран
10	League of European Research Universities (LERU) Лига Европейских Исследовательских Университетов	кон- сорци- ум	2002	23
11	Coimbra Group Коимбрская группа	ассо- циация	1985 (1987)	39
12	Compostela Group (CGU) группа Компостела	ассо- циация	1993	67
13	SGroup European Universities' Network (Santander) Сантандер Группа – Европейская сеть универси- тетов	сеть	1992	30 из 15 стран
14	Matariki Network of Universities (MNU) Сеть университетов Матарики	ассо- циация	2010	7
15	Mediterranean Universities Union (UNIMED) Ассоциация средиземноморских университетов	ассо- циация	1991	93 из 22 стран
16	Universitas 21	сеть	1997	25 из 15 стран
17	University Network of the European Capitals of Culture (UNeECC) Университетская Сеть Европейских Столиц Культуры	ассо- циация	2006	47
18	Black Sea Universities Network (BSUN) Сеть университетов черно- морского региона	сеть		110

	Название	Тип	Дата со- здания	Количество членов
19	International Research Universities Network (IRUN) Международная сеть иссле- довательских университетов	сеть	2006	10
20	Austrian South-East Asian University Partnership Network (ASEA UNINET) Партнерская сеть универси- тетов Австрии и Юго- Восточной Азии	сеть	1994	80 из 20 стран
21	International Strategic Technology Alliance (ISTA) Международный стратегиче- ский технологический альянс	ассо- циация	1995	27
22	Top Industrial Managers for Europe Association (TIME) Первоклассные менеджеры для Европы, высшие руководители промышленности для Европы, Ассоциация ТІМЕ, Ассоциация инженерных университетов Европы	сеть (ассо- циа- ция)	1989	53
23	Academic Consortium for the 21st Century Академический консорциум 21 века	сеть	2002	21
24	European Consortium of Innovative Universities (ECIU) Европейский консорциум инновационных университетов	кон- сорци- ум	1997	12
25	Prime Networking	ассо- циация	2001	20
26	European Association of Distance Teaching Universities (EADTU) Европейская ассоциация университетов дистанционного образования	онлайн ассо- циация	1987	более 200, 25 стран
27	Association of American International Colleges and Universities (AAICU) Ассоциация американских международных колледжей и университетов	кон- сорци- ум	1971	27
28	European University Association (EUA) Европейская университетская ассоциация	ассо- циация	2001	850 из 47 стран
29	Universities of Applied Sciences Network (UASnet) Сеть университетов приклад- ных наук	сеть	2011	11
30	CIS Network university Сетевой университет СНГ	кон- сорци- ум	2008	28 из 9 стран
31	University of Shanghai Cooperation Organization Университет Шанхайской ор- ганизации сотрудничества	кон- сорци- ум	2008	79 (6 стран), 4 страны-на- блюдателя
32	European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) Европейская ассоциация институтов высшего образования	ассо- циация	1990	62
33	BRICS University network Сетевой университет БРИКС	кон- сорци- ум	2013- 2015	56

Источник: составлено автором на основе информации, размещенной на официальных сайтах исследуемых сетевых структур.

консорциумов и сетей с позиции ресурсной теории фирмы, а также выделяет два необходимых условия для создания успешных стратегических альянсов и интер-организационных соглашений – совместимость и взаимодополняемость партнеров, входящих в сеть. Исследование касается деятельности четырех наиболее успешно функционирующих в то время консорциумов: Alma Network (четыре университета), ASEAN University Network (17 университетов стран-членов АСЕАН), Coimbra Group (38 университетов европейских стран), ECIU (European Consortium of Innovative Universities – 10 университетов стран Западной Европы). В качестве методов исследования Э. Биркинс использует сравнительный ситуационный анализ, опросники, интервью, анализ статистики, отчетов и других документов.

27 действующих международных сетей университетов, созданных в разные годы и объединяющих 1119 организаций-членов из 117 стран представлены в работе в области исследования сетевых форм А.В. Меликян [Меликян, 2014. С. 100–117].

В нашей статье представлены результаты первой попытки систематизации имеющейся информации по международным сетям университетов, с расширением как выборки сетей, исследованных ранее, так и их типов. Мы рассматриваем 33 международные сети университетов (в том числе 13 ассоциаций, 12 сетей, восемь консорциумов), отвечающие определенным требованиям:

- 1) сеть имеет международный характер (входят структуры из трех и более стран);
 - 2) сеть функционирует более двух лет;
- 3) между партнерами сети существуют соглашения о сотрудничестве, регулирующие деятельность партнеров, их права и обязанности;
- 4) сеть имеет функционирующую руководящую структуру, определяющую цели, тактические и стратегические задачи, а также планирование развития сети;
- 5) в состав сети входит четыре и более университета (или других институциональных структур).

В настоящее время межвузовское сетевое взаимодействие осуществляется через консорциумы, ассоциации, сети, кластеры (высшее учебное заведение – организации – научные центры) и филиальную Ри сеть университетов за рубежом (таблица 1).

Форма консорциума в сетевых университетах распространена в силу существенной привлекательности – его участники действуют на основании двусторонних межгосударственных соглашений, собственного национального законодательства, своих уставов и локальных норм, применяемых в процессе образовательной, административной и иной деятельности. Соглашение в рамках консорциума не налагает на его участников каких-либо имущественных и финансовых обязательств, а также не устанавливает ограничений их самостоятельности и автономности при осуществлении своей уставной деятельности.

Согласно таблице 1, рассмотренные сетевые структуры включают в себя в совокупности более 2

397 организаций из более 210 стран. По специализации структур, входящих в сеть, можно выделить образовательные (реализуют различные образовательные программы), инновационные, инфраструктурные и интеграционные научно-образовательно-производственные сетевые структуры [Неретина, 2013. С. 128–133]. Сетевые структуры имеют преимущественно широкую специализацию (27 из 33 рассматриваемых структур), на инновациях специализируются три структуры – UASNet, MNU, ECIU, технологиями и инженерией также занимаются три сети – CLUSTER, ISTA и Ассоциация ТІМЕ.

В большинстве из рассматриваемых структур инициаторами объединения в сети становились сами университеты-партнеры, установившие долгосрочное сотрудничество и желающие развить имеющиеся связи для реализации новых более масштабных программ с дополнительными ресурсами и финансированием (программ Erasmus+, Erasmus Mundus, Tempus).

В 27% случаев инициаторами создания сетей университетов являются необразовательные институциональные структуры. Так, инициаторами создания GUNI являются ООН и ЮНЕСКО, а в сеть входят все структуры, в которых есть кафедры ЮНЕСКО.

Другими инициаторами создания сетевых университетов выступают ответственные структуры территориальных интеграционных объединений (например, АСЕАН, страны Балтийского и Черноморского региона) или министерства образования стран (например, при сетевом университете ШОС или при создании ISTA). Университеты могут объединяться в сети также в результате слияния старых структур, как в 2001 году в случае с Европейской ассоциацией университетов.

Особый интерес представляет географическое распределение сетевых университетов (рисунок 1).

На рисунке 1 видно, что сетевые структуры глобального и мирового характера не имеют географических ограничений при вступлении новых членов. Примерами таких сетей являются GUNI, INU, WUN, CGU, Universitas 21, TIME, Prime Network и Академический консорциум 21 века.

Рисунок 1. Географическое распределение организаций-членов сетевых структур. Geographical distribution of network structures members

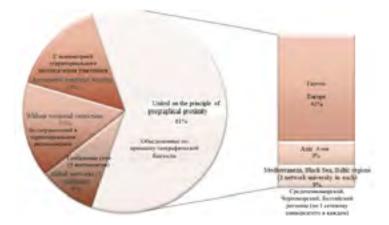
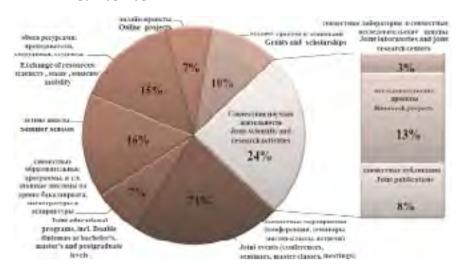


Рисунок 2. Виды взаимодействия, реализуемые партнерами в рамках сетевых структур. Types of activities realized within network structures



Определенная асимметричность распределения участников наблюдается в пяти структурах - ISTA (университеты Китая, США и Великобритании), сетевом университете БРИКС, ассоциации международных американских колледжей и университетов, сети университетов Матарики и партнерской сети университетов Австрии и Юго-Восточной Азии. Однако наиболее многочисленную группу (20 сетевых университетов, 61%) представляют структуры, объединенные по признаку географической близости, из них больше всего сетевых университетов расположено на европейском пространстве (15 сетевых структур из 33, или 46%). Исторически и географически университеты объединились в сети и ассоциации в Средиземноморском, Черноморском и Балтийском регионах (Ассоциация средиземноморских университетов (UNIMED), Сеть университетов черноморского региона, (BSUN), Сеть университетов региона Балтийского моря (BSRUN)).

Активно развиваются и расширяются, отвечая возрастающему спросу на образовательные услуги, сетевые университеты Азии – Сетевой университет стран АСЕАН, Сетевой университет СНГ, Сетевой университет ШОС. Помимо этого, азиатские университеты активно сотрудничают с европейскими сетями: у европейской структуры CLUSTER есть так называемая «Сино-европейская платформа» с участием 18 китайских университетов. В рамках этой платформы возможен обмен студентами, сотрудниками и преподавателями, а также реализация исследовательских проектов в рамках определенных партнерами приоритетных направлений (SINO-EU Engineering Education Platform, 2017) 1.

Российские университеты представлены в 13 из 33 рассмотренных сетей. Наиболее обширно участие России в Сетевых университетах СНГ, БРИКС и ШОС, а также в сетях Балтийского и Черноморского региона.

Во всех рассмотренных международных сетевых

структурах используется членская система участия. При этом выделяются несколько видов членства: полноправное (или активное), ассоциативное, аффилированное, индивидуальное и институциональное членство (партнерство).

Основное различие между категориями членства – права и обязанности участников, прописанные в соответствующих соглашениях, заключаемых при вступлении организации в сетевую структуру. В некоторых сетях институциональные структуры могут участвовать на правах сотрудничества (Compostela group), не являясь полноправными членами, а также могут участвовать на правах наблюдателей (Сетевой

университет ШОС). Категории членства определяются исходя из нескольких критериев:

- 1) тип структуры-участника: так, в GUNI полноправными членами могут стать лишь организации высшего образования, исследовательские центры, кафедры ЮНЕСКО в организациях высшего образования или другие сети, существующие более восьми лет, а ассоциативными неправительственные организации, организации гражданского сообщества и фонды, связанные с высшим образованием, институты, связанные с ООН и ЮНЕСКО, институты, работающие над проблемами устойчивого развития, ценностей и прав человека, изменения общества. При этом институт должен существовать более пяти лет.
- 2) по территориальному признаку: в сети Santander полноправными членами могут быть только европейские университеты, ассоциативными партнерами университеты вне Европы. В EURASHE полноправное членство осуществляется для национальных ассоциаций высшего образования, действующих в европейском образовательном пространстве (ЕНЕА), и других институтов в ЕНЕА. Ассоциативное открыто для международных секториальных ассоциаций высшего образования в рамках ЕНЕА, а аффилированное для индивидуальных университетов и ассоциаций вне ЕНЕА, или для институтов, не подходящих под критерии полного и ассоциативного членства.

Более половины из рассматриваемых сетей (19 из 33) открыты к вступлению новых членов, в каждой сетевой структуре действуют строгие критерии отбора:

- 1) отбор может производиться только после одобрения действующих членов сети в рамках собраний руководства сети университетов;
- 2) вступление в сеть возможно только по приглашению действующего члена сети;
- 3) структуры, подающие заявку на вступление в сеть, уже имеют действующие соглашения о сотрудничестве с остальными членами сети;
 - 4) существуют единовременные и ежегодные член-

¹ SINO-EU Engineering Education Platform. Режим доступа: http://cluster.org/sino-eu-engineering-education-platform/

ские взносы для партнеров, в зависимости от категории членства (полноправное, ассоциативное или аффилированное), либо от уровня ВВП на душу населения страны, подающей заявку организации;

5) структуры, подающие заявку на членство, должны соответствовать достаточно жестким качественным и количественным требованиям (СУ СНГ, LERU).

Результатом совместной деятельности сетевых структур, а также показателем успешности и эффективности сетевого взаимодействия партнеров являются различные виды проектов, реализуемых организациями-партнерами (рисунок 2).

Наиболее распространенная форма взаимодействия партнеров – организация совместных мероприятий: конференций, семинаров, встреч ректоров университетов, форумов, совещаний рабочих групп и т.д. Так, 29 из 33 сетевых структур организовывают подобные мероприятия, при этом для некоторых существующих сетей – это единственная форма активного взаимодействия партнеров (BSUN, UNeECC, IRUN, UASnet). Это объясняется тем, что формат мероприятия гибкий и наименее затратный для сетевых структур с точки зрения использования ресурсов.

Второй по популярности формат взаимодействия – организация летних и зимних школ в университетах-партнерах. В 21 из 33 рассмотренных сетей предлагают студентам разного уровня обучения, а также преподавателям и сотрудникам посетить летние, зимние или осенние языковые школы, тематические школы в университетах-партнерах, в том числе краткосрочные курсы повышения квалификации.

На третьем месте - обмен ресурсами, то есть программы обмена и мобильности для студентов, преподавателей, сотрудников и студентов PhD (20 из 33 сетевых структур). Реализация таких программ является целью большинства из созданных сетевых университетов и представляет собой реальный показатель эффективности взаимодействия различных партнеров в рамках сети, способствуя интернационализации образования. В ряде сетевых структур для реализации таких проектов выделяются как внешние, так и внутренние финансовые ресурсы, а также стипендии и гранты участникам программ международного обмена. Примером может послужить сеть WUN, AUN, CLUSTER, CAMPUS EUROPAE, СУ СНГ, СУ ШОС, СУ БРИКС. Зачастую для финансирования подобных программ мобильности привлекаются средства Европейского союза в рамках программ Erasmus+, Erasmus Mundus, Tempus и т.д., для получения которых могут быть созданы отдельные консорциумы университетов в рамках уже действующих сетей.

