

ISSN 2070-8378  
E-ISSN 2500-4344

# Государственная Служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Зарубежный опыт

**АЛАКБАРОВ У.К.**

ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА:  
ОПЫТ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ритм экономики

**АРГУНОВ С.В., КОГАН Ю.В.,  
НАЗАРОВ М.Н., СТАРОСТИНА Н.Г.**

«ПАСПОРТ ГОРОДА»

Мир в движении

**ЭСТАШИ Л.**

НОВЫЕ ШЕЛКОВЫЕ ПУТИ



21  
TOM / VOL. № 5

СЕНТЯБРЬ-ОКТЯБРЬ 2019

# Десять выпускников РАНХиГС избраны 08.09.2019 главами субъектов Федерации



Игорь Артамонов



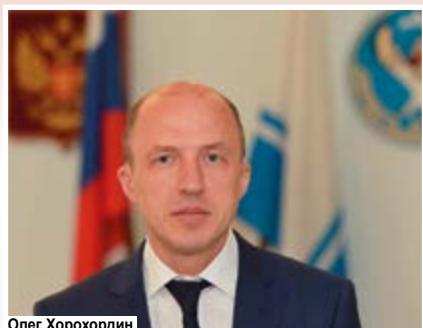
Александр Беглов



Роман Старовойт



В 85 регионах РФ прошел единый день голосования. Из 16 избранных в этот день прямым голосованием глав российских регионов большинство – десять человек окончили Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.



Олег Кувшинников



Олег Кувшинников



Андрей Чибис



Вадим Шумков

Это главы Мурманской области Андрей Чибис, Забайкальского края Александр Осипов, Курганской области Вадим Шумков, Республики Алтай Олег Хорохордин, Липецкой области Игорь Артамонов, Республики Калмыкия Бату Хасиков, Вологодской области Олег Кувшинников, Курской области Роман Старовойт, Санкт-Петербурга Александр Беглов, Челябинской области Алексей Текслер.

Источник: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/desyat-vypusknikov-ranhigs-izbrany-8-sentyabrya-glavami-subektov-federacii>

Фото: Интернет



Бату Хасиков



Алексей Текслер



Александр Осипов



том 21 № 5

[121] СЕНТЯБРЬ-ОКТЯБРЬ 2019

VOL. 21 № 5

[121] SEPTEMBER-OCTOBER 2019

Зарубежный опыт

**АЛАКБАРОВ У.К.**

УСТОЙЧИВОЕ ИНКЛЮЗИВНОЕ РАЗВИТИЕ  
АЗЕРБАЙДЖАНА: ЗНАЧЕНИЕ КАДРОВОГО  
ПОТЕНЦИАЛА

Ритм экономики

**АРГУНОВ С.В., КОГАН Ю.В.,  
НАЗАРОВ М.Н., СТАРОСТИНА Н.Г.**

«ПАСПОРТ ГОРОДА» КАК ИНСТРУМЕНТ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Мир в движении

**ЭСТАШИ Л.**

НОВЫЕ ШЕЛКОВЫЕ ПУТИ И ФИНАНСОВО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СДЕРЖИВАНИЕ КИТАЯ  
СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ

*Foreign experience*

**ALAKBAROV U.K.**

SUSTAINABLE INCLUSIVE  
DEVELOPMENT OF AZERBAIJAN:  
THE IMPORTANCE  
OF WORKFORCE CAPACITY

*Economics rhythm*

**ARGUNOV S.V., KOGAN Y.V.,**

**NAZAROV M.N., STAROSTINA N.G.**

‘CITY PROFILE’ AS A TOOL  
FOR TERRITORIAL PLANNING

*World in motion*

**ESTASHI L.**

NEW SILK ROADS AND FINANCIAL  
AND ECONOMIC CONTAINMENT  
OF CHINA BY THE UNITED STATES  
OF AMERICA

**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 докторских 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 – А.В. Зуева  
редакторы текстов  
на английском языке –  
Н.В. Беляков, Н.А. Борисенко

**Макет, дизайн, верстка:**  
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

Подписано в печать:  
31.10.2019 г.

Свободная цена

**© Дизайн и оформление –**  
редакция журнала  
«Государственная служба»

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

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

Распространяется  
по подписке во всех регионах  
России.

**ISSN 2070-8378**

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

ГРИБ Владислав Валерьевич (Московский государственный институт международных отношений (Университет), Москва, Россия)  
ДЕДОВ Дмитрий Иванович (Европейский суд по правам человека, Страсбург, Франция)  
ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
ЗОРИН Виктор Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва, Россия)  
СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва, Россия)  
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва, Россия)  
ШЕВЧЕНКО Алехтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия)  
ВАЛЕНТИНИ Риккардо (лауреат Нобелевской премии, Университет Тосканы, Италия)  
ДЕ ДИОЗ МАРСЕР Хосе Мария (Автономный университет Барселона, Испания)  
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)  
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ****Главный редактор**

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

**Заместители главного редактора**

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

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

**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, Россия

БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва, Россия

ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж, Франция

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

ЗАЙЦЕВ Владимир Васильевич – доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва, Россия

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

КАРФИКОВА Мария – профессор, кандидат наук, заведующая кафедрой юридического факультета Карлова Университета, председатель арбитражного суда при Экономической палате и Аграрной палате, Прага, Чешская Республика

КУЗНЕЦОВА Ольга Анатольевна – доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета по науке ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь, Россия

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

НАЗАРОВ Максим Николаевич – кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва, Россия

НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стенфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера, США

ПАЛАО МОРЕНО Гильермо – профессор факультета права Университета Валенсии, Испания

ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва, Россия

ТАТУНЦ Светлана Ахундовна – доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

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

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 – A.V. Zueva  
English texts editors –  
N.V. Belyakov, N.A. Borisenko

**Design, artwork, layout:**  
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  
ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11  
Distributed by subscription  
in all regions of Russia.

#### EDITORIAL COUNCIL

Vladislav V. GRIB (Moscow State Institute of International Relations (University), Moscow, Russia)  
Dmitry I. DEDOV (The European Court of Human Rights, Strasbourg, France)  
Vladimir K. EGOROV (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
Viktor M. ZORIN (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
Vladimir A. MAU (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
Oleg V. MOROZOV (The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia)  
Andrey V. SOROKO (Executive Office of the Government of the Russian Federation. Moscow, Russia)  
Anton Yu. FEDOROV (Administration of the President of the Russian Federation. Moscow, Russia)  
Alevtina V. SHEVCHENKO (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia)  
Riccardo VALENTINI (the Nobel Prize laureate, University of Toscana, Italy)  
José Marie DE DIOS MARSER (Universidad Autónoma de Barcelona, Spain)  
Victor DOENNINGHAUS (Nordost-Institut, Lüneburg, Germany)  
Piotr DUTKIEWICZ (Carleton University, Ottawa, Canada)

#### EDITORIAL BOARD

##### Editor-in-Chief

Igor N. BARTSITS – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation. Moscow, Russia

##### Deputy Editors-in-Chief

Tatiana S. ILARIONOVA – Dr. Sci (Philosophy), professor, Scientific secretary of the Academic Council of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia  
Lidia L. KORNILIOVA – Head of the news group of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

##### Members of Editorial Board

Alexey G. BARABASHEV – Dr. Sci. (Philosophy), professor, Head of the chair of the public administration, Academic supervisor of the Department of the state municipal management of the Faculty of Social Sciences of the National Research University of Higher School of Economics. Moscow, Russia

Dmitry A. BUTASHIN – Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Frederic VIDAL – professor, PhD. Paris, France

Robert V. ENGBARYAN – Dr. Sci. (Law), professor, Academic supervisor of the Faculty of management and politics, Moscow State Institute of International Relations (University). Moscow, Russia

Vladimir V. ZAYTSEV – Dr. Sci (Law), professor, Director of the Center for economic justice of the Higher school of jurisprudence of the Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Sergey E. ZUEV – Cand. Sci (Culturology), professor, Rector of the Russian-British university “The Moscow School of Social and Economic Sciences”, Director of the School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Marie KARFÍKOVÁ – PhD, professor, Head of the Department of Financial Law and Financial Science, Faculty of Law, Charles University, Chairman of the Arbitration court by the Economic chamber of the Czech Republic and the Agrarian Chamber of the Czech Republic. Prague, Czech Republic  
Olga A. KUZNETSOVA – Dr. Sci. (Law), professor, Deputy Dean for scientific affairs of the Faculty of law Perm State University. Perm, Russia  
Sergey P. MYASOVEDOV – Dr. Sci. (Sociology), professor, Vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of the Institute of Business Studies, RANEPA, President of the Russian Association of Business Education. Moscow, Russia

Maksim N. NAZAROV – Cand. Sci. (Physico-Mathematics), associate professor, vice-rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Moscow, Russia

Norman NAIMARK – Dr. Sci, professor at Stanford University, senior fellow at the Hoover Institution, USA

Guillermo PALAO MORENO – professor at the Faculty of law of the University of Valencia, Spain

Rudolf G. PIKHOIA – Dr. Sci. (History), professor, Leading Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Science. Moscow, Russia

Svetlana A. TATUNZ – Dr. Sci. (Sociology), professor of the Faculty of world politics of Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia

Vladimir A. SHAMAKHOV – Dr. Sci. (Economics), professor, Director of the North Western Institute – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Actual State Counselor of the Russian Federation, 1st class. St. Petersburg, Russia

**СОДЕРЖАНИЕ****3 АРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Алакбаров У.К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала . . . . .	6
Радько Е.Д. Ценности как элемент корпоративной культуры государственных служащих Сингапура . . . . .	12

**Т ЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ**

Шачина А.Ю., Шачин С.В. Государство как гарант свободы и деятельность как ее реализация . . . . .	17
Охотский Е.В., Фролов С.С. Постановка и реализация целей как основа эффективного государственного управления . . . . .	24
Пучков В.А. Оценка перспектив государственного регулирования системы защиты населения от опасностей и угроз . . . . .	29
Вялых В.В. Актуализация потенциала мнемического авторитаризма в современном политическом дискурсе . . . . .	35
Занко Т.А. Наш партнер – NISPAcee Journal of Public Administration and Policy . . . . .	40

**И НФОРМАЦИОННАЯ ЭПОХА**

Гриненко С.А., Крель Н.А. Социальная реклама в целях обеспечения интересов государства: проблемы и перспективы . . . . .	44
Турганбаев А.О. Применение искусственного интеллекта в стратегическом планировании в государственном управлении . . . . .	49
Орлянская А.А., Гукасова Н.Р., Бавина К.В. Внедрение цифровых технологий в работу отраслей социальной сферы регионов Северо-Кавказского федерального округа . . . . .	55

**Р ИТМ ЭКОНОМИКИ**

Сикиринская К.А. Развитие региональной транспортно-логистической системы доставки грузов (на примере Самарской области) . . . . .	60
Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. «Паспорт города» как инструмент территориального планирования . . . . .	68

**М ИР В ДВИЖЕНИИ**

Татунц С.А., Берннт К. Идея Европы побеждает правый популизм на евровыборах . . . . .	76
Эсташа Л. Новые шелковые пути и финансово-экономическое сдерживание Китая Соединенными Штатами Америки . . . . .	83
Бочков Д.А., Коцоева В.А., Эпштейн В.А. Перспективы привлечения китайских инвестиций для развития российского Дальнего Востока . . . . .	96

**П РОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ**

Пономаренко Е.В. Триада инновационного развития «университеты – муниципалитеты – бизнес» в территориальной кластерной политике: опыт Франции . . . . .	103
Чеговадзе Л.А., Демин А.А. Высшее юридическое образование в России: проблемы и перспективы . . . . .	108

**Н АШЕ ПРОШЛОЕ**

Барциц И.Н., Краковский К.П. Кадры для царя и государства (XVIII век) . . . . .	112
---	-----

**F**OREIGN EXPERIENCE

<b>Alakbarov U.K.</b> Sustainable inclusive development of Azerbaijan: the importance of workforce capacity .....	6
<b>Radko E.D.</b> Values as an element of the corporate culture of civil servants in Singapore .....	12

**T**HEORY AND PRACTICE OF MANAGEMENT

<b>Shachina A.Y., Shachin S.V.</b> The state as a guarantor of freedom and activity as its implementation .....	17
<b>Okhotsky E.V., Frolov S.S.</b> Setting and implementing goals as the basis for effective public administration .....	24
<b>Puchkov V.A.</b> Assessment of the prospects of state regulation of the system of protecting the population from dangers and threats .....	29
<b>Vyalykh V.V.</b> Actualization of mnemonic authoritarianism potential in modern political discourse .....	35
<b>Zanko T.A.</b> Our partner is NISPAcee Journal of Public Administration and Policy .....	40

**I**NFORMATION EPOCH

<b>Grinenko S.A., Krel N.A.</b> Social advertising aimed at ensuring the interests of the state: problems and prospects .....	44
<b>Turganbaev A.O.</b> The use of artificial intelligence for strategic planning in public administration .....	49
<b>Orlyanskaya A.A., Gukasova N.R., Bavina K.V.</b> Introduction of digital technologies in the work of the social sphere of the regions of the North-Caucasian Federal District .....	55

**E**CONOMICS RHYTHM

<b>Sikirinskaya K.A.</b> Development of regional transport and logistics system for the delivery of goods (on the example of the Samara region) .....	60
<b>Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G.</b> 'City Profile' as a tool for territorial planning .....	68

**W**ORLD IN MOTION

<b>Tatunts S.A., Berndt K.</b> The idea of Europe defeats right-wing populism in the European elections .....	76
<b>Estashi L.</b> New silk roads and financial and economic containment of China by the United States of America .....	83
<b>Bochkov D.A., Kotsoeva V.A., Epshtein V.A.</b> Prospects for attracting Chinese investments for the development of the Russian Far East .....	96

**S**PACE OF EDUCATION

<b>Ponomarenko E.V.</b> Triad of innovative development 'Universities - Municipalities - Business' in territorial cluster policy: French experience .....	103
<b>Chegovadze L.A., Demin A.A.</b> Higher legal education in Russia: problems and prospects .....	108

**O**UR PAST

<b>Bartsits I.N., Krakovskiy K.P.</b> Cadres for the tsar and the state (XVIII century) .....	112
---	-----

# УСТОЙЧИВОЕ ИНКЛЮЗИВНОЕ РАЗВИТИЕ АЗЕРБАЙДЖАНА: ЗНАЧЕНИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

**УРХАН КАЗЫМ ОГЛЫ АЛАКБАРОВ**, доктор биологических наук, профессор, академик Национальной Академии наук Азербайджана, эксперт ЮНЕСКО, ректор

Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Республика Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74). E-mail: alakbarovuk@gmail.com

**Аннотация:** В статье показан опыт Азербайджанской Республики в формировании кадрового потенциала в целях управления устойчивым инклюзивным развитием. Предлагается использовать для оценки эффективности подготовки кадров государственной службы анализ результатов их деятельности. В настоящей работе в качестве индикаторов эффективности деятельности государственных служащих и системы их подготовки применяются показатели достижений в области устойчивого инклюзивного развития. Каждое государство, стремящееся достигнуть целей устойчивого инклюзивного развития, решает различные задачи, и различия обусловлены спецификой страны. Приводятся примеры таких задач для беднейших стран, население которых ежедневно сталкивается с бедностью и голодом, и для относительно благополучных стран, в которых гуманитарные проблемы не столь острой и актуальной является задача повышения уровня образования и здравоохранения. Очевидно, что далеко не все из сотен индикаторов, предусмотренных 17 целями устойчивого развития, носят универсальный характер и могут использоваться во всех странах мира. Целям сравнительной оценки эффективности деятельности государственных служащих могут служить индикаторы, одинаково важные для всех стран и одновременно отвечающие глобальным целям устойчивого развития. Предлагается рассматривать достижение значительных успехов в экономическом, социальном и гуманитарном развитии в относительно короткие с исторической точки зрения сроки в качестве результата эффективной деятельности в области подготовки кадрового потенциала. Несмотря на важность экономического потенциала как ключевого фактора и необходимого условия устойчивого инклюзивного развития, он обеспечивает такое развитие только в случае, когда руководство страны одновременно проводит всесторонне продуманную социальную политику.

**Ключевые слова:** устойчивое инклюзивное развитие, индикаторы эффективности, состояние инклюзивности, кадровый потенциал, социальная политика, государственные службы

Статья поступила в редакцию 1 октября 2019 года.

Алакбаров У.К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. Государственная служба. 2019. № 5. С. 6–11.

## SUSTAINABLE INCLUSIVE DEVELOPMENT OF AZERBAIJAN: THE IMPORTANCE OF WORKFORCE CAPACITY

**URKHAN K. ALAKBAROV**, Dr. Sci. (Biology), Professor, Academician of Azerbaijan National Academy of Sciences, UNESCO Expert, Rector

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan (74, ul. Lermontova, Baku, Azerbaijan Republic, AZ 1001). E-mail: alakbarovuk@gmail.com

**Abstract:** The article shows the experience of the Republic of Azerbaijan in the formation of human resources in order to manage sustainable inclusive development. To assess the effectiveness of civil service personnel training, it is proposed to use the analysis of results of their activities. In this paper, indicators of achievements in the field of sustainable inclusive development are used as indicators of the effectiveness of civil servants and their training system. Each state striving to achieve the goals of sustainable inclusive development solves various problems, and the differences are due to the specifics of the country. Examples of such tasks are given for the poorest countries, whose population is daily exposed to poverty and hunger, and for relatively prosperous countries in which humanitarian problems are not so acute and relevant is the task of improving the level of education and health. Obviously, not all of the hundreds of indicators envisaged by the 17 goals of sustainable development are universal in nature and can be used in all countries of the world. Indicators that are equally important for all countries and at the same time meet the global sustainable development goals can serve as a comparative assessment of the performance of civil servants. It is proposed to consider the achievement of significant achievements in economic, social and humanitarian development in a relatively short period of time from a historical point of view as a result of effective activities in the field of training of human resources. Despite the importance of economic potential as a key factor and a necessary condition for sustainable inclusive development, it provides such development only when the country's leadership is simultaneously pursuing a comprehensively thought out social policy.

**Keywords:** sustainable inclusive development, performance indicators, inclusion status, workforce capacity, social policy, civil servants

The article was received on October 1, 2019

Alakbarov U.K. Sustainable inclusive development of Azerbaijan: the importance of workforce capacity. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 6–11. In Russian

## Введение

Известно, что качество государственного и в целом социального управления является предпосылкой успешного новаторского развития общества. Непрерывное обновление знаний и умений в области государственного управления приобретает особое значение в наше время, когда человечество сталкивается с глобальными экономическими, социальными, экологическими и, как следствие, политическими вызовами. В этих условиях беспрецедентно возрастает роль учебных заведений, готовящих работников сферы управления. В частности, функционирующая с 1921 года в различных статусах Академия государственного управления при Президенте Азербайджана указом главы государства Ильхама Алиева от 22 сентября 2017 года утверждена в качестве «ведущего образовательного, методического, научно-аналитического и информационного центра в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, работников исполнительных органов»<sup>1</sup>.

Академия готовит кадры для государственной службы с учетом приоритетных направлений глобального и национального развития. Как известно, во второй половине XX века в связи с экологической проблематикой перспективы человечества и исторического процесса в целом стали предметом активных философских и научных дискуссий [Философия, 1990]. На основе работ Римского клуба возникло новое направление в науке – глобальное моделирование и глобалистика [Новик, Мамедов, 1981; Римский клуб, 1997]. Это привело к обоснованию концепции устойчивого развития, принятой в 1992 году Организацией Объединенных Наций как «Повестка дня на XXI век»<sup>2</sup>. Сегодня реализация данной концепции считается важнейшей целью человечества не только в XXI веке, но и во всем третьем тысячелетии [Transforming, 2015]. Стратегия национального прогресса Азербайджанской Республики ориентирована на устойчивое развитие. Концепция устойчивого развития составляет основу экономических, социальных и гуманитарных программ, реализуемых в республике сегодня и планируемых на перспективу<sup>3</sup>.

**Рисунок 1. Подготовка кадров государственного управления и формирование среды для управления устойчивым инклюзивным развитием в Азербайджанской Республике**

**Figure 1. Training of public administration personnel and formation of environment for sustainable inclusive development management in the Republic of Azerbaijan**



Следует подчеркнуть, что в последние годы особое внимание стало уделяться приданию устойчивому развитию также инклюзивного характера. При рассмотрении современных тенденций в управлении становится все более очевидным, что развитие может характеризоваться как устойчивое только в том случае, если оно носит инклюзивный характер [The Inclusive, 2018].