Отдельного внимания требуют совместные научные проекты, реализуемые сетями. В совокупности 24% деятельности сетевых структур занимает совместная научная деятельность в различных формах: создание совместных лабораторий и исследовательских центров (совместные лаборатории созданы в ISTA, а исследовательские центры есть в AUN, UNIMED, ISTA). При этом 18 из 33 рассмотренных сетей (13%) реализуют совмест-

Таблица 2. Совместные и двойные программы сетевых структур. Joint and double diploma programs of network universities

þι	ogranis or	network universities
	Название	Тип реализуемых совместных и двойных программ
CL	ШΑ	
1	AAICU	превалируют двойные магистерские программы в различных областях с выдачей национальных дипломов и дипломов американских университетовлартнеров, существуют одновременно вместе с программами обмена
E	ропа	
2	CLUSTER	программы двойных дипломов на уровне магистратуры и докторантуры (PhD) с университетами-участниками сети
3	TIME	программы двойных дипломов (реализуются 53 членами); ежегодно по программам мобильности в рамках двойного диплома участвует 540 студентов, а всего — около 2160 чел., количество соглашений по двойным дипломам — 315. Докторские программы между некоторыми членами
М	ı ın	
4	Universitas 21	программы совместного руководства диссертационными исследованиями в сотрудничестве с организациями-участниками сети совместно с программами обмена и летними школами
5	ASEA UNINET	Совместные магистерские программы в области биомедицинской инженерии, международного менеджмента, общественного здравоохранения и регионального и локального планирования. Проект расширения программ двойных дипломов до программ многосторонних дипломов в разработке. Двойное руководство диссертациями
6	BSUN	Основная двойная магистерская программа по менеджменту возобновляемых энергетических ресурсов (финансируемая Европейским союзом в размере 206 000 евро). Реализуется совместно с университетами Румынии, Молдавии, Болгарии, Крыма, Турции, Италии
С	, участием Ро	
7	СУ СНГ	Аналог проекта Erasmus для стран СНГ. Реализация совместных образовательных программ: аспирантура и докторантура, магистратура, ДПО. Развитие программ мобильности
8	СУ ШОС	Реализация совместных программ на уровне маги- стратуры и докторантуры
9	СУ БРИКС	Создание и реализация программ подготовки магистров и аспирантов, отражающих общие интересы университетов-партнеров и проекты стран БРИКС. Обеспечение совместного руководства диссертационными проектами, осуществляющими партнерские исследования

Источник: составлено автором.

ные научно-исследовательские проекты в самых разных областях. Для этого создаются совместные междисциплинарные исследовательские группы и коллективы ученых и выделяются значительные финансовые ресурсы в форме исследовательских грантов. Так, часть таких исследований европейских сетей финансируется из источников программы Horizon 2020 – восьмой рамочной программы Европейского союза по развитию

научных исследований и технологий (РП8). Это крупнейшая рамочная программа за всю историю ЕС, бюджет которой составляет 80 миллиардов евро (например, такие программы реализуют UNICA и GUNI) 2 .

В некоторых сетях создаются собственные фонды финансирования исследований: в 2016 году WUN выделила 42 гранта на общую сумму 8 016 440 фунтов стерлингов, а бюджет фонда развития исследований составил 1 300 000 фунтов стерлингов. Большинство сетей поддерживает исследователей грантами, активно развиваются формы совместного руководства диссертационными исследованиями, где студентам PhD предоставляются стипендии на реализацию своих проектов. Результатами проведения исследований становятся различные виды совместных публикаций (11 из 33 сетевых структур выпускают совместные публикации на регулярной основе).

Различные онлайн-проекты составляют 7% деятельности всех сетевых структур. Эта форма взаимодействия может подразумевать как рассылку онлайн информационных писем о деятельности сети и организаций-партнеров и создание онлайн-платформ изучения языков, онлайн-платформы выбора программ обучения для программ обмена (Campus Europae), так и проведение веб-конференций или внедрение новых технологий дистанционного образования и развитие программ виртуальной мобильности (EADTU).

2 What is Horizon 2020? Режим доступа: https://ec.europa.eu/ programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020

Литература

Лупанов В.Н. Сетевая модель управления университетом в условиях глобализации и регионализации образования. Университетское управление: практика и анализ. 2009. № 2. С. 63–68.

Маковеева В.В. Сетевое взаимодействие – ключевой фактор развития интеграции образования, науки и бизнеса. Вестник Томского государственного университета. 2012. № 354. С. 159–162.

Меликян А.В. Основные характеристики международных сетей университетов. Вопросы образования. 2014. № 3. С. 100–117.

Неретина Е.А. Сетевое взаимодействие – основа динамичного развития вузов. *Высшее образование в России.* 2013. №. 4. С. 128–133.

Пономарева Е.В. Сетевая модель международного взаимодействия университетов: диссертация на соискание ученой степени кан-

References

Anichkin E. S., Kostenko M. A., Dolzhikov A. V. under the editorship of S.V. Zemlyukov. International educational cooperation: the experience of a cross-border university: monograph / Barnaul : Izd-vo Alt. un-ta, 2015. 228 p. In Russian.

Beerkens H. J. J. G. Global opportunities and institutional embeddedness: Higher education consortia in Europe and Southeast Asia. University of Twente, 2004.

Grau, F. X., Hall, B., & Tandon, R. Towards a socially responsible university: Balancing the global with the local. Higher Education in the World Report. 6. 2017. P. 37-52.

Lupanov V. N. Net university management model under global conditions and regionalization of education. Universitetskoe upravlenie:

Наиболее сложной формой сетевого взаимодействия университетов является разработка и внедрение совместных программ и программ двойных дипломов между университетами-партнерами на различных уровнях обучения. Всего девять из рассмотренных сетевых структур реализуют такие программы (таблица 2):

Таким образом, наиболее продвинутые современные университеты не просто интегрированы в сетевые взаимодействия, а создают новую модель университета – сетевой университет.

Однако, согласно исследованиям, в развитии сетевого взаимодействия вузов имеется ряд нерешенных проблем. Зарубежная практика свидетельствует о том, что сетевая система должна выстраиваться на базе центров совершенства (передовые вузы, НИИ, инновационные предприятия) и управляться в рамках самой сети, а не подчиняться приказам из единого центра. Важнейшее требование к участникам сетевого сообщества – готовность предоставления ресурсов для реализации общих целей, их аккумуляции и перераспределения.

Одним из важнейших условий реализации сетевого взаимодействия является наличие технологической информационно-коммуникативной платформы. Взаимодействие участников сети организуется, как правило, не по административным каналам. Оно актуализируется объективной потребностью в коммуникации, что обусловливает широкий спектр возможных взаимосвязей и множественность их уровней и требует принципиально новых подходов к решению проблем лидерства и менеджмента [Неретина, 2013. С. 128–133].

дидата социологических наук: специальность 22.00.06. Социология культуры, духовной жизни. 2008.

Международное образовательное сотрудничество: опыт трансграничного вуза [текст]: монография / Е.С. Аничкин, М.А. Костенко, А.В. Должиков и др.; под ред. докт. юрид. наук С.В. Землюкова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2015. 228 с.

Beerkens H. J. J. G. Global opportunities and institutional embeddedness: Higher education consortia in Europe and Southeast Asia. University of Twente, 2004.

Grau, F.X., Hall, B., & Tandon, R. Towards a socially responsible university: Balancing the global with the local. *Higher Education in the World Report.* 6. 2017. P. 37–52.

praktika i analiz. 2009.# 2. 2009. P. 63-68. In Russian.

Makoveeva V. V. Networking as a key factor in the development of the integration of education, science and business. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2012. #354. P. 159–162. In Russian.

Melikyan A. V. Key Features of International University Networks. *Voprosyi obrazovaniya*. 2014. #. 3. P. 100–117. In Russian.

Neretina E. A. Networking as the basis of flexible dynamic development of universities. *Vyisshee obrazovanie v Rossii*. 2013. #. 4. P. 128–133. In Russian.

Ponomareva E. V. Network model of international cooperation of universities. *Sotsiologiya kultury, duhovnoy zhizni.* 2008. In Russian.

новая книга

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-101-103

Некоторые рассуждения по поводу нового учебника «Теория публичного управления»

АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ ЗАБЕЙВОРОТА, доктор юридических наук, профессор юридического факультета Брестский государственный университет им. А.С. Пушкина (224016, Беларусь, Брест, бульвар Космонавтов, 21). E-mail: law@brsu.brest.by

Аннотация: Настоящая публикация представляет собой рецензию на учебник И.В. Понкина «Теория публичного управления» (Москва, ИГСУ РАНХиГС, Буки Веди, 2017. 728 с.). Рецензируемый учебник заявлен как предназначенный для обучающихся по направлениям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» – «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» (квалификация «магистр»), а также по программам Master of Public Administration (МРА). Учебник предваряется предисловием известного правоведа-административиста, доктора юридических наук, профессора А.Б. Зеленцова и состоит из трех частей и 21 главы. Учебник И.В. Понкина содержит самую подробную информацию и самый глубокий аналитический разбор всех тематических полей и горизонтов общей теории публичного (государственного и муниципального) управления, обладая мощным информационно-справочным потенциалом и оставляя авторов почти всех других такого рода изданий далеко позади. Учебник И.В. Понкина, достаточно хорошо проработанный с научной точки зрения, ориентирован на реальный учебный процесс, прекрасно продуман в учебно-методическом разрезе. Несмотря на некоторые недостатки, исследуемый учебник представляет собой уникальный и ценный труд, обеспечивающий продвижение преподавания теории государственного и муниципального управления существенно вперед в сравнении с изданными ранее учебниками других авторов, с ранее применявшимися подходами. Ключевые слова: публичное управление, общая теория публичного управления, власть, государство, административное право, конституционное право, менеджмент, управление, публичное пространство, процесс, порядок

Забейворота А.Н. Некоторые рассуждения по поводу нового учебника «Теория публичного управления». *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 101–103.

SOME REASONING CONCERNING THE NEW TEXTBOOK "THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION"

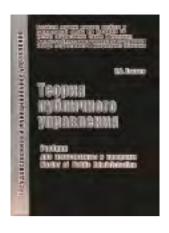
ALEXANDER I. ZABEYVOROTA, Doctor of Law, Professor of the Faculty of Law
Brest State University named after A. S. Pushkin (21 Bulvar Kosmonavtov, Brest, Belarus, 224016). E-mail: law@brsu.brest.by

Abstract: This publication is a review of the textbook by I.V. Ponkin "Theory of Public Administration" (Moscow, IGSU RANEPA, Buki Vedi 2017, 728 pp.). The reviewed textbook is declared to be intended for students in the areas of training "State and Municipal Administration" and "Jurisprudence" – "Legal Support for State and Municipal Administration" (qualification "Master"), as well as Master of Public Administration (MPA) programs. The textbook includes the foreword from the well-known jurist-administrator, Doctor of Law, Professor A.B. Zelentsov and consists of 3 parts and 21 chapters. Ponkin's textbook contains the most detailed information and the deepest analytical research of all thematic fields and horizons of the general theory of Public (state and municipal) Administration, possessing powerful information and reference potential and leaving authors of almost all other such publications far behind. The textbook, which is well developed from the scientific point of view, is oriented for the real educational process, is well thought out in the educational-methodical matter. Despite some shortcomings, this textbook is a unique and valuable work, providing the significant advancement for teaching the theory of state and municipal administration compared with earlier works from other authors.

Keywords: public administration, General Theory of Public Administration, authority, state, administrative law, constitutional law, management, control, public space, process, order

Zabeyvorota A.I. Some reasoning concerning the new textbook "The Theory of Public Administration". In: Gosudarstvennaya sluzba. 2017. № 5. P. 101–103.

НОВАЯ КНИГА



Published in September 2017, the textbook "Theory of Public Administration" for the magistracy and "Master of Public Administration" [Ponkin, 2017] programs, written by Doctor of Law, Professor Igor Vladislavovich Ponkin - a famous scientist and teacher, could not remain unnoticed by the specialists, although this is not the first educational publication in the direction of public (state and municipal) administration, which was

published in 2017. This textbook attracted our attention, giving a lot of food for thoughts and reflections and therefore prompting to make some observations.

The reviewed textbook is declared to be intended for students in the areas of training "State and Municipal Administration" and "Jurisprudence" – "Legal Support for State and Municipal Administration" (qualification "Master"), as well as Master of Public Administration (MPA) programs.

The relevance of this textbook does not cause any doubts because, as practice shows, today the Russian higher school is experiencing an acute need for high-quality textbooks and teaching tutorials on public administration and management in general. And we intend to speak further on the need for textbooks, which are objectively characterized by such properties.

This is not the first textbook by this author in this thematic field. But a comparison with his two-volume edition from the early 2016 [Ponkin. The General Theory of Public Administration, 2016; Ponkin. The Theory of Deviantology of Public Administration, 2016] shows that the textbook under review is essentially a new, independent educational and scientific product.

The textbook includes the foreword from the well-known jurist-administrator, Doctor of Law, Professor A.B. Zelentsov and consists of 3 parts and 21 chapters.

Part I is titled "Fundamentals of The General Theory of Public Administration" and includes 9 chapters on the general concept of Public Administration science (The General Theory of Public Administration), the fundamental concepts of The General Theory of Public Administration, its features, place and significance, problems and limits for the possible involvement of legal regulation and legal provision in the system and process of Public Administration, the universe, the ontology of Public Administration. The concepts of order and process in Public Administration, complex systems, entropy and negentropy in Public Administration are considered. The principles of Public Administration, the goals and objectives of Public Administration, key instruments of Public Administration and Public Policy are formulated and substantially described. Existing models and basic instrumental concepts (approaches) of Public Administration are shown.

The Part II is titled "Special Features of Public Administration in specific subject-object areas and in particular conditions" and is relatively small; it includes one introductory paragraph and two chapters on the fundamentals and features of Public Administration of the city and the features of Public Administration in wartime conditions.

The most innovative part of the textbook is Part III – "The Theory of Deviantology of Public Administration" (although

this theme is present in the entire textbook, as well as each of its first two parts), which includes 10 chapters. Materials about the actual Theory of Deviantology of Public Administration, its subject area, bases and methods, special features and perspectives of its formation, uncertainties and risks in Public Administration, pathologies, defects and imbalances in Public Administration, as well as defects and imbalances in law are described. The contents of negative transformations and states of the policy and Public Administration, as well as tools and technologies for the destruction of the state, the main causes, prerequisites and determinants of the statehood corruption are revealed. On the other hand, the author of the textbook did not ignore the issues of ensuring the stability and power, resistance and resilience of the Public Administration system of a strong state. The content of some approaches to the design, organization and implementation of homologated Public Administration is disclosed. Notably, the author dwells on the topic of possibility and necessity for involving methodology from other scientific directions into the theory of Public Administration. This part, as we see it, gives a special value to the textbook in question.

What are the reasons that led the Russian Empire and the Soviet Union to a complete collapse, to the states in which Russia was in the 1990s and Ukraine was during the post-Soviet period? What led to the fact that Byzantium could not resist the external enemy? Where does the state's ability to withstand the "blows of fate" and the blows of enemies end and it begins to collapse rapidly? And what can be countered to such blows, what should be done by the states and society to prevent such affliction and destruction? What makes the state strong? Attempts to answer these questions are described in dozens of books and articles, but the most notable admittedly belong to the authorship of Professor I.V. Ponkin. These are the materials that formed the third part of the studied textbook.