Наша академия вносит свой вклад в построение общества устойчивого инклюзивного развития в Азербайджане путем подготовки и переподготовки управленческих кадров соответствующей квалификации, формирования среды, благоприятной для этой трансформации (**рисунок 1**).

В академии осуществляется подготовка и переподготовка кадров государственной службы на нескольких уровнях: бакалавриат, магистратура, аспирантура, докторантура, а также повышение квалификации государственных служащих без отрыва от производства. Образование и повышение квалификации государственных служащих могут длиться от одной недели до трех лет. Ежегодно свыше двух тысяч служащих государственных органов и местного самоуправления проходят различные формы повышения квалификации. В 2019 году курсы повышения квалификации и тренинги для государственных служащих проводились по сорока образовательным программам и модулям. Помимо этого в академии проводятся семинары для молодых людей, которые участвуют в качестве волонтеров в реализации экономических и социальных проектов. В программах занятий и тренингов, посвященных различным темам наряду с отраслевыми и региональными проблемами учтены и глобальные вызовы современности [Мехтиев, 2017]. Академия реализует образовательные программы и курсы повышения квалификации в раз-

1 Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 3 yanvar tarixli 60 nömrəli Fərmani ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəciliyin Nizamnaməsi”ndə dəyişikliklər edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmani // Azərbaycan Respublikası Prezidenti: // <https://president.az/articles/25297>

2 Повестка дня на XXI век: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml)

3 Речь Ильхама Алиева на открытии VII Глобального Бакинского форума (Баку, 14 марта 2019): <https://ru.president.az/articles/32395>

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

личных формах. Последние годы интенсивно развиваются выездные формы проведения курсов. Кроме того, расширяется практика дистанционного проведения занятий, курсов и тренингов с применением информационных технологий. Эти направления способствуют повышению эффективности непрерывного образования государственных служащих благодаря оптимизации временных и ресурсных затрат.

Оценка эффективности подготовки кадров государственной службы осуществляется на основе результатов их деятельности путем оценки характера и динамики изменений экономических и социальных показателей страны. С учетом приоритета устойчивого инклюзивного развития в настоящей работе оценка эффективности деятельности государственных служащих и системы их подготовки проведена на основе показателей в этой области.

### Выбор универсальных индикаторов достижения целей устойчивого развития

В соответствии с решениями ООН, принятыми 70-й Юбилейной Ассамблей, а также Всемирным Саммитом, сформулированы 17 целей в области устойчивого развития, определяющих порядок действий стран, стремящихся к его достижению, на период до 2030 года [Transforming, 2015]. В рамках достижения этих целей предлагается решить 169 задач. Одними из первых декларированы цели ликвидации бедности и голода. Другие цели и группы задач в этой области связаны с устранением потребительского и гендерного неравенства. Цели устойчивого развития также предусматривают выполнение задач повышения качества образования и системы здравоохранения, решения экологических проблем и усиления международного сотрудничества в области передачи информации и технологий.

Государства, берущие на себя обязательство достичнуть целей устойчивого инклюзивного развития, находятся на различных позициях в системе мирового хозяйства и решают разные насущные задачи. В беднейших странах основное препятствие на пути к устойчивому развитию – экономическая нестабильность, обнищание населения и голод. Другие страны давно преодолели порог бедности и для них первоочередными задачами на пути к устойчивому инклюзивному развитию являются реформирование системы образования и модернизация здравоохранения.

Вследствие этого сотни индикаторов, призванные отразить достижение 17 целей устойчивого развития [Transforming, 2015], не являются универсальными и подходят для сравнительной оценки эффективности деятельности в этой области не во всех странах. Универсальный характер носят такие индикаторы, которые одинаково значимы для стран, находящихся на любом уровне экономического и социального развития и вместе с тем отвечают глобальным целям устойчивого развития. В качестве подобного индикатора была предложена *эффективность использования энергии* [Алакбаров, 2013; Alakbarov, 2017]. В пользу способности

данного показателя характеризовать эффективность деятельности в области планирования и управления процессами устойчивого развития свидетельствует несколько аргументов. Во-первых, производство прежнего объема ВВП с меньшими энергозатратами экономически выгодно и содействует решению социальных задач. Во-вторых, в последнее десятилетие, по данным ООН, примерно 70% получаемой в мире энергии произведено из невозобновляемых источников [Алакбаров, 2013]. Следовательно, снижение расхода энергии свидетельствует о рациональном использовании природных ресурсов, заботе об интересах будущих поколений, что также служит фактором устойчивого развития. В-третьих, достижение сопоставимого экономического эффекта с меньшим расходом энергии влечет за собой сокращение выбросов оксида углерода в атмосферу, что означает уменьшение влияния на климат [Alakbarov, 2017]. Отметим, что климатологические последствия развития традиционной энергетики изначально рассматривались при обсуждении путей выхода из экологического кризиса [Мамедов, 1982].

В международной статистике применяются два показателя, отражающие интенсивность энергопотребления и энергоэффективность. Оба они рассчитываются по единой методике, результаты расчетов регулярно публикуются в информационных сводках Всемирного банка. В качестве единицы денежного выражения стоимости ВВП используется доллар США «в пересчете с национальной валюты с использованием коэффициента паритета покупательной способности (ППС)» [GEO, 2007. С. 73]. В качестве единицы энергии используется «килограмм нефтяного эквивалента (кнэ)» [GEO, 2007. С. 73]. Независимо от источника получения энергии за единицу принимается то ее количество, которое содержится в 1 кг нефти<sup>4</sup>. В одном барреле содержится около 136 кг нефти, и это количество может незначительно варьировать в зависимости от месторождения. Эффективность использования энергии определяется ее количеством, затрачиваемым различными странами на производство товаров и услуг стоимостью 1000 долларов США с учетом ППС.

Выбор этого индикатора в качестве единицы энергии связан с тем, что в определенный период времени цена нефти одинакова во всем мире. Это дает возможность сравнения эффективности использования энергии в различных странах. Исследования, проведенные ранее, показали успешность использования данного индикатора при оценке эффективности управления процессами устойчивого развития.

### Эффективность управления устойчивым развитием и показатели Азербайджана

Применение инновационных синергетических, комплементарных и компенсационных технологий управления процессами устойчивого развития в Азербайджане привело к значительному снижению энергозатрат на

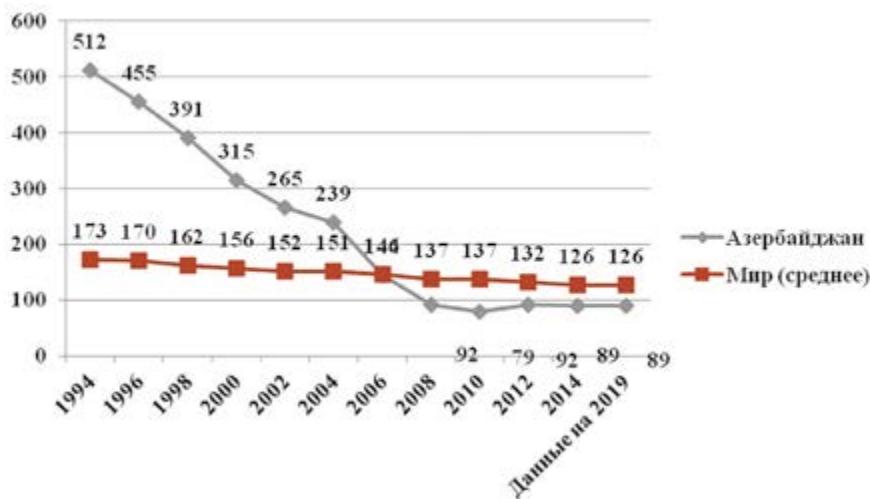
<sup>4</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/>

**Рисунок 2. Энергия (кнэ), затраченная в мире (в среднем) и в Азербайджанской Республике на производство ВВП стоимостью 1000 долларов США с учетом ППС**

Источник: <https://data.worldbank.org/indicator/>

**Figure 2. Energy (Kinetic energy storages) spent in the world (on average) and in the Republic of Azerbaijan on the production of GDP costing 1000 US dollars, taking into account PPP**

Source: <https://data.worldbank.org/indicator/>

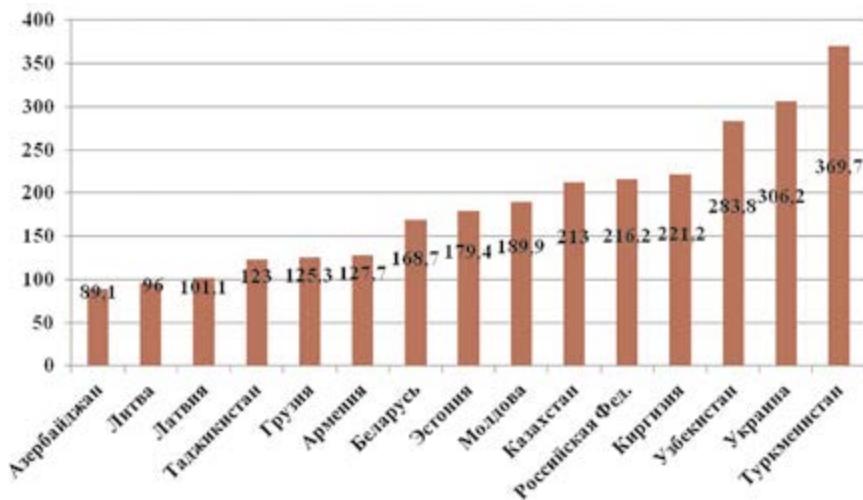


**Рисунок 3. Энергия (кнэ), затраченная в странах бывшего СССР на производство ВВП стоимостью 1000 долларов США с учетом ППС**

Источник: <https://data.worldbank.org/indicator/>

**Figure 3. Energy (Kinetic energy storages) spent in the countries of the former USSR on the production of GDP costing 1000 US dollars, taking into account PPP**

Source: <https://data.worldbank.org/indicator/>



производство ВВП. Данные Всемирного банка по состоянию на июнь 2019 года свидетельствуют: эффективность использования энергии для производства ВВП в Азербайджане по сравнению с 1994 годом возросла более чем в 5,7 раза. За этот период в среднем по миру

эффективность использования энергии при производстве ВВП возросла только в 1,4 раза ([рисунок 2](#)).

Существует и другой индикатор энергоэффективности: определяется стоимость произведенной в стране продукции и предоставленных услуг за счет использования одной единицы энергии. В этом случае в качестве единицы энергии также выступает то ее количество, которое содержится в 1 кг нефти (кнэ). В соответствии со статистикой Всемирного банка, Азербайджанская Республика в 2000 году производила за счет использования одной единицы энергии ВВП стоимостью 2,6 доллара США с учетом ППС. По данным на июнь 2019 года, эта величина составляет 11,9 доллара США, т. е. возросла в 4,7 раза. В среднем в мире за этот период производство ВВП на единицу энергии возросло только в 1,7 раза: с 5 до 8,4 доллара США<sup>5</sup>.

По данным Всемирного банка (по состоянию на июль 2019 года), Азербайджанская Республика лидирует по показателю эффективности использования энергии как индикатора устойчивого развития среди стран бывшего СССР, опережая среди прочего те государства, которые сегодня входят в Европейский союз ([рисунок 3](#)).

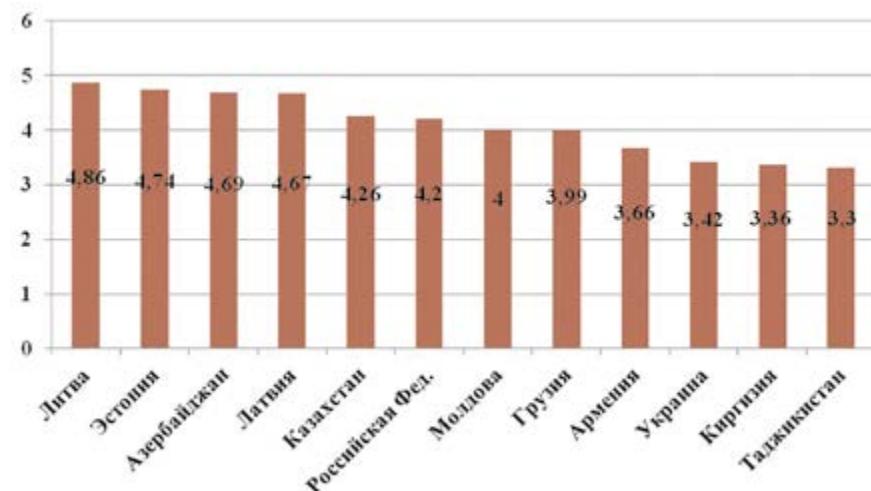
В экономике Азербайджана высока доля нефтяной отрасли. Можно было бы предположить, что высокая энергоэффективность связана с этим обстоятельством. В таком случае высокая эффективность использования энергии должна была бы наблюдаться в других странах, производящих и экспортующих нефть и газ. Однако анализ отчетов международных организаций развития показал отсутствие корреляции между структурой экономики и эффективностью использования энергии. В частности, если в Азербайджанской Республике на производство ВВП стоимостью 1000 долларов США с учетом ППС расходуется 80,9 единиц энергии, то в Кувейте – 131,5, в Казахстане – 213,

в Бахрейне – 242,8 и в Туркменистане – 369,7 единиц. В соответствии с данными Всемирного банка, относящи-

5 <https://data.worldbank.org/indicator/>

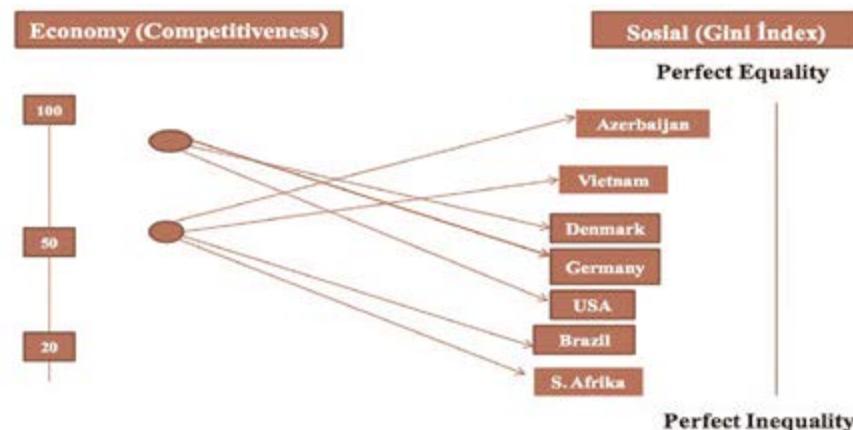
**Рисунок 4. Показатели устойчивого инклюзивного развития стран, входивших в состав СССР [The Inclusive, 2018]**

**Figure 4. Indicators of sustainable inclusive development of the former USSR countries [The Inclusive, 2018]**



**Рисунок 5. Социальная политика в целях устойчивого инклюзивного развития в странах с различным экономическим потенциалом [Schwab, 2017. С. 8]**

**Figure 5. Social policy for sustainable inclusive development in countries with different economic potential [Schwab, 2017. P. 8]**



мися к 2019 году, энергоэффективность Азербайджана сопоставима с показателями такой нефтедобывающей страны, как Норвегия, которая затрачивает 90,9 единиц энергии на производство ВВП стоимостью 1000 долларов США<sup>6</sup>.

Наличие экономических возможностей и соответствующая политика в области устойчивого инклюзивного развития являются важными условиями совершенствования социальных показателей. Согласно статистике ООН за 2018 год, социальные показатели Азербайджанской Республики являются самыми высокими среди стран бывшего СССР и превышают аналоги

гичные средние показатели стран, входящих в «Большую семерку», «Большую двадцатку» и Организацию экономического сотрудничества и развития. Это касается таких показателей социальной политики, как индекс Джини, Квинтильный коэффициент дохода и индекс Пальма [Индексы, 2018].

#### Оценка эффективности государственной политики

Получение значимых результатов в экономическом, социальном и гуманитарном развитии в относительно короткие сроки, на наш взгляд, могут рассматриваться как свидетельство эффективной деятельности в области формирования и мобилизации кадрового потенциала для обеспечения устойчивого инклюзивного развития. Как известно, уровень такого развития оценивается при помощи специального индекса, рассчитываемого на основе 12 индикаторов, относящихся к трем группам. Первая группа характеризует наличие экономических возможностей для инклюзивного развития. Вторая – состояние инклюзивности, в том числе с использованием отражающих эту ситуацию индексов. Третья группа позволяет судить, насколько устойчив процесс инклюзивного развития. Для этого используются такие показатели, как влияние на изменения климата, уровень сбережений населения, величина внешнего долга страны и др. В 2018 году был опубликован отчет Всемирного экономического форума, в котором подсчитаны индексы инклюзивного развития 107

стран мира, в том числе 12 стран бывшего СССР [The Inclusive, 2018]. Данные о том, как международные институты развития оценивают состояние инклюзивного развития, приводятся на **рисунке 4**.

Отметим, что крайне важными показателями служат данные, характеризующие эффективность использования экономического потенциала для построения общества устойчивого инклюзивного развития. Эффективность государственной политики при этом оценивается путем сопоставления экономического потенциала страны и состояния социальной политики. Подобный анализ был проведен в «Отчете о состоянии конкурентоспособности в мире», подготовленном под редакцией основателя и президента Всемирного экономического форума в Давосе профессора Клауса Шваба [Schwab,

<sup>6</sup> Energy use (kg of oil equivalent) per \$1,000 GDP (constant 2011 PPP): <https://data.worldbank.org/indicator/eg.use.comm.gd.ppp.kd>

2017]. В отчете сопоставлены уровни конкурентоспособности и социальной политики 140 стран мира. Шваб характеризует Азербайджан как государство, реализующее успешную социальную политику, и приводит его опыт в качестве иллюстрации эффективного управления процессами устойчивого инклюзивного развития. На **рисунке 5** показатели уровня конкурентоспособности и состояния социальной политики Азербайджанской Республики даны в сопоставлении с аналогичными показателями шести стран: США, Германии, Дании, Бразилии, Южной Африки и Вьетнама.

Данные, приведенные на рисунке 5, свидетельствуют о том, что экономический потенциал является важ-

ным фактором и выступает в качестве необходимого условия реализации задач в области управления устойчивым инклюзивным развитием. Однако экономический фактор обеспечивает устойчивое развитие только в сочетании с реализацией в стране результативной и взвешенной социальной политики. Вместе с тем данные рисунка 5 показывают, что в условиях относительно ограниченных экономических возможностей достижение высоких социальных показателей возможно. Все это демонстрирует, что наилучшие результаты в обеспечении устойчивого инклюзивного развития страны достигаются благодаря формированию адекватного кадрового потенциала.

## Литература

- Алакбаров У.К. Основы человеческого развития и экологической цивилизации. Баку: Техсил, 2013. 224 с.
- Индексы и индикаторы человеческого развития: Обновленные статистические данные 2018 / Джахан С., Паланивел Т., Ковачевич М. и др. [Б. м.]: UNDP, 2018. 112 с.
- Мамедов Н.М. Экологическая проблема и технические науки (Философско-методологические аспекты). Баку: Элм, 1982. 213 с.
- Мехтиев Р.Э. Национальная идея Азербайджана в эпоху глобальных трансформаций: в 2 кн. Кн. 2. М.: ROSSPEN, 2017. 365 с.
- Новик И.Б., Мамедов Н.М. Метод моделирования в современной науке: в помощь лектору. М.: О-во «Знание» РСФСР, 1981. 40 с.
- Римский клуб: История создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы / Под ред. Д.М. Гвишиани. М.: УРСС, 1997. 377 с.
- Философия и экологическая проблема: [Сб. ст.] / Филос. о-во СССР, Моск. гос. пед. ин-т им. В.И. Ленина. М.: ФО СССР, 1990. 313 с.
- Alakbarov U. Innovative technologies of public administration driving world leadership of the Republic of Azerbaijan in sustainable inclu-

- sive development. *Dövlət İdarəciliyi: Nəzəriyyə və Təcrübə*. 2019. Vol. 65, No. 1. P. 99–108.
- Alakbarov U.K. Ecologization of human activity. *Energy, Ecology, Economy*. 1998. No. 2. P. 141–143.
- Alakbarov U.K., Lawrence J.E.S. Energy efficiency as indicator of sustainable development policy: Azerbaijan experience. *Journal of Sustainable Development*. 2017. Vol. 10. No. 3. P. 187–193.
- Alakbarov U.K., Lawrence J.E.S. Towards ecological civilization: ideas from Azerbaijan. *Journal of Human Resources and Sustainability Studies*. 2015. No. 3. P. 93–100.
- GEO year book: an overview of our changing environment, 2007. Nairobi: UNEP, 2007. 86 p.
- Schwab K. Global Competitiveness Report 2017–2018. Vanier, ON: Canadian Council for International Cooperation, 2017. 393 p.
- The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights. Geneva: World Economic Forum, 2018. 14 p.
- Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. S. l.: United Nations, 2015. 41 p.