What are the advantages of this textbook?

One of its merits can be the very initiative of its birth in this conceptual intention, which distinguishes this textbook from all the others in the sphere of Public Administration. A decision to break stereotypes (the structure of such textbook, the arrangement of accents) is not an easy one even for a doctor of science.

With the reference to the concept of constructing a textbook: today, to prepare not just "effective managers" but actually high-level administrators, it is essential to systematically submit information, teach the specifics, content and capabilities of technology and the functioning of the Public Administration system. Accordingly, it is necessary to describe the structure of this system, its tools and technological methods, describe its goals and principles, the initial data and the grounds for Public Management, all of this in both statics and dynamics, both in normal conditions and in crisis, conditions of uncertainty, conditions of war, etc. That being said, it is a very heterogeneous, multilevel and very complex material. It is difficult not only for understanding, but also for presenting. Accordingly, the main problem for writing this type of textbook (if we are talking about a good product) is to ensure the logical harmony and balance for the material presentation. We can say that the author of the textbook managed to successfully solve this problem, having presented the material that is strictly scientific, extremely concretized and at the same time quite accessible for the students, although at a high level of complexity.

Besides, at first glance, the work may seem too congested

А.И. Забейворота. Некоторые рассуждения по поводу нового учебника «Теория публичного управления»

– both in terms, footnotes (almost two thousand), and the total volume, but careful reading of the textbook easily dispels this false impression. The textbook simply covers many more of the most important topics and aspects of The Theory of Public Administration than any other Russian textbook on State Administration (and any textbook of the post-Soviet space). And the material for each topic is given in quintessencial, concise form, in capacious original interpretations from the author; the work for all its richness is written in clear language, it is easy to read.

Regarding the need for a drastic change in the training of administrators (and not just "effective managers"), we can say that this is a common problem of all nations. The parable about the graduates of the French National School of Public Administration (École nationale d'administration – ENA) is widely known, everyone agrees that they are the same authorship: "Once the ENA graduates and a team of hard workers decided to hold a competition in rowing, ten rowers on each boat. During the first race, the laborers outstripped the ENA people on the half-corps. The latter conducted a study and had come to the conclusion that the team does not have skilful leaders, so they replaced the two rowers with a director and an instructor. In the second race, the graduates fell behind on three boat hulls. They conducted another study and concluded that eight rowers did not have enough incentive to win. Three rowers were replaced by the head of the department, his deputy for public relations and the head of the service for quality control. The team now had five rowers and five managers. In the third race, graduates fell behind on twenty corps, and they decided that the whole system of rowing needed a radical transformation. The remaining rowers were replaced by the auditors. In the last race, ENA did not even move. Auditors said that the game is not worth it and the race should be stopped immediately. Graduates of ENA did not care: they received great prizes and were sent to foreign lands for further training" [Clark, 2014. Pp. 57-58].

We all come across similar things in real life systematically. And it has to change. That is exactly the point of this textbook.

Conclusion on the results of a thoughtful study of the said textbook by I.V. Ponkin: if you want to understand the nature of Public Administration, its moral, legal and scientific foundations, goals and objectives, master the principles and logistics, tools and concepts, understand Public Administration models, features of Public Administration in specific conditions and Public Management of specific facilities, ailments and problems of the state and Public Administration system, trends and prospects for the development of Public Administration, new approaches in Public Administration, get all this in a systematic presentation, and most importantly – if you are striving to succeed in this direction, then of course you

will absolutely need this textbook by I.V. Ponkin and it will be very useful.

Ponkin's textbook contains the most detailed information and the deepest analytical research of all thematic fields and horizons of the general theory of Public (state and municipal) Administration, possessing powerful information and reference potential and leaving authors of almost all other such publications far behind.

The textbook, which is well developed from the scientific point of view, is oriented for the real educational process, is well thought out in the educational-methodical matter. And this is not accidental, since the author has been teaching this course for ten years already, having tested the materials in classes with students; he also conducts scientific research in these areas at the fundamental level.

The drawbacks. What can one say about the shortcomings? Let's say that the textbook does not have enough recipes to restore order in the government in today's Russia. The sections on the concept of good (proper) Public Administration and the new model of Public Administration, on risk management technologies, uncertainties and mistakes in Public Administration - all this is somewhat different, it is more a theory, although it is perfectly worked out. And we are talking about strategies and operational-instrumental recipes. The drawback is the lack of the author's views on how to describe the models of Public Administration that took place in our country before. And one more thing – setting questions on pp. 33-34 (for students to do self-testing) I.V. Ponkin offers a brief description of the French, American, Italian, Spanish, German, Canadian, British and other scientific schools of Public Administration. But the answers to these questions cannot be found in the textbook. Although such material (even in a comparative context) would make this textbook priceless.

Despite the mentioned shortcomings (that are not so significant for such an extraordinary publication), the textbook by Igor Ponkin "The Theory of Public Administration" for the Magistracy and Public Administration programs is a unique and valuable work, providing the significant advancement for teaching the theory of state and municipal administration compared with earlier works from other authors.

The textbook leaves a very good impression, it is prepared taking into account the most advanced foreign and Russian experience teaching the theory of state and municipal government and, of course, will be useful to those for whom it was developed. However, the above-mentioned textbook will also give a lot to already established administration specialists and experts in this field – both in public and private sectors. And because of this, the textbook will undoubtedly be in demand both by students and faculty.

References

Ponkin I. V. Theory of public administration: Textbook for the Magistracy and Master of Public Administration programs. Foreword by A.B. Zelentsov, Institute of Civil Service and Management RANEPA under the President of the Russian Federation. Moscow: Buki Vedi, 2017. 728 p. In Russian.

Ponkin I.V. The General Theory of Public Administration: Legal framework, goals, principles, tools, models and concepts of Public Administration: Lecture course / Institute of Civil Service and Management RANEPA under the President of the Russian Federation. Moscow: Buki Vedi, 2016. 252 p. In Russian.

Ponkin I.V. The Theory of Deviantology of Public Administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in Public Administration / Institute of Civil Service and Management RANEPA under the President of the Russian Federation. Foreword by A.B. Zelentsova. Moscow: Buki Vedi, 2016. 250 p. In Russian.

Clark S. France and the French. What the guides are telling about: Translated from English by Y.S. Evtushenkova. Moscow: RIPOL classic, 2014. 288 p. In Russian.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-104-109

Использование опыта несоциалистических стран при разработке Конституции СССР 1977 года

ИЛЬЯ НИКОЛАЕВИЧ СТРЕКАЛОВ, магистрант кафедры истории государства и права юридического факультета, аспирант исторического факультета

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1). E-mail: strek93@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена 40-летию со дня принятия Конституции СССР 1977 года. В ней рассмотрены вопросы истории создания основного закона, в частности, аспект политико-правовых заимствований различных норм, наименований и институтов из опыта зарубежных стран. Исследование установило, что создатели проекта конституции были хорошо осведомлены об опыте зарубежных стран, не входивших в международный социалистический лагерь и относившихся в своё время к капиталистическим, — в частности, речь идёт об Италии, Германии, США и Великобритании. Практика этих стран была интересна авторам советского конституционного проекта, как с точки зрения политической культуры, так и с позиций заимствования отдельных правовых институтов и государственных учреждений. Это говорит в пользу высокой квалификации советских юристов, работавших в Президиуме Верховного Совета СССР — высшего органа государственной власти страны. Архивные документы свидетельствуют о том, что советские граждане также обращали внимание на опыт несоциалистических стран, когда обращались с письмами в Конституционную комиссию. Вопрос проектов заимствований и их дальнейшей судьбы рассматривается в контексте исторических событий, происходивших в СССР в 1960—70-е годы.

Ключевые слова: Конституция, СССР, развитой социализм, Верховный Совет СССР, партийно-государственные кадры, H.C. Хрущёв, Л.И. Брежнев

И.Н. Стрекалов. Использование опыта несоциалистических стран при разработке Конституции СССР 1977 года. *Государственная служба.* 2017. № 5. С. 104–109.

THE USE OF THE EXPERIENCE OF THE NONSOCIALIST COUNTRIES DURING THE DRAFTING OF THE CONSTITUTION OF THE USSR (1977)

ILYA N. STREKALOV, Graduate Student of the Chair of the History of State and Law of the Faculty of Law, Post-graduate Student of the Faculty of History

Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie gory, Moscow, Russian Federation, 119991). E-mail: strek93@mail.ru

Abstract: The article is devoted to the 40th anniversary of the adoption of the Constitution of the USSR (1977). The background of making of the main law is considered in the article, in particular, the aspect of the legal-political borrowings of various norms, names and institutions from the experience of foreign countries. It was found out by the study that the creators who took part in scrutinizing the constitutional project were informed enough about the practice of foreign countries that were not included in the international socialist bloc and were named at some periods as capitalist countries, Italy, Germany, USA, Great Britain among them, for instance. The authors of the Soviet Constitution project were eager to examine the practice of these states in different aspects, such as political culture, as well as the borrowing of separate legal institutions and state bodies. It demonstrates high qualification of soviet lawyers who worked in the Presidium of the Supreme Council of the USSR – the highest state body of the country. The archive documents show that soviet citizens also paid attention to the experience of nonsocialist countries while writing letters to the Constitutional Commission. The question of projects of using such experience and its future was considered in the context of historical events in the USSR in the 1960–1970's.

Keywords: Constitution, USSR, developed socialism, Supreme Council of The USSR, state and political staff, N.S. Khrushchev, L.I. Brezhnev

I.N. Strekalov. The use of the experience of the nonsocialist countries during the drafting of the Constitution of the USSR (1977). In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2017. \mathbb{N}^2 5. P. 104–109. In Russian.

Введение

Создание конституции любой страны всегда является комплексным процессом. Он включает в себя обращение к государственному строю разных стран, анализ и оценку зарубежного опыта, возможность заимствований в национальном законодательстве. История создания Конституции СССР 1977 года - не исключение, и этот сюжет особенно интересен с учётом того, что советское государство было социалистическим. Примечательно, что в архивных документах фонда Верховного Совета СССР (Фонд 7523 Государственного архива Российской Федерации) имеются материалы, свидетельствующие о попытке заимствования опыта несоциалистических стран, что не очень характерно для советской конституционной истории. Так, в распоряжении исследователей находятся документы, подготовленные в аппарате Президиума Верховного Совета СССР, а также материалы, поступившие туда от других адресатов (стенограммы совещаний в Президиуме сотрудников его аппарата и представителей государственно-правовой науки, предложения граждан, поступавшие в процессе создания Конституции).

Историография этого вопроса не столь богата. А.А. Данилов, исследуя процесс подготовки Конституции при Н.С. Хрущёве, отмечает, что для руководства страны «готовили справочные материалы по действующим Конституциям целого ряда буржуазных стран...» [Данилов, 2013. С. 502], однако автор, вскользь упоминая эти страны (Веймарскую Германию, ФРГ, Японию, Италию), говорит, что интерес к конституциям этих стран объяснялся желанием заимствования атрибутики в названиях высших органов государственной власти (например, «Президент СССР» в проекте при Н.С. Хрущёве) [Данилов, 2013. С. 503]. С.А. Байбаков, изучивший весь процесс подготовки Конституции, говорит о нём, как о попытке синтеза опыта советского государственного строительства «с достижениями конституционной мысли зарубежных социалистических и даже капиталистических стран» [Байбаков, 2013. С. 512], однако дальнейшего развития эта мысль у автора не получает.

Задача настоящего исследования состоит в том, чтобы проанализировать на основе архивных документов фонда Верховного Совета СССР, что именно и каким образом хотели создатели Конституции СССР 1977 года заимствовать из опыта несоциалистических стран.

Новая Конституция СССР и зарубежная политическая культура

На этапе разработки Конституции во время правления Н.С. Хрущёва этот опыт стал активно изучаться. 17 июля 1962 года Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев передал через начальника Секретариата Президиума К.У. Черненко секретарю Президиума М.П. Георгадзе по правительственной связи предварительные замечания, возникшие у него при первом чтении материалов: «Л.И. Брежнев еще раз обращает внимание всех товарищей начать изучение указаний В.И. Ленина..., а также опыта, накопленного

в государственном строительстве (выделено мной. – И.С.)» ¹. Безусловно, такое указание может подвергаться как ограничительному, так и расширительному толкованию (вплоть до изучения опыта самых разных стран, в том числе несоциалистических), поскольку нет указания на практику именно советского или социалистического строительства.

На совещании, посвященном обсуждению материалов к проекту новой Конституции, выступил заведующий юридическим отделом Президиума Верховного Совета СССР Ф.И. Калинычев с поддержкой мнения секретаря Президиума М.П. Георгадзе, возможно, высказанного до совещания: «Предложения тов. Георгадзе относительно того, чтобы собрать законодательный конституционный материал нашего Советского государства и других стран - социалистических и капиталистических (выделено мной. – И.С.), я поддерживаю»². Он аргументировал свою позицию следующим образом: «Конституции буржуазных стран разрабатывались при участии коммунистов и под воздействием коммунистов. Они были приняты на волне антифашистского движения. Таковы французская Конституция, итальянская Конституция, а также частично японская Конституция. Знать эти конституции следует, а полезные можно и позаимствовать, изучить, как решаются у них те или иные вопросы. Надо взять также французскую Конституцию 1948 года и посмотреть тот раздел, где записано право на труд»³. Таким образом, Ф.И. Калинычев прежде всего говорит о конституциях зарубежных капиталистических стран как о материале, который надо иметь в виду при обсуждениях проекта Конституции для поиска оптимального варианта в рамках социалистического устройства государства, а также о заимствовании общественных и государственных институтов, если они в сущности своей не противоречат советскому строю.

Заведующий отделом по вопросам работы Советов Президиума П.В. Туманов, согласившись с ранее высказанными предложениями, добавил: «Что нам надо иметь? Обязательно надо достать немецкую Веймарскую конституцию. В 1935 году в Конституции, в разделе «Избирательная система» был использован этот материал. Он очень интересный и использовать его надо» ⁴. Если обратиться к Веймарской конституции 1919 года, то можно отметить, что выборы по ней являются всеобщими, равными, прямыми, тайными (статья 22), Рейхстаг избирается на началах пропорционального представительства (статья 22) на четыре года (статья 23). Рейхсрат избирается правительствами для представительства германских областей (статья 60), от каждой из областей соразмерно её населению (статья 61). Во многом это напоминает палаты Верховного Со-

¹ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 7. Л. 203.

² Там же. Л. 208.

³ Там же.