## References

- Alakbarov U.K. Basics of human development and ecological civilization. Baku: Tekhsil, 2013. 224 p. In Russian
- Alakbarov U.K. Ecologization of human activity. *Energy, Ecology, Economy*. 1998. No. 2. P. 141–143. In English
- Alakbarov U.K. Innovative technologies of public administration driving world leadership of the Republic of Azerbaijan in sustainable inclusive development. *Dövlət İdarəciliyi: Nəzəriyyə və Təcrübə*. 2019. Vol. 65, No. 1. P. 99–108. In English
- Alakbarov U.K., Lawrence J.E.S. Energy efficiency as indicator of sustainable development policy: Azerbaijan experience. *Journal of Sustainable Development*. 2017. Vol. 10. No. 3. P. 187–193. In English
- Alakbarov U.K., Lawrence J.E.S. Towards ecological civilization: ideas from Azerbaijan. *Journal of Human Resources and Sustainability Studies*. 2015. No. 3. P. 93–100. In English
- GEO year book: an overview of our changing environment, 2007. Nairobi: UNEP, 2007. 86 p. In English
- Human development indices and indicators: Updated statistics 2018 / Dzhakhhan S., Palanivel T., Kovachevich M. and others. UNDP, 2018. 112 p. In Russian
- Mamedov N.M. Ecological problem and engineering sciences (Philosophical and methodological aspects). Baku: Elm, 1982. 213 p. In Russian
- Mekhtiev R.E. National idea of Azerbaijan in the epoch of global transformations: in 2 Vol.; Vol. 2. M.: ROSSPEN, 2017. 365 p. In Russian
- Novik I.B., Mamedov N.M. Modelling method in modern science: lecturer's aid. M.: 'Znanie' RSFSR, 1981. 40 p. In Russian
- Philosophy and ecological problem: Collected papers / Philosophical Society of the USSR, Moscow State Pedagogical Institute named after V. I. Lenin. M.: PS USSR, 1990. 313 p. In Russian
- Schwab K. Global Competitiveness Report 2017–2018. Vanier, ON: Canadian Council for International Cooperation, 2017. 393 p. In English
- The Club of Rome: Origin, selected reports and declarations, official papers / under the editorship of Gvishiani D. M., M.: URSS, 1997. 377 p. In Russian
- The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights. Geneva: World Economic Forum, 2018. 14 p. In English
- Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. S. l.: United Nations, 2015. 41 p. In English

# ЦЕННОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ СИНГАПУРА

**ЕВГЕНИЯ ДМИТРИЕВНА РАДЬКО**, руководитель event-департамента научно-политического клуба «Реальная политика» Института общественных наук, заместитель руководителя Московского регионального представительства Совета молодых политологов РАПН

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

**Аннотация:** в статье рассматривается взаимосвязь корпоративной культуры служащих и эффективности государственного управления. Автор приводит пример Сингапура – государства, чья система государственной службы является наиболее эффективной, согласно индексу оценки эффективности управления GRICS. Основное внимание в работе уделяется изучению ценностей госслужащих Сингапура как основополагающего элемента их корпоративной культуры, а также механизмов включения таких ценностей в организационные процессы. Изучение опыта Сингапура может быть полезно для создания ценностно-ориентированного института государственной службы в России, отвечающего целям и требованиям государства и общества и соответствующего национальным традициям и менталитету. Важным моментом в поддержке инициативности государственных служащих является формирование так называемой «культуры доверия», которая позволила бы сотрудникам более открыто, безбоязненно делиться своими идеями, указывать на проблемы, зная, что их мнение будет услышано и учтено. Такой подход должен, с одной стороны, привести к выработке наилучшего решения, к которому руководитель не всегда может прийти самостоятельно, а с другой – создать доброжелательную атмосферу в коллективе, сформировать у служащих ощущение собственной значимости и чувство причастности к общему делу и, как следствие, повысить их вовлеченность в трудовую деятельность. Ключевая роль в трансляции ценностей и их включении в организационные процессы принадлежит руководителям. Именно они должны олицетворять идеальный образ государственного служащего, быть для подчиненных лидерами, примерами для подражания и в какой-то степени «вдохновителями».

**Ключевые слова:** корпоративная культура, организационная культура, «культура доверия», ценности, государственное управление, государственная служба, Сингапур

Статья поступила в редакцию 24 сентября 2018 года.

Радько Е.Д. Ценности как элемент корпоративной культуры государственных служащих Сингапура. *Государственная служба*. 2019. № 5 С. 12–16.

## VALUES AS AN ELEMENT OF THE CORPORATE CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN SINGAPORE

**EVGENYA D. RADKO**, Head of the Event-department of the Scientific and Political Club ‘Real Policy’ of the Institute of Social Sciences, Deputy Head of the Moscow Regional Office of the Council of Young Political Scientists (Russian Political Science Association)

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: evgenia.rb@mail.ru

**Abstract:** The article dwells upon the relationship between the corporate culture of civil servants and the effectiveness of public administration. As an example illustrating this dependence, the author cites Singapore – a state whose public service system is most effective, according to the GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot). The article focuses on studying the values of public servants in Singapore as a fundamental element of their corporate culture, and the mechanisms for incorporating values into organizational processes. It is concluded that the study of Singapore’s experience can be useful in building a value-oriented institution of public service in Russia that would meet the goals and requirements of the state and society and correspond to its national traditions and mentality. An important moment in support of the initiative of civil servants is the formation of the so-called ‘culture of trust’, which would allow employees to more openly, fearlessly share their ideas, point out problems, knowing that their opinion will be heard and taken into account. Such an approach should, on the one hand, lead to the development of the best solution, to which the manager can’t always come alone, and on the other hand, create a friendly atmosphere in the team, form the employees’ sense of their own worth and sense of belonging to the common cause and, as a consequence, to increase their involvement in labor activity. Managers play a key role in translating values and incorporating them into organizational processes. They should embody the ideal image of a civil servant, be leaders for subordinates, role models and to some extent ‘inspirers’.

**Keywords:** corporate culture, organizational culture, ‘culture of trust’, values, public administration, public service, Singapore

The article was received on September 24, 2018.

Radko E.D. Values as an element of the corporate culture of civil servants in Singapore. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 5. P. 12–16. In Russian

## Введение

Как эксперты, так и обычные граждане оценивают состояние корпоративной культуры на государственной службе в России, скорее, как низкое. Такие данные были представлены в исследовании Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 32]. Между тем, справедливо полагать, что уровень развития корпоративной культуры гражданских служащих тесно связан с эффективностью государственного управления.

По словам Н. Калмыкова, именно корпоративная культура обеспечивает производственный комфорт и служебную мотивацию и является системным инструментом для «управления организационным поведением и, соответственно, фактором эффективности сотрудников» [Калмыков, 2015. С. 98]. Аналогичную позицию, согласно результатам вышеназванного исследования, занимают 67% опрошенных экспертов и 75% обычных граждан [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 32]. Поэтому в рамках рассмотрения проблемы эффективности госуправления в России особого внимания заслуживает вопрос формирования корпоративной культуры гражданских служащих. Весьма полезным в решении этой задачи может оказаться опыт зарубежных стран.

В 2016 году, по показателю GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), самой эффективной в мире была признана система управления Сингапура. Этой стране принадлежит первая позиция по индикатору «Эффективность правительства» (Government Effectiveness), отражающему уровень качества государственных услуг, бюрократии, компетенцию служащих и т.д. (максимально возможное число баллов: 100 из 100). По данным на 2018 год, общая численность госслужащих здесь достигает 85 000 человек. Такой высокий уровень эффективности является следствием строгой дисциплины чиновников, низкого уровня коррупции, особого отношения служащих к работе. Это, безусловно, вызывает интерес к системе организации государственной службы в Сингапуре и сложившейся там корпоративной культуре служащих.

## Корпоративная культура и ценности государственных служащих

Существует большое число различных определений понятия «корпоративная культура». Приведем лишь некоторые из них. Так, М. Армстронг, известный английский специалист в сфере управления, под «корпоративной культурой» понимает совокупность убеждений, отношений, норм поведения и ценностей, общих для всех сотрудников организации [Ермолов, 2012. С. 80]. По мнению профессора психологии Д. Мацумото, корпоративная

культура представляет собой динамическую систему правил, разделяемых членами организации и включающих в себя разнообразные психологические конструкты (отношения, ценности, убеждения, нормы, поведение) [Ермолов, 2012. С. 80].

Отечественный ученый в области управления персоналом Т.О. Соломанидина определяет корпоративную культуру как «единое социально-экономическое пространство, расположенное внутри компании, в рамках которого взаимодействие работников осуществляется на основе общих идей, представлений и ценностей, определяющих особенности их трудовой жизнедеятельности и обуславливающих своеобразие философии, идеологии и практики управления человеческими ресурсами компании» [Соломанидина, 2007. С. 8]. Другой исследователь Е.А. Терещук приводит следующее определение рассматриваемого явления: «Совокупность разделяемых сотрудниками целей, ценностей, норм, традиций организации, сформированных под воздействием внутренних и внешних факторов, обеспечивающих самосохранение, саморазвитие и уникальность организации» [Терещук, 2010. С. 24].

Несмотря на то, что приведенные definции несколько отличаются, можно выделить основные элементы корпоративной культуры, упоминаемые практически во всех существующих определениях. Это ценности, разделяемые большинством сотрудников организации, а также традиции и нормы поведения, обеспечивающие их передачу следующим поколениям работников. Все вышеперечисленное в полной мере относится к предприятиям, организациям частного и государственного секторов, госслужбе в целом.