⁴ Там же. Л. 210.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

вета СССР – Совет Союза и Совет Национальностей, появившиеся по Конституции 1936 года, хотя эти палаты составляют единый законодательный орган, в то время как Рейхстаг и Рейхсрат его не составляли, а Рейхсрат избирался косвенным путём. Тем не менее, интересно, что Конституция 1977 года в итоговом варианте сохраняет структуру Верховного Совета СССР, заложенную ещё в 1936 году, возможно, под влиянием Конституции Веймарской Республики 1919 года.

К опыту несоциалистических стран обращались, касаясь вопроса надзора за исполнением законов, принятых Верховным Советом СССР. Сотрудник аппарата Президиума Верховного Совета СССР А.Ф. Шебанов на обсуждении материалов к новому проекту 25 марта 1963 года говорил о надзоре за соблюдением норм Конституции: «Надо поднять значение Конституции, чтобы она лежала настольным документом у каждого советского работника... И ответственность за нарушение Конституции должна быть более четко провозглашена. Надзор за исполнением Конституции должен быть более четким» ⁵. Говоря о недостаточной урегулированности института надзора за соблюдением Конституции, он вспоминает об Англии: «...раз мы говорим о народовластии, власть народа выражена в Конституции, и нам надо сказать о надзоре. Возьмите вы в современной Англии - чрезвычайно запутано законодательство, но хабиас корпус акт каждый англичанин знает и за него держится. Нам так же нужно, чтобы Конституция для каждого гражданина была его актом» 6. Шебанов, таким образом, не призывал заимствовать английский правовой опыт, но обратил на него внимание в ходе дискуссии, чтобы её участники могли высказать свои идеи о том, как эффективно организовать надзор за соблюдением законодательства.

Конституционный проект и обновление партийно-государственных кадров

Другая линия, связанная с обращением к конституциям несоциалистических стран, состоит в желании некоторых законодателей разработать институт, который бы позволял бывшим руководителям государства и партии, а также выдающимся лицам, принимать участие в принятии государственных решений в силу их заслуг перед страной. В одной справке без указания даты 7, подписанной сотрудницей аппарата Президиума Верховного Совета СССР Л. Стешенко, даются извлечения – по одной статье из Конституции Бельгии 1831 года, Конституции Италии 1947 года, Конституции Королевства Нидерландов 1815 года. В первом случае говорится о сыновьях короля Бельгии или принцах правящей ветви бельгийской династии, являющихся сенаторами по праву при условии достижении ими

18-летия. Во втором – о том, что бывший президент является сенатором по собственному праву и пожизненно, если не откажется от этого, а также о том, что президент может назначить пять граждан сенаторами пожизненно за выдающиеся заслуги перед государством (этот вариант в справке слева сбоку выделен линией простым карандашом). В третьем случае уточняется информация о Государственном совете, председателем которого является король, который может назначать его членов, а его дочь и принц Оранский по праву входят в состав совета по достижении 18 лет.

В архивном деле рядом с этой справкой расположена пояснительная записка⁸, в которой разъясняется, как сохранение государственных деятелей в специальных органах осуществляется в капиталистических странах в зависимости от формы правления. В монархиях эту роль играет верхняя палата парламента (приводится пример Палаты лордов в Англии, куда король назначает пожизненных пэров, в т.ч. возведением в достоинство лорда). Также приводится пример сената, наполовину назначаемого королём, - в Ливии и Иране. В Канаде сенаторы назначаются пожизненно генерал-губернатором от имени короля. В государствах с республиканской формой правления, как отмечается в справке, такое обычно не практикуется, хотя Италия представляет исключение: пожизненно сенаторами в ней являются бывшие президенты страны, а также пять человек, назначенные ими в период правления за особые заслуги перед государством.

Отмечается, что для социалистического государства, каковым является СССР, такой институт в принципе неприемлем, поскольку в нем действует принцип строгой выборности представительных органов, и в этом случае повторное занятие должности возможно только с помощью переизбрания. В противном случае нарушается принцип ответственности представительных органов, сочетающих уже выборных и назначаемых лиц, перед народом. «В то же время, видимо, не совсем правильно исключать из государственной жизни людей, отдавших всю свою жизнь государственной и общественно-политической деятельности, чьи заслуги являются общепризнанными, но которые в силу болезни или старости уже не могут активно трудиться на крупных государственных постах» ⁹. Предлагается создать Высший консультативный совет при Президиуме Верховного Совета СССР – орган, членами которого являются бывшие председатели Президиума и лица, назначенные самим органом за государственные заслуги (всего - 15-20 человек). Им может быть предоставлено право присутствия и совещательного голоса на заседаниях Верховного Совета СССР, его Президиума и постоянных комиссий, внесения предложений на их рассмотрение, а также изучения вопросов, требующих тщательной подготовки. Отдельно выделяется их право присутствовать на торжественных церемониях, ка-

⁵ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 18. Л. 149.

⁶ Там же. Л. 149-150.

Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 50. Л. 22.

³ Там же. Л. 23.

⁹ Там же. Л. 24.

сающихся той должности, которую они ранее занимали. Примечательно, что в скобках автор справки уточняет: «Следует отметить, что бывшие президенты США участвуют во всех национальных церемониях сообразно своему рангу» 10 .

В другом архивном деле (с документами без датировок) сохранилась записка под названием «О некоторых вопросах представительства в Верховном Совете СССР», где наряду с идеей представительства общественных организаций в Верховном Совете СССР, предлагается ввести, по представлению Президиума и рассмотрению мандатной комиссией Совета Союза, и голосованием на его первой сессии, 10 депутатов в Совет Союза Верховного Совета СССР «от ветеранов КПСС и Советского государства» 11. Это обосновывается возможностью использования их опыта в партийной и государственной деятельности. Отдельно в конце записки, без указания на необходимость использования данного положения, выделяется положение Конституции Италии 1947 года о нахождении в сенате пожизненных членов, в том числе бывшего президента и иных лиц, назначенных за заслуги президентом. В справке без даты и подписи, являющейся приложением к этой записке, предлагается сохранять таких почётных депутатов решением Верховного Совета СССР по представлению Президиума 12.

Таким образом, ориентируясь на конституционное законодательство капиталистических стран (прежде всего, на итальянское), предлагалось ввести институт специального представительства при высшем органе государственной власти – Верховном Совете СССР – для бывших руководителей Советского государства и лиц, отличившихся особыми заслугами перед страной. Сложно сказать, когда были составлены эти материалы, учитывая, что Л.А. Стешенко, сделавшая справку с извлечениями из конституций, начала работу в аппарате Президиума в 1967 году. Вероятнее всего, её справку (как и прилагаемые к ней материалы) не представляется возможным датировать ранее этого года.

Остальные справки точной датировке не поддаются, возможно, они относятся к 1962–1964 годам. В проекте Конституции, подготовленном после заседания Конституционной комиссии 16 июля 1964 года, итоговым на момент смещения Н.С. Хрущёва, имеется статья 159, в которой говорится: «При Президиуме Верховного Народного Совета СССР в качестве консультативного органа действует Институт старейшин, состав и характер работы которого определяются законом. Работой Института старейшин руководит Президиум Верховного Совета СССР. Институт старейшин свои рекомендации по государственным, хозяйственным и культурным вопросам передает Президиуму Верховного Народного Совета СССР или Совету Министров СССР» 13.

Состав органа не указан, однако можно предположить по его названию, что туда входили бывшие партийные и государственные руководители. Это нововведение отметила исследователь проекта Конституции 1964 года С.С. Згоржельская в своей диссертации, не указав на возможное заимствование. Она говорит о том, что в первоначальном проекте он назывался «Союзное Совещание», а смысл его, по архивным документам, был в привлечении к работе вышедших в отставку деятелей партии и государства [Згоржельская, 2006. С. 146]. Отметим, что такой статьи не будет в последующих проектах, следовательно, материалы, послужившие обоснованием для «Института старейшин», нельзя датировать позднее осени 1964 года.

Идея создания органа, в котором бы работали бывшие представители высшего руководства партии и государства, по возрасту и состоянию здоровья не способные эффективно исполнять свои обязанности на высоких постах, не случайна для конституционного проекта времён «оттепели». Она коррелирует с замыслами Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущёва о ротации партийных кадров и в целом — с его идеей постоянного обновления состава партийного и государственного аппарата. На заседании Президиума Политбюро ЦК КПСС 14 декабря 1959 года Хрущёв, обратив внимание присутствовавших при обсуждении проекта новой программы партии (которую примут в 1961 году) на опыт США (Президент не может занимать свой пост более чем два срока), посетовал, что в СССР такого демократичного способа формирования руководства нет: «... Почему мы должны бояться, что же, мы не уверены в своей системе или меньше уверены, чем эти буржуа и капиталисты, помещики? Ничего подобного, я не верю в это. Затем, мы выбрали, нас выбрали и мы самые гениальные? А за нами люди совершенно незаслуженные? Ничего подобного. Это естественно, что когда человек умрёт, то люди выдвинут человека из своей среды. Поэтому я считал бы, что нужно так сделать, чтобы таким образом всё время было обновление» [Президиум ЦК КПСС..., 2015. С. 415-416]. Хрущёв отметил, что можно было бы выбирать и Президиум (Политбюро), и ЦК КПСС, каждый раз обновляя их на определённую часть от общего числа членов, а если кто-то из членов этих органов достоин продления полномочий, то необходимо решать это закрытым голосованием при наличии 80-90% положительных голосов. Всё это, заключил он, необходимо отразить в новой программе партии. И это было сделано: одним из принципов Программы КПСС 1961 года стало «систематическое обновление состава руководящих органов» [Программа..., 1961. С. 102–103]. В частности, имелось в виду избрание руководящих работников не более чем на три срока подряд (хотя слово «подряд» с юридической точки зрения здесь могло быть истолковано так, что одно и то же лицо могло избираться через срок на три срока подряд – и так далее).

Но этот план Хрущёва столкнулся со сложностями в партийном руководстве. Об этом свидетельствуют дневниковые записи члена Президиума (Политбюро)

¹⁰ Там же. Л. 25.

¹¹ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 42. Л. 178.

¹² Там же. Л. 180.

¹³ Там же. Л. 142.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

ЦК КПСС, первого секретаря ЦК КПУ (Украины) П.Е. Шелеста, который 3 июля 1964 года пригласил к себе на обед Л.И. Брежнева. После обеда, судя по словам автора, состоялся откровенный разговор, в котором Брежнев негативно охарактеризовал идею Хрущёва о ротации кадров, сказав о том, что «он только прикрывается омоложением кадров, а на самом деле хочет разогнать опытные кадры, чтобы вершить самостоятельно все дела» [Шелест, 1994. С. 201]. При этом Брежнев подчеркнул конфиденциальный характер всего этого разговора. Очевидно, уже в то время в руководстве страны готовился план по смещению Н.С. Хрущёва со всех постов, которое произойдёт в октябре 1964 года на Пленуме ЦК КПСС.

Таким образом, в разработке магистральной идеи периодического обновления бюрократии, партийного аппарата для его более эффективной деятельности сыграло свою роль обращение к опыту зарубежных стран, не входивших в социалистический лагерь (прежде всего, Италии и США). Впрочем, эта идея была снята с повестки дня к концу 1960-х годов – руководство страны во главе с Л.И. Брежневым, стремясь оправдать ожидания партийных функционеров и широких масс населения, уставших от реформ и «перетрясок» со стороны Н.С. Хрущёва, сделало основополагающим принцип стабильности в работе партийных и государственных кадров. Сложно судить о том, было это решение верным или ошибочным, но факт остаётся фактом.

Зарубежный опыт в письмах советских граждан

Идеи заимствования опыта несоциалистических стран при разработке Конституции проводились и отдельными советскими гражданами, чьи письма поступали в партийные и государственные органы. Некоторые из них были в духе происходивших на рубеже 1950–60-х годов резких перемен в международных отношениях между СССР и США, а также известного лозунга Н.С. Хрущёва: «Догнать и перегнать Америку!».

Так, В.И. Целинко (г. Волжский, пос. Рабочий) в январе – начале февраля 1960 года направил два письма в Комиссию законодательных предположений Совета Союза Верховного Совета СССР (откуда они пришли в Президиум Верховного Совета СССР). В одном из писем он считает, что «мы должны единовременно нанести нашему самоуверенному партнеру по соревнованию решительный удар в политическом направлении и сбить с него спесь и самоуверенность в своем политическом превосходстве» 14, поэтому необходимо принять «Всенародную Ленинскую Хартию Прав и Свобод Человека в СССР» 15. Этот документ должен, по мысли автора, обеспечить основы правового статуса личности в советском государстве лучше, чем в капиталистических странах: «Человек с большой буквы, его Счастье, его Достоинство — вот что должно быть в центре Главного Закона страны!» ¹⁶. Примечательно, что центральное понятие будущего основного закона, по мысли Целинко, – «хартия». Автор предвидит возможные возражения против такого слова в названии основного закона страны, но в конце второго письма объясняет применение термина: «Включая это слово в название Главного Закона нашей страны, я имел в виду соревнование с англосаксами и решил, что слово «хартия» поможет ускорить «просветление» голов и англосаксов, и других народов, употребляющих аглийский язык» ¹⁷.

На обороте последнего листа второго письма сотрудник аппарата Президиума Верховного Совета СССР Н. Николаева 18 марта 1960 года написала, что гражданину Целинко по телефону (через Волжский горисполком) было сообщено, что его предложения будут рассмотрены при разработке вопроса о внесении изменений в Конституцию СССР (однако тогда вопрос о новом основном законе официально ещё не стоял) ¹⁸.

Более конкретное предложение - о заимствовании опыта конституционного законодательства США - было дано в послании гражданки Крыловой (г. Горький), поступившем в Секретариат Президиума Верховного Совета СССР из Общего отдела ЦК КПСС, куда было направлено письмо 22 декабря 1964 года. Оно было написано на фоне смещения Н.С. Хрущёва с партийных и государственных постов, о чём свидетельствует его начало: «14 октября 1964 года вызвало разные разговоры о необходимости не на словах, а на деле соблюдения революционной законности» 19. По мысли автора, Конституция СССР несовершенна, надо «использовать самые лучшие образцы обеспечения демократии, которые имеются в Англии, Японии, Франции и США, касающиеся охраны и неприкосновенности главных новых руководителей партии и правительства от случайности» ²⁰. По мнению Крыловой, надо было ввести должности вице-президента и вице-премьера, ограничить возможность избрания высших руководителей только двумя сроками без исключений. В ответе сотрудников Президиума Верховного Совета СССР от 31 декабря 1964 года Крыловой сообщалось, что её письмо получено (без традиционной формулировки «будет рассмотрено при разработке...», что указывает, скорее всего, на отсутствие интереса сотрудников аппарата Президиума к предложениям женщины) ²¹.