## «Честность. Служение. Совершенство»

Основополагающими ценностями современной государственной службы Сингапура являются «Честность (Integrity). Служение (Service). Совершенство. (Excellence)». Этот слоган появился в 2003 году, однако его формирование происходило ранее, еще в первые годы после получения Сингапуром автономии в 1959 году. Тогда же был создан Центр политических исследований, одна из задач которого заключалась в изменении ценностей служащих (избавление от их «колониального менталитета») и формировании представления о государственной службе как об институте, призванном сыграть ключевую роль в модернизации страны. В основу новой системы управления были положены идеи открытости, преданности делу, стремления к лучшему. Тем не менее, несмотря на длительное историческое существование, согласно исследованию Департамента государственной службы (Public Service Division – PSD), эти фундаментальные ценности продолжают оставаться актуальными [Tan, 2014. P. 71].

Каждая из основополагающих ценностей включает в себя ряд принципов, раскрывающих ее содержание. Так, «честность» подразумевает наличие следующих характеристик: подотчетность (accountability), т.е. прозрачность деятельности бюрократии для общества; моральная убежденность (moral courage), т.е. отстаивание служащими того, что верно, правильно, справедливо; справедливость и беспристрастность (fairness and impartiality), т.е. недопустимость дискриминации и фаворитизма при исполнении служебных обязанностей. «Служение» включает преданность народу (dedication to nation) (желание служить обществу, приоритет национальных интересов над личными), сопереживание и сострадание (empathy and compassion, искреннее сочувствие и забота об окружающих), профессионализм (professionalism, качественное выполнение работы в любых условиях). «Совершенство» определяется ориентацией на качество (quality orientation, гарантия высокого качества результатов деятельности), командное взаимодействие (teamwork, взаимоподдержка и сотрудничество государственных служащих для достижения успеха и взаиморазвития), постоянное совершенствование (continuous improvement, открытость к изменениям, новым, инновационным идеям). Стоит отметить, что эти идеи в целом соответствуют основным ценностям сингапурского общества, провозглашенным в «Белой книге общих ценностей Сингапура», а именно: приоритет общественных интересов над личными, семья как основная ячейка общества, общественная поддержка и уважение к личности, стремление к консенсусу, а не конфронтация, социальная гармония и религиозная терпимость [Астафьева, 2010. С. 282].

Таким образом, государственный служащий должен обладать не только высокими профессиональными компетенциями, но и соответствующими моральными качествами. По словам заместителя премьер-министра Сингапура Тео Чи Хина, чиновник должен иметь сердце и заботиться о людях и стране, которой служит<sup>1</sup>. Это может способствовать ориентированности на результат и дальнейшее развитие государства. Кроме того, в Сингапуре распространена идея о том, что государственная служба – это не просто профессия, а, скорее, жизненная позиция, призвание. Такой подход, во-первых, поднимает престиж самого института государственной службы в глазах общества, а во-вторых, позволяет предъявлять более высокие требования для поступления на нее, а также к дальнейшей трудовой деятельности государственных служащих.

<sup>1</sup> Public Service – Are You Really Lovin' It?: <https://www.psd.gov.sg/challenge/ideas/deep-dive/public-service-are-you-really-lovin-it>

### Принцип меритократии

Государство должно обеспечивать условия, стимулирующие повышение эффективности служащих, с помощью применения современных инструментов и методов управления. Так, еще одной основополагающей ценностью для Сингапура является действующий принцип меритократии («власти достойных»), призванный обеспечить прием на работу и дальнейшее продвижение служащих по карьерной лестнице исключительно на основе их компетентности и профессиональных качеств (а не происхождения, финансового положения, политических или личных связей). Такой подход обеспечивает сохранение высокой мотивации к работе, что непосредственно влияет на эффективность, а также позволяет удерживать на государственных должностях лучших сотрудников. По данным ряда исследований, страны, в которых управление построено на принципах меритократии, отличаются высокими темпами экономического роста и низким уровнем коррупции<sup>2</sup>. По выражению Ли Куан Ю, первого премьер-министра Сингапура, меритократия, «при которой лучшее место занимает наиболее достойный», стала одним из принципов, обеспечивших успех государства [Ли Куан Ю, 2013. С. 574].

Несмотря на перечисленные преимущества, система меритократии имеет и свои недостатки. Так, Кеннет Пол Тан, профессор Школы государственной политики им. Ли Куан Ю Национального университета Сингапура, указывает на то, что именно она порождает элитизм, поскольку заслуги и способности определяют «победители», т.е. представители элитного класса. Он также опасается, что увеличение заработной платы государственных служащих приведет к тому, что чиновники и политики будут стремиться упрочить свое положение исключительно в корыстных целях<sup>3</sup>. Конечно, опасения Кеннета Пол Тана могут подтвердиться в долгосрочной перспективе, но даже указание на них, возможно, позволит заблаговременно выработать механизмы и способы их предотвращения.

### «Культура доверия»

Важным моментом в поддержке инициативности государственных служащих является формирование так называемой «культуры доверия», которая позволила бы сотрудникам более открыто, безбоязненно делиться своими идеями, указывать на проблемы, зная, что их мнение будет услышано и учтено. Такой подход должен, с одной стороны,

<sup>2</sup> См.: [Arezki, Quintyn, 2013. P. 42–45; Evans, Rauch, 1999. P. 748–765; Dahlström, Lapuente, Teorell, 2012. P. 656–668; Recanatini, Prati, Tabellini, 2005. 34 p.]

<sup>3</sup> Public Service – Are You Really Lovin' It?: <https://www.psd.gov.sg/challenge/ideas/deep-dive/public-service-are-you-really-lovin-it>

привести к выработке наилучшего решения, к которому руководитель не всегда может прийти самостоятельно, а с другой – создать доброжелательную атмосферу в коллективе, сформировать у служащих ощущение собственной значимости и чувство причастности к общему делу и, как следствие, повысить их вовлеченность в трудовую деятельность.

### **Поддержка сильного руководящего звена**

Указанные ценности института государственной службы Сингапура формально закреплены в Кодексе поведения государственных гражданских служащих и в служебных инструкциях. Однако для того чтобы оказывать какое-либо значимое влияние на служебную деятельность, необходимо, чтобы они действительно совпадали с ценностями самих служащих и, как следствие, реализовывались на практике. Для этого требуются системные усилия.

Ключевая роль в трансляции ценностей и их включении в организационные процессы принадлежит руководителям. Именно они должны олицетворять идеальный образ государственного служащего, быть для подчиненных лидерами, примерами для подражания и в какой-то степени «вдохновителями». Демонстрация руководителями поведения, противоречащего ценностям, напротив, порождает цинизм, недоверие, отчуждение и даже может побуждать сотрудников вести себя аналогичным образом (в ущерб всей системе) [Tan, 2014. Р. 76]. Как отмечал Ли Куан Ю, какой бы хорошей ни была система управления, плохие лидеры в итоге принесут лишь вред своему народу [Ли Куан Ю, 2013. С. 541]. Руководители иногда не осознают, насколько велико их влияние на формирование образцовых моделей поведения у сотрудников<sup>4</sup>. Кроме того, на начальство возложена миссия не только олицетворять принятые ценности, но и поощрять примерное поведение госслужащих либо, наоборот, предотвращать недопустимое.

Поддержка сильных руководителей на всех уровнях также является определенной ценностью в Сингапуре. Именно они являются проводниками изменений, обеспечивают трансформацию, реформирование государственной службы, чтобы она была эффективна и в будущем. Как говорил Лео Йип, глава государственной службы Сингапура, «для преобразованной госслужбы потребуется преобразованное руководство»<sup>5</sup>.

Для подготовки эффективного руководящего звена, обладающего высокими управленческими и профессиональными навыками и разделяющего провозглашенные ценности, в Сингапуре действует программа обучения руководителей госсектора (the Public Service Leadership Programme (PSLP)). Она включает в себя два этапа: основной (изучение базовых принципов госуправления) и специальный, секторальный (получение глубоких компетенций в конкретной отрасли – экономика, инфраструктура и окружающая среда, социальная сфера, государственная безопасность, центральное управление).

В структуре Департамента государственной службы существует специальная группа (Leadership Group), которая занимается решением вопросов, связанных с подготовкой и поддержкой руководителей в государственном секторе и развитием лидерского потенциала госслужащих. Она состоит из двух подразделений: непосредственно связанного с поддержкой руководящего звена (Leadership Development & Public Service Leadership) и Секретариата Комиссии по государственной службе (Public Service Commission Secretariat). В функции первого из них входит разработка стратегии развития лидерских качеств и управленческих навыков госслужащих, создание возможностей для карьерного роста потенциальных руководителей, контроль над реализацией идей лидерства на практике. Секретариат, в свою очередь, занимается формулированием норм поведения служащих, а также оказанием помощи Комиссии в разработке стипендиальной программы для студентов и аспирантов с целью привлечения их на государственную службу.

Процесс построения ценностно-ориентированного института госслужбы требует также других мер для того, чтобы вывести ценности из области формального предписания. Он может включать совместные мероприятия, семинары, участие в тематических исследованиях, а также анонимный обмен между сотрудниками сообщениями с указанием случаев ненадлежащего поведения.

### **Заключение**

Таким образом, ценности как элемент корпоративной культуры государственных служащих оказывают непосредственное влияние на эффективность системы государственного управления. Они служат неким ориентиром и описывают цели института госслужбы с точки зрения пользы для общества и государства. Поскольку такие цели, как правило, весьма привлекательны и перспективны, они не только обозначают желаемое, но и воздействуют на эмоциональное состояние служащих, повышая их мотивацию и вовлеченность в работу. Отсутствие ценностей, органично включенных в рабочие процессы, может привести к потере ори-

4 Там же

5 Speech by Mr Leo Yip, Head, Civil Service at the Public Service Leadership Dinner on 8 November 2017, Shangri-La Hotel: <https://www.psd.gov.sg/press-room/speeches/speech-by-mr-leo-yip--head--civil-service-at-the-public-service-leadership-dinner-on-8-november-2017--shangri-la-hotel>

ентации всего института на ключевые цели, подрыву доверия к нему как у самих служащих, так и у общественности.

В Сингапуре создана ценностно-ориентированная государственная служба, соответствующая требованиям современного общества, менталитету, уровню технологического развития. Институт государственной службы, ставший локомотивом развития после обретения Сингапуром независимости, продолжает оставаться таковым и сегодня,

с присущими ему ценностями прозрачности, преданности делу, постоянного совершенствования, поддержки сильных руководителей и системой меритократии. Опыт Сингапура может быть полезен Российской Федерации для формирования корпоративной культуры государственных служащих, развития системы ценностей чиновников, которые должны учитывать национальные особенности российского общества и соответствовать его целям и требованиям.

### Литература

- Astafov'eva E.M. Некоторые аспекты политики «Нациестроительства» в Сингапуре. ЮВА: актуальные проблемы развития.* 2010. № 14. С. 278–294.
- Barcić I.H., Borščevskij G.A., Magomedov K.O. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад.* М.: ИД «Дело», РАНХиГС. 2018. 136 с.
- Ermolov Y.A. Предметно-содержательные взаимосвязи дефиниций «Организационная культура» и «Корпоративная культура».* Вестник ТГУ. 2012. № 9. С. 78–85.
- Kalmykov N.N. Корпоративная культура служащих: сравнительный социологический анализ. Государственная служба.* 2015. № 6(98). С. 98–101.
- Li Kuan Yu. Из третьего мира – в первый. История Сингапура (1965–2000).* М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 576 с.
- Solomaniidina T.O. Организационная культура в таблицах, тестах, кейсах и схемах: Учебно-методические материалы.* М.: ИНФРА-М, 2007. 624 с.
- Tereshuk E.A. Особенности корпоративной культуры государственных служащих в оценках экспертов. Социум и власть.* 2010. № 1. С. 24–29.
- Arezki R., Quintyn M. Degrees of development. Finance and Development.* 2013. Vol. 50. № 1. P. 42–45.
- Dahlström C., Lapuente V., Teorell J. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption.* Political Research Quarterly. 2012. Vol. 65. № 3. P. 656–668.
- Evans P., Rauch J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth.* American Sociological Review. 1999. Vol. 64. № 5. P. 748–765.
- Recanatini F., Prati A., Tabellini G. Why are some public agencies less corrupt than others? Lessons for institutional reform from survey data.* Washington, DC: World Bank. 2005. 34 p.
- Tan K., Thangara G. The value of values in the Singapore Public Service.* ETHOS. 2014. № 13. P. 69–77.

### References

- Arezki R., Quintyn M. Degrees of development. In: *Finance and Development.* 2013. Vol. 50. № 1. P. 42–45. In English
- Astaf'eva E.M. Some aspects of the policy of 'Nation-building' in Singapore. In: *JVA (Southeastern Asia): aktualnye problemy razvitiya.* 2010. № 14. P. 278–294. In Russian
- Bartsits I.N., Borshchevskii G.A., Magomedov K.O. The current state and development trends of the Civil Service in Russia: an analytical report. M.: Publishing house 'Delo' RANEPA, 2018. 136 p. In Russian
- Dahlström C., Lapuente V., Teorell J. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. In: *Political Research Quarterly.* 2012. Vol. 65. № 3. P. 656–668. In English
- Ermolov Y.A. The substantive relationships of the definitions 'Organizational Culture' and 'Corporate Culture'. In: *Vestnik TGU.* 2012. № 9. P. 78–85. In Russian
- Evans P., Rauch J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. In: *American Sociological Review.* 1999. Vol. 64. № 5. P. 748–765. In English
- Kalmykov N.N. Corporate culture of civil servants: a comparative sociological analysis. In: *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2015. № 6(98). P. 98–101. In Russian
- Lee Kuan Yew. From Third World to First. The Singapore History (1965–2000). M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2013. 576 p. In Russian
- Recanatini F., Prati A., Tabellini G. Why are some public agencies less corrupt than others? Lessons for institutional reform from survey data. Washington, DC: World Bank. 2005. 34 p. In English
- Solomanidina T.O. Organizational culture in tables, tests, cases and diagrams: Teaching materials. M.: INFRA-M. 2007. 624 p. In Russian
- Tan K., Thangara G. The value of values in the Singapore Public Service. In: *ETHOS.* 2014. № 13. P. 69–77. In English
- Tereshuk E.A. Features of the corporate culture of civil servants in expert assessments. In: *Sotsium i vlast.* 2010. № 1. P. 24–29. In Russian

# ГОСУДАРСТВО КАК ГАРАНТ СВОБОДЫ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ

**АННА ЮРЬЕВНА ШАЧИНА**, кандидат педагогических наук, независимый исследователь

E-mail: anna\_shachina@mail.ru

**СВЯТОСЛАВ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ ШАЧИН**, кандидат философских наук, доцент, независимый исследователь

E-mail: s\_shachin@mail.ru

**Аннотация:** В статье анализируется роль деятельности и свободы в становлении и самоопределении личности. Новое понимание содержания свободы, обоснованное Акселем Хоннетом, заключается в единстве и взаимообусловленности трех ее компонентов: негативного, рефлексивного и социального. Авторы рассматривают деятельность как важнейшее условие развития личности и ее самоопределения, а также в качестве предпосылки для возникновения социальной свободы (и свободы как таковой). В работе отмечается, что полноценная деятельность возможна только в рамках институциональной системы, где уже реализован потенциал социальной свободы в достаточной мере, для того чтобы люди могли осуществлять избранную ими деятельность. Определяется значение деятельности для личности, выявляется диалектика отношений государства, общества и индивидуума. При этом все усилия власти должны быть направлены, в первую очередь, на поддержку развития потенциала личности в избранной ею сфере деятельности. Государственная политика должна способствовать поддержке индивидов в институциональных сферах, обеспечивать возможность самоопределения личности, ее самореализации и признания на различных уровнях. При этом подразумевается приоритет разумных интересов личности (исключая произвол) перед интересами государства. Для обоснования этого тезиса привлекаются суждения И. Канта, изложенные в его сочинении «К вечному миру», а также высказывания основоположника российской педагогики К.Д. Ушинского о соотношении цели и средств в социальных организмах из его работы «Антропология».

**Ключевые слова:** социальная свобода, деятельность, самоопределение, государство, демократическое воспитание, коллектив, солидарность

**Благодарность:** Статья выполнена при поддержке Немецкой службы академических обменов (DAAD) и Фонда им. Александра фон Гумбольдта (ФРГ)

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2019 года.

Шачина А.Ю., Шачин С.В. Государство как гарант свободы и деятельность как ее реализация. *Государственная служба*. 2019. № 5. С. 17–23.

## THE STATE AS A GUARANTOR OF FREEDOM AND ACTIVITY AS ITS IMPLEMENTATION

**ANNA Y. SHACHINA**, Cand. Sci. (Pedagogics), Independent Researcher

E-mail: anna\_shachina@mail.ru

**SVYATOSLAV V. SHACHIN**, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Independent Researcher

E-mail: s\_shachin@mail.ru

**Abstract:** The article analyzes the role of activity and freedom in the formation and self-determination of the individual. A new understanding of the content of freedom, justified by Axel Honneth, is the unity and interdependence of its three components: negative, reflective and social. The authors consider activity as the most important condition for the development of personality and its self-determination, as well as a prerequisite for the emergence of social freedom (and freedom as such). The paper notes that full-fledged activity is possible only within the framework of the institutional system, where the potential of social freedom has already been realized enough for people to carry out their chosen activity. The significance of the activity for the individual is determined, the dialectic of relations between the state, society and the individual is revealed. Moreover, all the efforts of the authorities should be directed, first of all, to support the development of the potential of the individual in the chosen field of activity. Public policy should facilitate the support of individuals in institutional areas; provide the opportunity for self-determination of the individual, its self-realization and recognition at various levels. This implies the priority of reasonable interests of the individual (excluding arbitrariness) before the interests of the state. To substantiate this thesis, the judgments of I. Kant, set out in his work 'To the eternal world', as well as the statements of the founder of Russian pedagogy K. D. Ushinsky about the relationship of purpose and means in social organisms from his work 'Anthropology', are involved.

**Keywords:** social freedom, activity, self-determination, state, democratic education, teamwork, solidarity

**Acknowledgment:** The article was created with the support of the German Academic Exchange Service (DAAD) and the Foundation named after Alexander von Humboldt (Germany)

The article was received on September 30, 2019.

Shachina A.Y., Shachin S.V. The state as a guarantor of freedom and activity as its implementation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 5. P. 17–23. In Russian

## Введение

Не приемля культа ценностей («ценности являются гетерономными и поэтому необязательными» [Адорно, 2000. С. 138] и являясь учениками представителей Франкфуртской школы Юргена Хабермаса и Акселя Хоннета, в нашем исследовании мы исходим из понятия свободы как базовой ценности. Вполне убедительным выглядит предложение А. Хоннета рассматривать свободу в единстве трех ее компонентов, которое он формулирует в книге «Право свободы: очерк демократической нравственности» (2011). Философ схематично представляет данную конструкцию как треугольник с вершинами NF (негативная свобода (Т. Гоббс)) – RF (рефлексивная свобода (И. Гердер, И. Кант)) – SF (социальная свобода (Г.В.Ф. Гегель, К. Маркс)) [Honneth, 2011. S. 33–118]. Пренебрежение одним из составляющих свободы ведет даже не к несправедливости, а к патологиям личности и общества.

При надлежащем осмыслении эти компоненты не противоречат, а гармонично дополняют друг друга. Так, с точки зрения Хоннета, полноценная индивидуальная свобода (от чего-то и для чего-то) возможна не вопреки, а только при условии солидарности (социальной свободы). В работе «Идея социализма: попытка актуализации» (2015) он подчеркивает необходимость взаимодействия всех видов свободы, выполняющих соответствующие функции, ради осуществления свободы как таковой: «Только если каждый член общества будет иметь возможность удовлетворения своей разделившей с каждым другим потребности в физической и эмоциональной интимности, экономической независимости и политическом самоопределении таким образом, что он сможет положиться на соучастие и помочь партнера по интеракции, наше общество станет в полном смысле слова социальным» [Honneth, 2015. S. 166]. Государство и система его институтов выступает, таким образом, гарантом свободы в вопросах самоопределения и самореализации своих граждан.