Гражданин А.А. Удовенко (Новочеркасск) 9 июня 1973 года направил в Верховный Совет СССР письмо, в котором предлагал изменить статью 128 Конституции, дополнить ее тем, что тайна телефонных разговоров также должна охраняться законом: «В изученных мною конституциях буржуазных государств такая приписка имеется. Ещё – мало сказать «охраняются законом»

¹⁴ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 323. Л. 2 об.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же. Л. 10.

¹⁸ Там же. Л. 10 об.

Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 339. Л. 83.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. Л. 81.

– надо иметь такие законы» ²². В своем ответе сотрудники аппарата Президиума Верховного Совета СССР указали, что предложение Удовенко будет учтено при разработке проекта, а в левом верхнем углу бумаги сотрудник аппарата написал, что это обращение включено в справку о предложениях граждан за 1973 год ²³.

Заключение

Итак, в той или иной форме к заимствованию конституционного опыта несоциалистических стран создатели Конституции СССР 1977 года и советские граждане обращались в разные годы. При этом поднимались следующие вопросы: избирательная система, надзор за исполнением законов, государственный орган для бывших партийных и государственных деятелей, обновление партийных и государственных кадров, обозначение основного закона страны, разрешение ситуации, связанной с отстранением главы партии и государства от должности, право граждан на тайну телефонных разговоров. Последнее было в итоге учтено в статье 56 Конституции. Из всего остального наиболее серьёзным

Литература

Байбаков С.А. Современные представления о разработке проекта третьей Конституции СССР (1977 г.): по новым архивным материалам. От Древней Руси к Российской Федерации: история российской государственности. Материалы международной научной конференции. Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–29 сентября 2012 г. СПб.: Алетейя, 2013. С. 512–525.

Данилов А.А. Конституционное строительство в СССР в 1945–1964 гг. От Древней Руси к Российской Федерации: история российской государственности. Материалы международной научной конференции. Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–29 сентября 2012 г. СПб.: Алетейя, 2013. С. 499–511.

References

Baibakov S.A. Modern ideas about drafting of the third Constitution of the USSR (1977): on new archival materials. In: Ot Drevnei Rusi k Rossiiskoi Federatsii: istoriya rossiiskoi gosudarstvennosti. Materials of the International scientific conference. Moscow, M.V. Lomonosov Moscow State University, September 28–29, 2012. St. Petersburg: Aleteiya, 2013. P. 512–525. In Russian.

Danilov A.A. The creation of a Constitution in the USSR in 1945–1964.
 In: Ot Drevnei Rusi k Rossiiskoi Federatsii: istoriya rossiiskoi gosudarstvennosti. Materials of the International scientific conference. Moscow, M.V. Lomonosov Moscow State University, September 28–29, 2012. St. Petersburg: Aleteiya, 2013. P. 499–511. In Russian.

образом в проекте Конституции (1964 год) рассматривался лишь третий из перечисленных вопросов, на мысль о котором навёл институт пожизненных членов Сената в Конституции Италии. Причины возможного появления такого государственного органа могут быть разными: С.С. Згоржельская считает, что это был необходимый шаг в условиях заложенного в проекте принципа ротации кадров, хотя на практике, как считает автор, влияние членов этого органа могло быть широким, в зависимости от «административного ресурса» (фраза не поясняется) и авторитета того или иного деятеля [Згоржельская, 2006. С. 146]. Можно предположить, что подобный государственный орган мог обеспечивать обновление партийно-государственной кадровой системы. Тем не менее, проект не был реализован.

Обращение к заимствованию опыта несоциалистических стран при разработке Конституции СССР 1977 года интересно по причине малоизученности этого вопроса. В контексте исторической эпохи шли поиски возможной альтернативы тем или иным положениям последнего основного закона СССР, разрабатывавшегося на протяжении двадцати лет. Оно свидетельствует о высоком уровне разносторонней политико-правовой культуры советских юристов, работавших в высшем органе государственной власти Советского Союза.

Згоржельская С.С. Концепция общенародного государства в проекте Конституции СССР 1964 г. Дисс. канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2006.

Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления: В 3 т. Т. 1. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы / глав. ред. А.А. Фурсенко. 3-е изд., испр. и доп. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Госполитиздат, 1961.

Шелест П.Е. ...Да не судимы будете. Дневниковые записи, воспоминания члена Политбюро ЦК КПСС. М.: Оригинал, 1994.

Prezidium TsK KPSS. 1954–1964. Draft minutes of meetings. Transcripts. Resolutions: In 3 volumes. Vol. 1. Draft protocol records of meetings. Transcripts / Ed. by A.A. Fursenko. 3-d Ed. M.: Politicheskaya entsiklopediya, 2015. In Russian.

Program of the Communist Party of the Soviet Union. M.: Gospolitizdat, 1961. In Russian.

Schelest P.E. ...Do not be judged. Diary entries, memoirs of a member of the Politburo of the CPSU Central Committee. M.: Original, 1994. In Russian.

Zgorzhelskaya S.S. The concept of a nation-wide state in the draft of Constitution of the USSR in 1964. Cand. Sc. (Law) Diss. M.: *RGB*, 2006. In Russian.

²² Государственный архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 364. Л. 167.

²³ Там же. Л. 166.

КУЛЬТУРНЫЙ ИМПЕРАТИВ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-110-114

Духовная сила хорового пения – резонанс с окружающим миром

ЛЮДМИЛА ОЛЕГОВНА ТЕРНОВАЯ, доктор исторических наук, профессор кафедры социологии и управления Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ). (125319, Москва, Ленинградский проспект, 64). E-mail: 89166272569@mail.ru

Аннотация: Хор называют прообразом идеального общества. Хоровое пение известно издревле. В религиозной и в светской традициях оно всегда играло роль объединения людей. Русская хоровая традиция берет начало в византийской духовной музыке. Но очень быстро на Руси начала формироваться собственная хоровая культура, которую поддерживали все слои общества. Пение в хоре не просто оказывало человеку возможность почувствовать свою общность с окружающими людьми и природой, оно придавало новые силы. Поэтому так часто именно в годы военных испытаний рождались выдающиеся произведения для хора. Они воодушевляли бойцов, идущих сражаться. Период Отечественной войны 1812 года связан с созданием многих, ставших известными хоровых коллективов. В 1941 году на Белорусском вокзале Краснознаменным ансамблем красноармейской песни и пляски СССР впервые была исполнена «Священная война» – песня, которая стала гимном защиты Родины. Но хор также призывал к миру, пение становилось частью молитвы о мире. Хоровым пением отмечаются мероприятия в память жертв террористических актов 11 сентября 2001 года. Сейчас хоровое пение выступает одним из направлений международного сотрудничества. С 2000 года раз в два года проводятся Всемирные хоровые игры. Праздники песни стран Балтии включены в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Хоровое пение помогает человеку почувствовать себя причастным к государственным интересам. Их понимание выражается в хоровом пении государственных гимнов, ставшем хорошей традицией в современной России.

Ключевые слова: хор, церковная музыка, государственный гимн, хоровое движение, праздники песни, Всемирное наследие ЮНЕСКО, международное сотрудничество

Терновая Л.О. Духовная сила хорового пения – резонанс с окружающим миром. *Государственная служба*. 2017.№ 5. С. 110–114.

THE SPIRITUAL POWER OF CHORAL SINGING - A RESONANCE WITH THE SURROUNDING WORLD

LUDMILA O. TERNOVAYA, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Sociology and Management Moscow Automobile and Road Construction State Technical University (MADI), (64 Leningradski prospect, Moskow, 125319). E-mail: 89166272569@mail.ru

Abstract: Choir is sometimes called the prototype of an ideal society. Choral singing has been known since ancient times. In religious and secular traditions, it has always played the role of uniting people. Russian choral tradition originates in Byzantine spiritual music. But very quickly Russia began to form its own choral culture, which was supported by all segments of society. Singing in the choir not only made it possible for a person to feel his/her unity with surrounding people and nature, but it also gave the new strength. That's why it was so often during the years of military trials that outstanding music works for the choir were born. They encouraged the fighters who were going to fight. The period of the Patriotic War of 1812 is associated with the creation of many well-known choral collectives. In 1941, at the Belorussian station Krasnoznamennaya Red Army Song and Dance ensemble of the USSR had first performed the "Svyashchennaya voyna" ("Sacred War") – a song that became the anthem for the defense of the Motherland. But the choir also called for peace, choral singing became part of a prayer for peace. Choral singing commemorates the victims of terrorist attacks on September 11, 2001. Now choral singing is one of the directions for international cooperation. Since 2000, World Choral Games are held every two years. Songs of the Baltic countries are included in the UNESCO World Heritage List. Choral singing helps a person to feel involved in the state interests. Their understanding is expressed in choral singing of national anthems, which has become a good tradition in modern Russia.

Keywords: choir, church music, national anthem, choral movement, song festivals, UNESCO World Heritage, international cooperation

Tenrovaya L.O. The spiritual power of choral singing – a resonance with the surrounding world. In: *Gosudarstvennaya sluzba*. 2017 № 5. P. 110–114.

Origins of Choirs

The choir (ancient Greek word χορός means "a crowd") is not only a singing collective, but also a joint and harmonious sounding of people's voices, which the choir unites irrespective of their religious affiliation, nationality, or social status. Singing in the choir teaches mutual understanding and respect. The founder of the studio movement in our country, the creator of a unique system of mass training in music and choral singing, the president of the Federation of Children and Youth Choirs of Russia G.A. Struve called a choir the prototype of an ideal society.

One of the first singing groups in history was the ancient Greek choirs. The choir played the role of public opinion during the tragic performances, which determined the actions of other characters. Aristotle in Poetics pointed out that "the choir should be considered one of the actors, it should be a part of the whole" [Aristotle, 1983. P. 666]. Ancient Greek choir always sang in one voice, either unaccompanied or with a Kitara, also played in unison with the choir. The choir emphasized the national character of the ancient Greek theater, expressed the attitude of the audience to the events of the play. It could act as a kind of "voice of the people", as, for example, in Aeschylus' "Persians" and "Agamemnon", Sophocles' "Antigone". But at the same time the choir could represent an independent actor – in Aeschylus' "Praying" and "Eumenides" [Redko, 2011].

Choirs and Religion

It is not a surprise that choral singing marked the birth of Christianity. The chosen people heard the first Christian singing from the angels when the baby Jesus was born (Luke 2: 13-14). Jesus Christ laid the beginning of singing in the Christian church. "Then they sang a hymn and went out to the Mount of Olives." (Matthew 26:30). Early Christianity adopted the ancient manner of choral singing. Until the X-XII centuries, the choirs sang only in unison or octave. Later voices were divided into low and high, for which different parties appeared. Until the XV century, and in the church hymn – until the XVII century, the choir consisted only of men. Exceptions were the nuns' choirs. The Laodicean Council, which took place about 360 AD, created 60 rules concerning questions of church administration and Christian piety. Rule 15 read: "Except for the singers who are in the clergy, on the pulpit of entering and according to the book of singers, there should not be some for singing in the church" ¹. Beginning with the 4th century, singing during the worship already covered most of the service; ritual examinations acquired a song character, in the voices of singing sounded shades of worldly freedom. This was important for attracting people with beautiful singing to attend church services, but at the same time moved to the development of church chanting, giving it a distinctive character. In the V century in Rome appeared schools that have been preparing singers for church choirs.

Fathers of the church were negative about singing and in particular, performance, in case the very performance, its theatricality, crossed out the spiritual component. The beauty of the chant was necessary at the time of listening to beautiful singing to fill the soul with the necessary morals. Thus, St.



Unknown lithographer. Russian singers, assigned to the 1st Infantry Regiment of the Prussian Guard, 1815. Germany, 1830-ies. Paper; lithography, watercolor. 28.8 x 24.1. From the library of the Winter Palace. Inv. ERVG-1196.

John Chrysostom from the church chair spoke to an indiscreet singer: "Miserable pauper! You ought to repeat angelic singing with trembling and reverence, and you introduce the customs of dancers here, waving your hands, stomping your foot, moving your whole body. Your mind is overshadowed by theatrical scenes and what happens there, you bring to the Church..." ².

The beauty born of music was stronger than the prescriptions. Multiplied to a high spiritual meaning, it is preserved in choral singing in the church to this day. "Do you know which sound seems to me the most beautiful in the world?" - Asked the American musician, writer, and artist M. Jira. "You are in the church; a choir of fifty is singing beautifully and loudly, but at some point all are silent, and for a brief moment these voices are merging into one, resonating in the ringing air" ³. Such resonance wore the broadest character in the past, combining a separate performance with the world sound.

Choirs in Russia

This pattern is well traced to the example of church hymns on Russian lands, which appeared with the Baptizing of Rus in 988. Since the Christianity was adopted as a religion from Byzantium, the traditions of worship and chants that existed at that time in the Byzantine Church came with it. In Kiev Rus, the centers of choral art were monasteries and princes' courts. In the XI century, at the St. Andrew's Monastery in Kiev, a women's school was opened where girls were taught singing. In the XIII century, singing schools appeared in Suzdal, and in the 15th century – in Moscow. Since 1589 in Moscow exemplary "chapels" were princes' singer's deacons and the patriarchal deacons and assistances of the deacons, united in organized fellowship with their own supervisors ("charterers"). At the end of the 17th century from the princes' singers,

¹ The rules of the Laodicean Cathedral // http://www.krotov.info/acts/canons/0343laod.html.

² Nikolsky A.V. A short essay on the history of church singing during the I-X centuries. Pg., 1916 // http://otechnik.narod.ru/liturgika40.htm.

³ Quotes About Singing // URL: http://quoteka.org/tag/penie/page/2.

КУЛЬТУРНЫЙ ИМПЕРАТИВ

who by Peter the Great's decree in 1713 were transferred to Petersburg, the St. Petersburg court choir begins, which name was the Court Chapel. During the reign of Catherine II, increased ties with the West influenced church music. Thanks to the work in St. Petersburg by B. Galuppi and D. Sarti, who wrote church music for Orthodox texts, and classes in Italy, taken by M.S. Berezovsky and D. S. Bortnyansky, they created a new style, close to Western European tradition; but in Russian church music it is usually called "Italian". At the same time, the decree of the Holy Synod of 1797 prohibited the performance of choral concerts at the Liturgy, but this prohibition did not diminish the inspiring nature of choral singing.

It is known that choral singing gives strength, which is especially in demand during the years of ordeal. After the Manifesto of Alexander I "On the Thanksgiving to the Lord God for the Release of Russia from the Invasion of the Enemy" of December 25, 1812, the Patriotic War of 1812 was often called the repulse of the invasion of "Dvunadesyati vazykov". This name came from the number of languages spoken in the invading army of Napoleon. This chaotic polyphony was opposed by a single power of patriotic enthusiasm. It is not surprising that this sound's reflection was the creation and wide performance of oratorios, cantatas and songs, the appearance of choral arrangements of folk songs, the widespread occurrence of landlord choirs (Sheremetyevsky, the choir of Prince Yuri Golitsyn). After General L. York von Wartenburg signed the Taourogen Convention on the stopping of military operations by Prussian troops against Russia, Friedrich Wilhelm III selected two dozen singers and composed a choir. Alexander I left them in the service of the Prussian king, and in 1814, as part of the 1st Life Guards Infantry Regiment, they solemnly entered Paris and there they supported the morale of the winners by choral singing 4.

Helping to specify the basic parameters of national identity a special place in Russian culture takes such a notion as "sobornost". The choir is the brightest expression of this concept's content. The history of the Russian state can be clearly traced through the life of well-known choral groups. These are: the Choir of the sovereign deacons (Khor gosudarevykh d'yakov) (1479), since 1717 - the Court Choir Chapel (Pridvornaya pevcheskaya kapella); from 1721 - the Choir of the patriarchal deacons (Khor patriarshikh d'yakov), which was later converted to the Synodal Choir. In 1911 the Choir was led by N.M. Danilin and toured in Italy, Austria, Germany; A. Toscanini and L. Perosi and the head of the Sistine Chapel in Rome enthusiastically spoke about the Choir, but in 1918 it was dismissed [Tugarinov, 2004]. Among the famous choirs were: the Choir of the Free Music School (Besplatnaya muzykal'naya shkola), created in 1862 by G.Y. Lomakin and M.A. Balakirev; Morozovsky Choir; Sokolovsky Choir of the Gypsies (Sokolovskiy Khor tsygan); Agrenev-Slavyanskiy Choir "The Slavonic Chapel" ("Slavyanskaya kapella") (1868); Chudovsky Choir (choir of the Moscow Metropolitan); Choir and Singing Chapel of the Russian Choral Society (Khor i Pevcheskaya kapella Russkogo khorovogo obshchestva) (1882 - 1888); the Spiritual Choir (Dukhovnyy khor) of A.P. Kayutov run by the manager of the Moscow branch of the insurance company "Russia"; Independent Choir (Nezavisimyy khor) of A.A. Arkhangelsky (St. Petersburg, 1880), after the revolution, it was renamed into the Labor Commulan Choir (Trudovoy kommunal'nyy khor), then into the State Choir (Gosudarstvennyy khor); the Choir of the Kiev St. Sophia Cathedral (Khor Kiyevskogo Sofiyskogo sobora) led by Y.S. Kalishevsky; Spiritual Choir (Dukhovnyy khor) of I.I. Yukhov which was created as a family ensemble in 1900 by peasant Yukhov, who later received a diploma of the regent of the Synodal School; Choral chapel (Khorovaya kapella) of the merchant N.S. Perlov, managed by F.A. Ivanov, consisting of a hundred boys and a hundred men; Choir of the Don Cossacks (Khor donskikh kazakov) (1919 - 1985) led by S. Zharov.

Choral Music

Musical works always reflect the surrounding world in its spiritual, socio-economic and political diversity. In Russia, a special place in the development of a patriotically oriented secular choral culture belonged to the opera. M.I. Glinka had given the choir a symbolic position in the dramatic action. The inclusion of choral parts in musical compositions has always conveyed the scale of the influence of the event marked by music in the course of history. For example, the solemn overture "1812" - an orchestral work by P.I. Tchaikovsky in commemoration of the victory of Russia in the Patriotic War of 1812, which premiered on August 20, 1882, begins with the gloomy sounds of the Russian church choir, recalling the declaration of war, which took place in Russia in church services. After that sounds a prayer (troparion "Our Lord Save Your People" ("Spasi Gospodi lyudi tvoya")) about the victory of Russian weapons in the war. Then follows the melody representing the marching armies (the French anthem "Marseillaise" reflects the victories of France and the capture of Moscow in September 1812). The sounds of Russian folk dance ("Ey, Dunay, moy Dunay, Ey, veselyy Dunay") symbolize the battle of Borodino. The flight from Moscow in late October 1812 is indicated by a descending motive. The cannon's thunder reflects military successes in approaching the borders of France. With the end of the war, the theme of the troparion returns performed solemnly and joyfully by an orchestra with a bell ringing. Behind the guns and sounds of the march, the energetic theme is heard of the Russian national anthem "Bozhe, Tsarva khrani" ("God, Save the Tzar"), which is contrasted with the French hymn that sounded before. The strength of this work is so great that it is often performed at the most solemn moments in other countries, for example, on July 4, the Independence Day of the United States, along with other patriotic music. With the help of choral singing people's aspiration to express their participation in the most important events in the country and the world is realized. In 1913, in the year of the 300th anniversary of the Romanov dynasty, in the Perm province, 300 peasant choirs sang music from Glinka's opera "Life for the Tsar" ("Zhizn' za tsarya").

Choirs in the Times of Change and Struggle

It is natural that after the revolutions, those get the support in the choral movement, who feel the world alike with the revolutionary masses. The Bolsheviks promised land to peasants. And after October 1917, the state support was given to the oldest Russian folk choir, organized by M.E. Pyatnitsky in 1911 from the peasants of the Voronezh, Ryazan

⁴ Faibisivich V.M. Russian choristers in the Prussian Guard. Rossiiska-ya gazeta. May 30, 2017.

and Smolensk provinces. In the years of transformation, many choirs have received brand new titles. Thus, the Court Singing Chapel (Pridvornaya pevcheskaya kapella) was renamed into the Petrograd Choral Academy (Petrogradskaya khorovaya akademiya) in 1918, and in 1922 into the Leningrad State Academic Chapel (Leningradskaya gosudarstvennaya akademicheskaya kapella (later - in the name of Glinka)). Although the Synodal College (together with the Synodal Choir) was eliminated, new choral groups appeared. On October 12, 1928, the first performance of the Ensemble of Song and Dance of the Red Army (Ansambl' pesni I plyaski Krasnoy Armii) took place. The international recognition of the collective was expressed in the Grand Prix of the World Exhibition in Paris in 1937. On June 26, 1941, at the Belorussky railway station, one of the groups of the Red Banner Red Army Song and Dance Ensemble (Krasnoznamennyy ansambl' krasnoarmeyskoy pesni I plyaski SSSR) for the first time performed the "Svyashchennaya Voyna" ("Sacred War") - the song that became the anthem of the defense of the Motherland.

In those menacing years, once again appeared the spiritual power of choral singing. During the Great Patriotic War, A.V. Sveshnikov opened a Moscow choir school (Moskve khorovoye uchilishche), which was the continuation of the Children's choral school for boys at the Leningrad Academic Chapel (Detskaya khorovaya shkola dlya mal'chikov pri Leningradskoy akademicheskoy kapelle), which appeared in 1936. In 1942 Sveshnikovs also created the State Choir of Russian Song (Gosudarstvennyy Khor russkoy pesni) and the All-Russian Choral Society (Vserossiyskoye khorovoye obshchestvo). The authorities understood the patriotic role of choral singing, that's why some men were taken even from the frontline into the choir teams [Asafiev, 1980].

Choral singing helps to unite people during the war, but it is also capable of appealing to peace. Annually, with the performance of the chorus of survivors in the atomic bombing of Nagasaki on August 9, 1945, "Khimavari" (Sunflower) in the Peace Park the song of Kazemiti Terathi "Never Again" is heard, it is performed with a calling for peace to prevent atomic bombings. The Japanese choir performs a song at the Statue of Peace, depicting a 10-meter giant, who points its hands to the sky; this is the very point from where the terrible tragedy of 1945 came. Musicians have always delicately felt the mood of the world; its disturbing events have found and still find response in their work. And this manifested itself in the reaction to the September 11, 2001, attacks in New York and Washington D.C. On October 20, 2001, in the US famous artists and musicians, including M. Jagger, P. McCartney, gave a charity concert in memory of victims of terrorist attacks. A few years later, on September 14, 2007, a concert of the choir of the Moscow Sretensky Monastery (Khor Moskovskogo Sretenskogo monastyrya) in the concert hall of the Library of Congress in Washington D.C. opened with a common prayer in memory of those who were killed in the September 11 attacks.

Choirs and Their Social Meaning

The combination of voices with the peculiarity of the place of performance of a choral work multiplies the force of the music influence on a person. British musician B. Drumond recalls: "While I a was a teenager, every day after school I sang in a church choir. Then my voice began to break, and they threw

me away. But the love for choral singing has not gone away: the Bulgarian women's choir, Bach's "Passion for Matthew", Arvo Pärt and, of course, the Red Army choir - all this gives you a strength that no other music can give" ⁵.

Choral movement is one of the brightest manifestations of not only amateur creativity but also social movements in general. The amateur choral movement in the last century was mainly drawn to the proletariat and the rural poor and middle classes. European proletarian amateur choral movement in the 1920s embraced Germany, Austria, Czechoslovakia and the Soviet Union. The choral movement of the workers was based on national choral traditions. In 1931 the German composer H. Eisler headed the "Fighting Organization of Workers Singers", which was in the sphere of influence of the Communist Party of Germany. In England, this movement strengthened in the mid-1920s, when the choral workers' clubs in London merged into the London labor choral union, led by the organizer of this union, composer R. Boughton. In the 1930s, thanks to the work of his successor – A. Bush, the proletarian choral movement was on the rise, British choral festivals, for example, the Labor Day in 1934, rallied the proletariat. Communist composers saw the main task of the proletarian choral movement in the creation of national revolutionary songs, bringing it up, aiming at the struggle. The most important event of the movement was the founding of the Workers' Music Association, the chairman and then president of which was Bush. The activities of the association were sympathetically monitored by young English composers. For one of the festivals (1938) B. Britten wrote a cantata on the poems of W.X. Auden and R. Swinger "The Ballad of Heroes" and then the a cappella choir on Swinger's poetry "Forward, Democracy!" The proletarian choral movement was closely connected with folklore. The processing of folk songs served as an important part of the repertoire of working choirs. But the direction of the proletarian choral movement had an impact on the interests of folklorists, directing them to the areas of "field work". The famous English folklorist A.L. Lloyd was associated for a long time with the London's Workers' Musical Association. In the 1950s he published books based on the folklore of the northeastern mining regions of the country, and his generalizing book "The National Song in England", was published in 1967 and concludes with the chapter "Industrial Songs", where proletarian folklore is represented.

The folklore traditions of choral singing are supported by UNESCO. In 2003 the organization introduced the Song Festival, which is held in Latvia, Estonia and Lithuania, into the List of Masterpieces of the Oral and Intangible Cultural Heritage as a unique phenomenon of world culture, which needs support and protection. The Song Festival began with concerts of united choirs, the first of which took place in 1864 in Dikli, as well as the first Kurzeme song festival of Dobele in 1870. The repertoire of festivals included mainly works of vocal church music. In June 1873, the First National Song Festival took place in Riga. During the revolutionary events in the Latvian music, the choral works of revolutionary songs appeared, the choristers began to perform the corresponding songs – from the "Internationale" to the "Marseillaise". In Moscow in June 1918 in Sokolniki two Song Festivals of Latvian Riflemen took place. In 1940 the Choir of the Radio Committee was orga-

Quotes About Singing // http://quoteka.org/tag/penie/page/2.

КУЛЬТУРНЫЙ ИМПЕРАТИВ

nized. In the past, song festivals were dedicated to significant dates such as the 25th anniversary of Soviet Latvia, the 100th anniversary of Lenin, the jubilees of the October Revolution and Victory in the Great Patriotic War. In 1973, at the same time as the centennial of the Song Festival, choral events were dedicated to the fiftieth anniversary of the formation of the USSR. Now Song and Dance Celebrations are held every five years in Latvia, it is a show of the achievements of folk choral art in which many bands take place, several thousand of choristers sing together at the final concert.

Choirs in Today's World

Nowadays choral culture is popular in the world. Almost every Western European school and university, with church parishes, is having its choirs. Numerous competitions and festivals are organized, the purpose of which is to enrich the experience, support the beginning choral collectives and vocal ensembles, stimulate the creation of new ensembles, new choral festivals and introduce young people and all those who wish spiritual and cultural heritage through the joint performance of classical works. Various forms of choral societies are common in the UK. Since the middle of the last century, annual festivals and competitions have been held, in which even small choirs of rural communities, singing associations run by school teachers, pastors and local people took part. Traditions of each festival are carefully preserved. English festivals, unlike continental ones, are organized mainly in provincial cities. Lidsky is considered to be the oldest choral festival.

Choral singing helps a person not only to realize his/her own need for communication but also feel him/her involved in the state interests. The English word "anthem" means the hymn, it comes from the Greek concept of "antiphon" which means a certain manner or genre of church singing. In the Catholic liturgy, it is a refrain that is performed before and after the psalm or evangelical songs, in the Protestant church with antiphonal singing one line is sang by a priest or a choir, and the second is picked up by parishioners or another choir. This manages to achieve an amazing sense of people's unity. State hymns, made to unite citizens, as a rule, especially solemnly sound in the performance of the choir. It is true that the history of the performance of national anthems does know some encouraging examples of their singing. Perhaps the best-known example is connected with the FRG, where the hymn is now called "The German song". J. Haydn composed the music after he heard the hymn "God Save the King!" during his trip to England. The composer wrote the same majestic work for the Emperor of the Holy Roman Empire Franz II, and subsequently the Emperor of Austria Franz I. But the text used the German translation of the British anthem. Thus, in 1797 the anthem "God save Franz, Our Emperor!" was performed in Vienna for the first time. After the change of several monarchs, the name of the emperor has excluded from the text altogether, and the anthem was called "God, guard and protect our emperor and our land!". As Austria-Hungary broke up this option did not last long. The melody of Haydn was the basis of another solemn song with words composed in 1854 by a certain German cadet: "Germany is above all". In 1922, this song was selected as the official anthem of the Weimar Republic, and since 1933 - of the Third Reich. Since the meetings of the unicameral Reichstag, which, after the arson of the historic building, were held in the premises of the Krol-Opera or Nuremberg, the party congress of the National Socialist German Workers' Party, began and ended with the singing of a hymn, the wit called the composition of the Reichstag "the highest-paid male choir in Germany".

Choral singing develops not only a feeling of unity but also competitiveness. Athletes and fans enthusiastically sing the anthems of their states during international competitions and the hymns of their clubs and teams, performing at their own countries. There are also special competitions of choirs. And since 2000 the World Choir Games are organized every two years. This international choir competition was first held in Linz under the patronage of Austrian President T. Klestil. In the first choral games, 342 teams from 30 countries took part. In 2016, Russia was the host country of the World Choir Games in Sochi ⁶. At the same time, the World Choral Congress was held, attended by representatives of 70 countries ⁷.

In the modern world it is difficult to surprise anyone with virtual choirs or with real singing of many thousands of people gathered together. The secret of the great power of choral singing was revealed by the head of the St. Petersburg amateur chamber choir "Blagovest" A.P. Kudinsky, who simply called ensemble singing a great happiness⁸.

- 6 Of course, it's better to sing along with the choir. *Nezavisimaya aazeta*. January 21, 2016.
- 7 The World Choral Congress began its work in Sochi // http://sochinews.net/other/2016/07/11/46127.html.
- 8 The site of the Blagovest choir // http://blagovestchoir.ru.

References

Aristotle. Poetics / *Aristotle.* Compositions. In 4 volumes. M.: Mysl, 1983. 830 p.

Asafiev B.V. On the choral art: Articles / Comp. and commented by A. Pavlov-Arbenin. L.: Music, 1980. 216 p.

The World Choral Congress began its work in Sochi // URL: http://sochi-news.net/other/2016/07/11/46127.html.

Of course, it's better to sing along with the choir. *Nezavisimaya gazeta*. January 21, 2016.

Nikolsky A.V. A short essay on the history of church singing during the I-X centuries. Pg., 1916 // URL: http://otechnik.narod.ru/liturgika40.htm. The rules of the Laodicean Cathedral // URL: http://www.krotov.info/acts/canons/0343laod.html.

Redko A.M. Chorus Functionality in the Space of the Ancient Greek Representation. Young Scientist. 2011. No. 5. T. 2. Pp. 157-161.

The site of the Blagovest choir // URL: http://blagovestchoir.ru.

Tugarinov E.S. The Great Russian regent V.S. Orlov. M.: Publishing House of Moscow Compounds of the Holy Trinity Sergius Lavra, Music, 2004. 400 p.

Faibisivich V.M. Russian choristers in the Prussian Guard. Rossiiskaya gazeta. May 30, 2017.

Quotes About Singing // URL: http://quoteka.org/tag/penie/page/2.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-115-119

Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья

ВАДИМ НИКОЛАЕВИЧ ПРОКОФЬЕВ, кандидат философских наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственной и муниципальной службы

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, 103070, Москва. Кривоколенный пер., д. 3). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Аннотация: В статье проведен анализ конституционно-правовой эволюции регламентации полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья. Предметом статьи выступает вопрос конституционного регулирования президентских полномочий Армении, Грузии и Азербайджана. Именно от его непосредственного правового решения зависит эффективность института президентства, его возможности эффективно влиять на различные стороны общественной жизни и, вместе с тем, обеспечения равновесия его положения с другими ветвями власти, их взаимная способность оказывать сдерживающее влияние друг на друга. Автор делает вывод, что президентство в системе политико-правовых институтов постсоветских республик Закавказья занимает центральное место. На практике при реализации президентской формы правления во всех рассмотренных государствах декларирована полупрезидентская форма, тогда как фактически большинство из них прошли стадию суперпрезидентализма. В 1990-е годы становление президентализма во всех трех государствах осуществлялось во многом сходным образом — армянский, грузинский и азербайджанский народы прошли через серьезные социальные потрясения. В свою очередь, сильная президентская власть выступила мощным общественным стабилизатором в этот период. В нулевые и десятые годы XXI века имеет место разновекторное развитие. В Грузии президентализм «смягчается», в Армении форма правления претерпевает разительные трансформации в условиях усиления роли парламента в системе государственной власти, в то время как президентские прерогативы в Азербайджане, напротив, возрастают.

Ключевые слова: президент, конституция, закавказские государства, республика, форма правления, Армения, Грузия, Азербайджан

В.Н. Прокофьев. Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закав-казья. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 115–119.

THE CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF THE PRESIDENT IN POST-SOVIET STATES OF THE TRANSCAUCASIA

VADIM N. PROKOFIEV, Cand. Sci. (Philosophy) Associate Professor, Deputy Head of the Civil and Municipal Service Chair The National Research University 'Higher School of Economics' (3, per. Krivokolenny, Moscow, Russian Federation, 103070). E-mail: vprokofiev@hse.ru

Abstract: The analysis of the evolution of constitutional and legal regulation of the president's powers in the post-Soviet countries of Transcaucasia is presented in the article. The topic of presidency constitutional institutionalization in Armenia, Georgia and Azerbaijan is in the focus of this research. Legal solutions of that problem directly affect the effectiveness of the presidency, its ability to actively influence various aspects of social life and, along with the balance of its provisions with the other branches of government, their mutual ability to deter each other. The author concludes that the presidency plays a crucial role in the political and legal institutions of the republics of the Transcaucasia. In practice, the implementation of the presidential form of government in all these countries is declared as semi-presidential, while in fact, most of them have passed the super-presidentialism stage. The presidentalism formation in the nineties of the 20th century was characterized by common features – the Armenian, Georgian and Azerbaijan nations came through social trials and shocks. It was the strong president power that led to considerable stabilization of the society. There was multi-vector development of presidency in the noughties and the tenths of the 21st century. Nowadays in Georgia the presidentialism «is softening», in Armenia the government system is undergoing a dramatic transformation in conditions of strengthening the role of Parliament in the system of state power, while the presidential prerogatives in Azerbaijan, on the contrary, are increasing.

Keywords: president, constitution, Transcaucasia states, republic, form of government, Armenia, Georgia, Azerbaijan

V. N. Prokofiev. The constitutional legal regulation of the powers of the President in post-Soviet States of the Transcaucasia. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. No. 5. P. 115–119. In Russian.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Введение

Вопросы организации и осуществления функционирования института президентства в постсоветских странах привлекает пристальное внимание ученых и практиков, представляющих самые разные науки и дисциплины. Такой интерес обусловлен масштабом общественных преобразований, которые прошли в государствах, возникших на территории бывшего Советского Союза. На протяжении периода трансформаций во всех без исключения государствах центральным процессом выступает решение проблемы формирования собственной суверенной государственности, создания независимых демократических институтов власти, призванных обеспечить построение правового государства, формирования и развития гражданского общества.

Обретение независимости практически всеми бывшими советскими республиками было связано с личностью политического лидера, который привел свою республику к независимости. В этих условиях возникла идейная борьба между коллегиальной и единоличной моделью организации политической власти – между парламентской и президентской формами правления и, в особенности, вокруг решения вопроса о том, кто (что) именно будет во главе государства. Замещение поста президента во многих постсоветских республиках было связано с драматическими событиями национального противостояния и полномасштабной, как в Грузии, гражданской войны.

В рамках указанных общественно-политических преобразований, пришедшихся на последнее десятилетие XX века, формирование национального конституционного суверенитета пришлось на лето-осень 1995 года: в Армении – 5 июля, Грузии – 24 августа и Азербайджане – 12 ноября на всенародных референдумах. Практически же формирование института президентства в этих странах пришлось на первую половину последнего десятилетия прошлого века. Именно тогда в закавказских республиках появились первые президенты.

Институт президентства в Республике Армения

Наиболее последовательно вопрос избрания и полномочий президента легально урегулирован в Республике Армения, где 1 августа 1991 года был принят Закон №С-0367-1 «О президенте Республики Армения».

Закон фактически устанавливал президентскую форму правления. Так, в соответствии со ст. 8, президент Армении, кроме стандартных представительских функций и функций главы государства, назначал и освобождал от должности главу правительства Республики (с его согласия назначал министров), руководил деятельностью и принимал отставку правительства, представлял Верховному Совету предложения по кандидатурам для избрания членов Конституционного суда и Верховного суда, главного государственного арбитра и назначал генерального прокурора. Наряду с этим президент имел право созывать внеочередное заседание или сессию Верховного Совета.

С принятием Конституции Республики Армения

1995 года упомянутый закон немедленно устарел. Одновременно регламентация полномочий президента была существенно усилена. Так, президенту Армении была посвящена отдельная глава – Глава 3 «Президент Республики». В ст. 55 содержалось перечисление основных полномочий президента. Наиболее мощный их объем относился к области кадровой политики 1.

Так, президент назначал премьер-министра и членов правительства, председателей и судей всех судов (Конституционный суд - по представлению генерального прокурора, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции и др.), заместителей генерального прокурора и прокуроров, мог прекратить полномочия судьи, согласовать арест, дать согласие на привлечение к ответственности в судебном порядке, освободить прокуроров, высший командный состав армии, назначал и отзывал дипломатических представителей. Также президент назначал в предусмотренных законом случаях на государственные должности в «гражданских» министерствах и ведомствах, формировал консультативные органы. В свою очередь, поддерживая отношения с законодательным собранием, президент подписывал и обнародовал принятые им законы, но мог и отправить принятый акт на пересмотр с возражениями или предложениями. Президент также мог распустить законодательный орган и назначить внеочередные выборы, но после консультаций с председателем Национального собрания и главой кабинета министров.

В Армении 27 ноября 2005 года прошел референдум, который затвердил существенные конституционные поправки.

Формирование правительства в новой редакции конституции проводилось президентом не единолично, как ранее. Премьер-министр назначался президентом на основании итогов выборов в Национальное собрание и распределения депутатских мест, а также консультаций с фракциями. Премьер-министром назначается лицо, пользующееся поддержкой (доверием) большинства депутатов, или, в случае ее отсутствия, лицо, пользующееся поддержкой (доверием) у наибольшего числа депутатов. Тем не менее, право назначения и освобождения министров осталось за президентом.

Таким же образом, в соответствии с поправками, президент только представляет Национальному собранию кандидатуры генерального прокурора, глав Центрального банка и Контрольной палаты. По предложению генпрокурора назначает и освобождает его заместителей.

Назначает президент четырех членов Конституционного суда, тогда как его председателя назначает Национальное собрание. Также назначает судей Кассационного суда и председателей Кассационного суда и Апелляционного суда, специализированных судов и судов первой инстанции, по предложению Совета правосудия.

Существенное расширение полномочий приобрела обязанность президента по защите конституционного

¹ http://base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=56652

строя Республики Армения. Так, предыдущий вариант конституции наделял его правом осуществления всех необходимых мероприятий для защиты, тогда как вариант с поправками прямо предусматривает возможность введения чрезвычайного положения как основного средства защиты конституции, после консультаций с главами Национального собрания и правительства.

В 2015 году в Армении активно обсуждался проект новой конституции, которая разработана специальной комиссией и доработана с учетом мнений экспертов «Европейской комиссии за демократию через право». Проект ориентирован на еще большее движение в сторону парламентской формы правления. Предусмотрен отказ от общенациональных выборов и переход к собранию выборных представителей, состоящему из депутатов парламента и выборщиков от органов местного самоуправления. Референдум, на котором принята новая Конституция Республики Армения, состоялся 6 декабря 2015 года².

Новая конституция серьезным образом ограничивает прерогативы президента, перераспределяя полномочия в пользу Национального собрания и премьер-министра, и тем самым меняет основы государственного строительства и форму правления в Республике Армения.

Президент Армении остается главой страны, воплощает в своей деятельности общенациональное единение и не имеет права стать членом какой-либо партии. Главный принцип президентства, как государственного института Армении, заключается в том, что гражданин этой страны может стать президентом только один раз. Повышен возрастной ценз президента до 40 лет, увеличен срок полномочий с пяти до семи лет. Изменен порядок выборов – отныне президент избирается собранием выборщиков. Смягчена модальность выступления гарантом Конституции: вместо «обеспечения соблюдения» глава государства «следит за соблюдением» (гл. 5 Конституции Республики Армения «Президент Республики»).

В свою очередь, высшим органом исполнительной власти назначается правительство. Оно определяет и реализует все аспекты как внутренней, так и внешней политики страны в соответствии с разработанной и утвержденной программой. Главой правительства президент назначает выборного члена от какой-либо партии или партийного объединения (блока), который на парламентских выборах показал высший результат.

Вооруженные силы также переподчинены правительству. Президент лишен должности Верховного главнокомандующего вооруженными силами. Эта должность вообще актуализируется исключительно во время войны, и занимает ее премьер-министр, в мирное же время высшим должностным лицом вооруженных сил является начальник генерального штаба. Премьерминистр возглавляет Совет безопасности Армении.

Фактически президент ограничен в праве вето на законопроекты. Повышается роль Конституционного суда – от его заключения зависит дальнейшее движение проекта закона: обнародование либо отклонение президентом. Сужены и правотворческие возможности главы государства. За редким исключением, его указы и распоряжения вступают в силу только после контрасигнатуры премьер-министром или внесшим проект акта министром.

Таким образом, должность президента Республики Армения по Конституции становится во многом церемониальной и лишена реальных властных полномочий.

Вместе с тем политическое влияние президента, несмотря на фактическую смену формы правления, остается весьма значительным [Markarov, 2016. Р. 61–90]. Одновременно возможный «моносубъектный» сценарий монополизации государственной власти [Конджакулян, 2010. С. 13–16] в результате конституционной реформы оказался нереализованным.

Институт президентства в Грузии

Начало института президентства в Грузии связано с событиями начала 90-х годов XX века, когда 9 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Грузия объявил о восстановлении независимости. Его постановлением был учрежден пост президента. В свою очередь, 14 апреля 3. Гамсахурдиа был избран первым президентом. 3. Гамсахурдиа принял присягу на сессии Верховного Совета и приступил к исполнению обязанностей. Первый президент Грузии находился на посту всего полгода, и поэтому конституционный дизайн президентской системы полностью не был оформлен.

В полном объеме институт президента был введен Конституцией 1995 года. Формой правления Грузии была избрана президентская республика. Полномочиям президента в конституции была посвящена статья 73. В соответствии с ее положениями, в частности, президенту были подотчетны исполнительные структуры. Он имел право назначать с согласия парламента представителей правительства – министров – и был правомочен освобождать их от должности, равно как и представлял парламенту, назначал и освобождал от должности лиц в порядке, определенном конституцией или текущим законодательством. Вместе с тем, президент имел право отменять акты органов исполнительной власти, ему подотчетных.

Важные полномочия главы государства предусматривают возможность введения чрезвычайного положения и приостановки работы или же роспуска выборных структур самоуправления или территориальных единиц в том случае, при котором реализация их основных функций представляют явную (прямую) опасность для территориальной целостности страны, государственного суверенитета или для осуществления государственными органами своих полномочий. Эти положения были продиктованы драматическими событиями гражданской войны 1991–1993 годов. Наряду с этим аналитики отмечали, что данная конституция «писалась под Шеварднадзе», будучи призванной обеспечить ему объем власти, сравнимый с пол-

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

номочиями руководителей республик бывшего СССР3.

Приход к власти М. Саакашвили в результате событий 2003 года, получивших название «революция роз», проходил под знаком отказа от модели парламентской республики и дальнейшего усиления президентской власти. Так, 6 февраля 2004 года была проведена первая масштабная конституционная реформа. По ее результатам полномочия президента Грузии были существенно расширены. Он получил право на роспуск парламента, назначение премьер-министра, поста которого ранее не существовало, и предоставление второго гражданства. По инициативе Саакашвили 27 декабря 2006 года в основной закон Грузии были внесены положения. предусматривающие одновременное проведение президентских и парламентских выборов в 2008 году. Власти объяснили это нежеланием держать страну в режиме ежегодного проведения разных выборов. Тогда же в конституцию был внесен запрет на смертную казнь. Однако 15 октября 2010 года проведен второй масштабный пересмотр конституции. Грузия стала парламентской республикой, высшим органом исполнительной власти определено правительство. Премьер-министра стала выдвигать победившая на выборах партия, к нему перешли полномочия по назначению губернаторов и право на контрассигнацию актов президента. Часть поправок вступила в силу с 2011 года, основные положения заработали после президентских выборов 2013 года⁴.

Анализируя указанные изменения, следует констатировать, что они направлены на трансформацию Грузии из президентской республики в парламентскую. В их рамках формализуются полномочия президента в процессе комплектования правительства. Он «отстранен» от осуществления исполнительной власти и «исключен» из бюджетного процесса.

Рассматривая конституционные изменения в Грузии, нельзя не остановиться на ряде особенностей, которые не характерны для традиционного понимания модели парламентской республики. Среди них можно назвать серьёзно ослабленную роль парламента в сфере контроля за деятельностью исполнительной власти. И, напротив, существенно усиленные политические позиции премьерминистра в системе власти и управления. Исходя из этого, президент фактически не пользуется и конституционными полномочиями, свойственными для ведущего политического актора - лидера нации. Обобщенно рассматриваемый конституционный закон вызывает серьёзную критику со стороны правоведов и в отношении юридической техники. Так, Н. Вашакидзе отмечает, что при анализе текста было выявлено множество недостатков и недочетов содержательного, технического, грамматического и стилистического характера, что может быть воспринято как недостаточно квалифицированный подход к конституции [Вашакидзе, 2012. С. 62-65].

В целом, демократический транзит (развитие формы правления и политического режима) проходит в Грузии с «издержками» и «перекосами» [Jones, 2012].

Институт президентства в Азербайджане

В Азербайджане пост президента фактически учрежден Конституционным актом «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики», принятым Верховным Советом страны 30 августа 1991 года. Акт призван учредить основы государственного, политического и экономического устройства нового независимого государства. В соответствии со ст. 13 гл. 3, президент становился одновременно и главой исполнительной власти, и главой азербайджанского государства. Этот пост занял А. Муталибов. Позже, до 3 октября 1993 года, основываясь на этом документе, пост президента последовательно занимали (или исполняли обязанности) Я. Мамедов, А. Муталибов, И. Гамбар и А. Эльчибей.

Первая конституция Азербайджана была принята уже в правление Г. Алиева. В соответствии с принципом разделения властей, она закрепила законодательную власть за Милли Меджлисом, а исполнительную власть оставила в руках президента. При этом институт президента Азербайджанской Республики сохранил свойство двойного права, то есть президент представляет высшую исполнительную власть (ст. 99) и в то же время выполняет функцию главы государства⁵.

Конкретно президентские полномочия закреплены в ст. 109 конституции. В соответствии с ней президент обладает широкими кадровыми полномочиями. Именно он назначает, с согласия Милли Меджлиса, премьер-министра и членов кабинета, вносит в парламент представления о назначении судей, генерального прокурора, членов правления Нацбанка, назначает своих полномочных представителей, формирует высшее военное командование Республики, осуществляет назначения в дипломатической сфере.

Также значительны и другие полномочия президента Азербайджанской Республики. Так, по положениям рассматриваемой статьи, он представляет на утверждение Милли Меджлиса национальный бюджет, одобряет общегосударственные программы различной направленности, создает исполнительные органы в центре и на местах, создает Совет безопасности Азербайджана, формирует и руководит специальными службами охраны.

В свою очередь, премьер-министр является руководителем исполнительной власти, поэтому формирует структуры специальных служб, придерживаясь узаконенного финансового уровня вложений (расходов), определенных для этого государственным бюджетом.

Кроме этого, президент председательствует на заседаниях правительства, определяет сроки и систему выборов в Милли Меджлис, подписывает и издает законы, упраздняет решения и предписания кабинетов министров, соответственно, Азербайджана и Нахичеванской Автономной Республики, акты властных структур исполнительных органов (центральные и местные), в исполнительном порядке решает другие вопросы [Миннибаев, Гусманов, 2014. С. 1–3].

³ Попытки государственных переворотов в странах СНГ. Справка. Онлайн документ: http://ria.ru/spravka/20060302/43873865.html

⁴ https://matsne.gov.ge/ru/document/download/30346/33/ru/pdf

⁵ http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/ constitution_r.pdf

Такие широкие полномочия президента Азербайджана, непосредственно осуществлявшиеся Г. Алиевым, дали ряду аналитиков повод квалифицировать политический режим, установленный рассмотренной Конституцией, как недостаточно демократичный [Борисов, 2011]. В свою очередь, другие аналитики ставили во главу угла формирование политической стабильности и активизацию экономического развития в период правления Г. Алиева [Cornell, Svante E., 2010, David C. King, 2005].

Новая редакция Конституции 2002 года не затрагивала совокупность прав и обязанностей Главы государства ни по содержанию, ни в части юридической техники их документального оформления. Следующая редакция Конституции была принята 18 марта 2009 года, когда в ст. 29 основного закона государства было внесены 141 изменение и дополнение. Они не коснулись положения президента республики. Но в соответствии с новой редакцией п. 10 ст. 109, глава государства своим личным указом определяет председателя Центробанка, создает, в соответствии с п. 13, Администрацию президента.

В соответствии с установленным порядком, 26 сентября 2016 года в Азербайджане проведен референдум о внесении изменений (поправок) в Конституцию Азербайджанской Республики. В результате институт президентства укрепляется. В частности, увеличен срок полномочий президента до семи лет. Главе государства предоставлено полномочие по назначению внеочередных президентских выборов. Также определены основания для роспуска президентом Милли Меджлиса. Кроме того, вводятся должности первого вице-президента и вице-президентов с наделением их неприкосновенно-

Литература

Борисов Н.А. Институционализация президентства и перспективы консолидации политических режимов на постсоветском пространстве. *Полития*. 2011, № 4. С. 93–103.

Вашакидзе Н.А. Особенности становления и изменения конституционного статуса Президента Грузии по Конституционному закону Грузии «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» от 15 октября 2010 г. Юридический мир. 2012. № 9. С. 62–65.

Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти. Конституционное и муниципальное право. 2010, № 10. С. 13–16.

Майлыбаев Б.А. Сроки президентства как политическая проблема.

References

Borisov N.A. The institutionalization of the presidency, and the prospects for the consolidation of political regimes in the former Soviet Union. *Politija*. 2011, N^0 4. C. 93-103. In Russian.

Cornell, Svante E. Azerbaijan Since Independence. Routledge, 2010. 512 p.

David C. King. Cultures of the World. Azerbaijan. Cavendish Square Publishing, 2005. 144 p. In English.

Jones Stephen. Georgia: A Political History Since Independence. Palgrave Macmillan, 2012. 400 p. In English.

Kondzhakuljan K.M. The essence of Institute of presidency in the Russian Federation and the Republic of Armenia in the context of Executive power. Konstitucionnoe i municipalnoe pravo. 2010, № 10. P. 13 – 16. In Russian.

стью на срок исполнения полномочий, которой они могут быть лишены только президентом по представлению генерального прокурора. Примечательно, что первым вице-президентом назначена супруга действующего президента. При этом вице-президенты не обладают традиционным для подобных должностей сугубо церемониальным статусом, а являются, соответственно, вторым, третьим и т.д. должностными лицами в государстве.

Выводы

В результате проведенного анализа следует констатировать, что формирование и эволюция конституционно-правовой регламентации полномочий президента в «постсоветских» государствах Закавказья проходила в условиях сложнейших социально-политических трансформаций, которые характеризовались распадом Советского Союза, обретением рассмотренными странами независимости и построения суверенной государственности. Важнейшей чертой этих процессов выступала острая политическая конкуренция и конъюнктура, которая во многом подменила собой объективную суть конституционно-правовых концепций. Весьма актуальна проблема с установлением оптимального срока полномочий и количества каденций, что негативно влияет не только на политическую обстановку, но и на конституционный дизайн [Майлыбаев, 2001. С. 34-38].

Президентство в системе политико-правовых институтов республик Закавказья занимает центральное место. Вместе с тем, в настоящее время роль главы государства в этих странах разнится. И только в отношении Азербайджана уместно говорить о президентализме в чистом виде.

Право и политика. 2001, № 4. С. 34-38.

Миннибаев Б.И., Гусманов И.Ф. Особенности системы государственного управления Республики Азербайджан. Молодой ученый. 2014, № 1. С. 1–3.

Jones, Stephen. Georgia: A Political History Since Independence. Palgrave Macmillan, 2012. 400 p.

Markarov, Alexander. Semi-presidentialism in Armenia. // Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia. Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (Eds.). Palgrave MacMillan, 2016. Pp 61–90.

Cornell, Svante E. Azerbaijan Since Independence. Routledge, 2010. 512 p. David C. King. Cultures of the World. Azerbaijan. Cavendish Square Publishing, 2005. 144 p.

Majlybaev B.A. The term of the presidency as a political issue. Pravo i politika. 2001, № 4. P. 34–38. In Russian.

Minnibaev B.I., Gusmanov I.F. Features of the system of public administration of the Republic of Azerbaijan. Molodoj uchenyj. 2014, №1. P. 1-3. In Russian.

Markarov Alexander. Semi-presidentialism in Armenia. Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia. Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (Eds.). Palgrave MacMillan, 2016. Pp 61-90. In English.

Vashakidze N.A. Features of formation and change of the constitutional status of the President of Georgia on the Constitutional law of Georgia 'On amendments and additions to the Constitution of Georgia' dated October 15, 2010. Juridicheskij mir. 2012. № 9. P. 62 – 65. In Russian.

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания:
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения:
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход:
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000-17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел -1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ -1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры воз-

можно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате јред. Чертежи, графики, схемы, диаграммы, формулы должны иметь последовательную нумерацию.

Плата с аспирантов за публикацию статей не взимается.

2. Порядок представления статей

Автор представляет в редакцию:

- рекомендацию публикации статьи в журнале (на имя заместителя главного редактора Корниловой Лидии Леонидовны) с полными сведениями об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень (если есть), должность и место работы; указывается название статьи, предлагаемой к публикации, и обосновывается ее научно-практическая значимость. Отмечается область (отрасль) научного исследования; шифр научной специальности; предполагаемый срок защиты. Рекомендацию подписывает заведующий кафедрой или руководитель иного научного подразделения (для сторонних организаций документ заверяется печатью);
- печатный вариант статьи, подписанный автором и завизированный научным руководителем или научным консультантом;
- вариант статьи в электронном виде в формате .doc или .rtf;
- **сведения об авторе и статье** (одним отдельным файлом в электронном виде):
- а) аннотацию с кратким изложением содержания статьи на русском и английском языках (100-250 слов). В аннотации должны быть отражены задачи (введение), причины/цели написания исследовательской работы; модели (материалы и методы); методологии (как оно было выполнено/область исследования); выводы - обсуждение/ результаты; рамки исследования/возможность последующего использования результатов научной работы (если применимо) - исключения/следующие шаги; практическое значение (если применимо); перспективы дальнейших исследований; социальные последствия (если применимо) - влияние на общество/политику; оригинальность/ценность (кто сможет извлечь пользу из этой работы и что в ней нового).
- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) на русском и английском языках;

- в) заголовок статьи, имя и фамилия автора (-ов) на русском и английском языках:
- г) сведения об авторе (соавторе) Ф.И.О. (полностью), должность, место работы или учебы (организации); контактная информация (полный почтовый адрес каждого автора, адрес электронной почты, контактный телефон); сведения о научном руководителе или консультанте (Ф.И.О., должность, место работы).

3. Порядок публикации статей

Тексты всех статей проверяются системой «Антиплагиат».

Статьи, оформленные по указанным выше рекомендациям, рецензируются специалистами РАНХиГС соответствующего профиля, после чего принимается предварительное решение о возможности публикации.

Редакция сообщает автору результат экспертной оценки. При положительном экспертном заключении определяется очередность публикации.

Переписка с автором ведется по электронной почте.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую правку и необходимые сокращения. На стадии редакционной обработки статей принимаются авторские уточнения и дополнения в пределах 300 знаков.

После устранения недостатков (в течение одной-двух недель) статья может быть опубликована с сохранением очередности публикации в соответствии с датой ее первичной регистрации.

Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

Журнал «Государственная служба» выходит шесть раз в год: в феврале, апреле, июне, сентябре, октябре, декабре.

Адрес редакции: mgs@migsu.ru 119571, Москва, проспект Вернадского, 82. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, редакция журнала «Государственная служба» Тел. (499) 956-98-32, 99-82, тел./факс. (499) 956-01-33 Сайт: http://mgs.migsu.ru/

Почетный доктор из Испании

17 октября в Президентской академии состоялась торжественная церемония вручения звания «Почетный доктор РАНХиГС» Педро АГРАМУНТУ, председателю Парламентской ассамблеи Совета Европы (2016—2017), члену Сената Испании от Валенсийского автономного сообщества с 1993 года.

С приветственным словом выступил проректор РАНХиГС **Дмитрий Буташин**. Он поздравил Педро Аграмунта с присвоением почетного звания, а также отметил его вклад в развитие отношений Испании и России в области культуры, образования

и других сфер. Проректор также подчеркнул, что это первый случай, когда подобное звание присваивается испанскому политическому деятелю.

or commencers.

Педро Аграмунт поблагодарил Академию за присвоение звания «Почетный доктор РАНХиГС». Он рассказал о взаимоотношениях России и Испании на протяжении многих лет, отметив, что страны нужны друг другу, чтобы продвигаться в базовых политических вопросах. «Лучше вести диалог, чем игнорировать друг друга», — добавил политик. Педро Аграмунт подчеркнул, что всегда старается добиваться диалога и мира в своей политической деятельности.

С поздравлениями и словами признательности Педро Аграмунту выступили также председатель Комитета Государственной Думы по международным делам Леонид Слуцкий и посол Испании в России Игнасио Ибаньес.



PARTOCO







Государственная Служба

ЖУРНАЛ ПОЛУЧАЮТ

- АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ
- АППАРАТ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ
- АППАРАТЫ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
 ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ
- СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ
- КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ
- ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ
- ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РФ
- ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РФ
- СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ
- ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РФ
- АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ
- МИНИСТЕРСТВА РФ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ
- ФЕДЕРАЛЬНЫЕ АГЕНТСТВА
- ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