## Государство как гарант социальной свободы

Человек не может жить вне государства, но в то же время он изначально не принадлежит ему: «Дети суть в себе свободные, и жизнь есть непосредственное наличное бытие только этой свободы; поэтому они не принадлежат как вещи ни другим, ни родителям» [Гегель, 1990. С. 220]. Это была прогрессивная для своего времени мысль. Уже в раннем детстве человек познает в семье, в школе и других институтах важность участия людей в своей жизни. При этом маленькие дети обладают большой отзывчивостью и способностью к кооперированию [Petzelt, 1961. S. 12–24]. При правильном воспитании сохраняется потребность в развитии лучших качеств, в раскрытии и реализации собственных способностей и талантов, стремление к свободно-

му выбору целей, который «разум независимо от склонностей признает практически необходимым, т.е. добрым» [Кант, 1997. С. 118–119]. Существует также потребность в признании в трех его формах: право, любовь и солидарность. После успеха книги Акселя Хоннета «Борьба за признание» (1994) эта потребность считается базовой у человека<sup>1</sup>. Взрослея, человек сознательно принимает обязательства гражданина, и только после этого они становятся его обязанностями и даже долгом, а он оказывается ответственным за их исполнение на службе у государства и, следовательно, своих сограждан<sup>2</sup>.

Однако здесь необходимо применение диалектического способа мышления, поскольку государство не есть абсолютная цель, но средство для достижения такой цели (ею является каждая отдельная личность). Нередко исследователи упускают эту мысль, на что могут влиять различные концепции-лозунги патриотического воспитания, авторы которых, как правило, апеллируют ссылками на классиков русской философии, истории и педагогики, но не имеют целостного представления об их работах. Основоположник российской научной педагогики К.Д. Ушинский, подчеркивая важность народного воспитания, необходимость сохранения уникальности российского народа в то же время, вероятно, следуя воззрениям Герберта Спенсера, писал следующее: «В организмах единичных органы не только связаны материально в одно материально-целое, но и живут только для выполнения назначения целого существа. В организациях общественных, наоборот, целое, соединенное нематериальными условиями необходимости, заключенными в каждом материально-отдельном органе, живет исключительно для своих органов или для тех отдельных органических существ, которые являются его органами, для того, чтобы дать им возможность существования жизни и развития <...> Органы телесного организма имеют свою цель в целом; целое общественного организма имеет свою цель в органах; так, семья, племя, народ, государство, человечество имеют свою цель в личности отдельных людей [Ушинский, 2005(а). С. 48–49].

Отношения личности и государства рассматриваются под определенным углом зрения. Человек

<sup>1</sup> Rosa H. Geld oder Leben – über falsche und wahre Bedürfnisse. In welchen Zeiten leben wir: Zeitsouveränität im Zeitalter von Multi-tasking und permanenter Verfügbarkeit. Rosa H. Über falsche und wahre Bedürfnisse: Original-Vorträge / Audio – CD. Berlin; Ulrich: Auditorium Netzwerk, 2016.

<sup>2</sup> Willaschek M. Normativität und Autonomie. Über Verpflichtungen als Handlungsgründe / Vortrag am Kolloquium des XXII. Deutschen Kongresses für Philosophie am 11 bis 15 September 2011, Universität München: [https://www.philosophie.uni-muenchen.de/lehreinheiten/philosophie\\_4/forschung/10zz\\_dgphil2011/download/abstracts\\_kolloquien.pdf](https://www.philosophie.uni-muenchen.de/lehreinheiten/philosophie_4/forschung/10zz_dgphil2011/download/abstracts_kolloquien.pdf)

проводится абсолютной целью (в терминологии Канта, «целью самой по себе»), а государство – средством и гарантом осуществления этой цели: «Право человека должно считаться священным, каких бы жертв это ни стоило господствующей власти» [Кант, 1993. С. 461]. В зависимости от того, как определяет себя государство, какие цели ставят перед собой его руководители зависит возможность нравственного воспитания: «...Не от моральности надо ожидать хорошего государственного устройства, а скорее, наоборот, от последнего – хорошего морального воспитания народа» [Кант, 1993. С. 421]. (Ср. с высказыванием Теодора Адорно: «В неправильной жизни не может быть жизни правильной» [Адорно, 2000. С. 5].)

### **Соотношение свободы, справедливости и человеческого достоинства**

Если люди хотят принадлежать какому-то обществу, государству, то они должны договориться о нормах и правилах, с которыми они могли бы согласиться (еще со временем Руссо общая воля народа есть принцип всех прав). Таким образом, Кант предвосхищает коммуникативную этику Юргена Хабермаса: «Дефиниция моей внешней (правовой) свободы должна, скорее, гласить так: эта свобода есть правомочие не повиноваться никаким внешним законам, кроме тех, на которые я мог бы дать свое согласие» [Кант, 1993. С. 375].

Кант провозглашает свободу единственным первоначальным правом, присущим человеку в силу его принадлежности к человеческому роду [Кант, 1999. С. 603]. Свобода и человеческое достоинство взаимно обусловливают друг друга. Хоннет также утверждает необходимость признания человеческого достоинства каждой отдельной личности: «В современном обществе требование справедливости можно легитимировать только таким образом, чтобы оно было так или иначе соотнесено с автономией индивида; не воля общества или сообщества, не природный порядок, но индивидуальная свобода образует нормативный фундамент всех представлений о справедливости» [Honneth, 2011. S. 38].

Соответственно, «справедливым» Хоннет называет все то, что «обеспечивает защиту, развитие или осуществление автономии всех членов общества» [Honneth, 2011. S. 40]. И далее: «субъект только там понимается как действительно “свободный”, где его цели осуществлены самой действительностью; следовательно, отношение между легитимирующим поведением и социальной справедливостью должно быть в определенной мере перевернуто: субъект должен мыслиться как включенный в гарантирующие его свободу социальные структуры прежде, чем он, как свободное существо, сможет быть вовлеченным в процедуры, которые стоят на страже легитимности обще-

ственного порядка» [Honneth, 2011. S. 108–109]. Современная ситуация в стране и мире ставит под угрозу реализацию личностной свободы. По замечанию Акселя Хоннета, игнорирование хотя бы одной из ее составляющих имеет следствием даже не несправедливость, а патологию личности и общества.

### **Проблема признания и негативной свободы личности**

Понятие негативной свободы в современной науке связано с неподконтрольными сферами деятельности (ср.: в философии И. Канта она означает возможность образовывать новые цепочки причинно-следственных связей). Оно подразумевает наличие у человека свободного времени. Как известно, еще Карл Маркс выступал за общественный труд, который обусловлен целями самого трудающегося; сокращение рабочего времени мотивировалось обретением человеком свободы для своего личностного роста [Межуев, 2013. С. 28, 37] (ср. с определением свободного труда у К.Д. Ушинского).

Современные реалии таковы, что даже если человек с виду «неподконтролен», то его рабочий день фактически может превышать восемь часов. Уровень заработной платы в средней полосе и на юге России всегда, даже во времена СССР, был недостаточно высоким. Только при учете работы на приусадебном участке, оклад позволял иметь определенную негативную свободу (становилась возможной покупка мебели, техники, личной собственности и т.д.). Признание человека, его деятельности, профессионализма, и тогда, и сейчас выступает как псевдопризнание.

В книге «Я в Мы» (2010) Аксель Хоннет указывает на большое значение не только первого, валюативного (оценочного), но и второго – материально-го (финансового) компонента признания. По мысли философа, если человека наделяют признанием как специалиста, как будущего специалиста, как ветерана, то это должно выражаться в достойном финансировании его жизни и предоставлении ему свободного времени, достаточного для полноценной частной жизни – для общения с семьей, с друзьями, для личностного роста и развития [Honneth, 2010. S. 128].

Конечно, использование такого важного ресурса, как свободное время, предполагает определенную культуру, чтобы человек не растратил свой личностный потенциал в угоду индустрии развлечений; поэтому следует создавать культурную среду для развития ребенка [Бондаревская, 2001. С. 18–24]. Это позволит развить творческий потенциал ребенка и сократить его время за компьютерными играми, которые, помимо того, что развиваются скорость мышления и т.п., вызывают определенную зависимость.

## Объективация личности как препятствие к достижению свободы

Сохраняя место для негативной свободы, нельзя считать, что человек стремится к произволу. Последнее является следствием нереализованности и/или непричастности к общей воле, которая и образует разумное основание социального порядка<sup>3</sup>. Сегодня, когда человек и в общественной жизни (на производстве), и в жизни частной поставлен под пристальный контроль, увеличивается количество случаев объективирования человеческой личности. «Объективируют Я, которое само должно объективировать: эта возможность к объективации стоит по ту сторону каждой эмпирии и указывает Я на его особое положение» [Petzelt, 1977. S. 16]. Растет недоверие к тому, что человек является гражданином не только природного, но и интеллигibleльного мира, что он способен осознать, признать факт чистого практического разума, обладает чувством уважения к нравственному закону, категорическому императиву, носителем которого он является, и именно поэтому заслуживает абсолютного уважения, ведь свобода – это «причинность по неизменным законам, законам нравственности» [Кант, 1997. С. 221].

Возникает подозрение, что такое недоверие неподлинное – выгодное «сильным мира сего» (по аналогии с толкованием феномена невидимости, описанного Акселем Хоннетом). Становится ясно, что невидимость исходит из доподлинного знания о человеке и его возможностях или заслугах [Хоннет, 2009. С. 82–91]. Очевидно, что все это формы унижения и способы манипулирования. «Сильные мира сего» поставлены в кавычки, потому что здесь мы имеем дело с ленью – сил хватает позабочиться лишь о собственной сиюминутной выгоде, не задумываясь о перспективах дальнейшего развития, о высоких целях, которых нельзя достичь при помощи плохих средств (объективирования и эксплуатации). Если же руководители уважают человеческое достоинство и работают на дальнюю перспективу, то они опираются на знание о человеке как о существе творческом и нравственном, стремящемся к созиданию. Менеджеры, относящиеся к сотрудникам по-человечески, выигрывают от такого подхода, потому что постоянный страх не соответствовать выдвигаемым стандартам, поощрения и наказания лишают личность мотивации к деятельности, а дальновидный руководитель всегда будет приглашать сотрудников к деятельности, вдохновлять и поддерживать, исходя из признания профессионализма и уважения их личности<sup>4</sup>.

## Проблема социальной свободы

Социальную свободу мы обретаем благодаря принадлежности к социальным институтам (дружба, любовь, семья, гражданское общество, государство). Интересно определение свободы, которое дает А.С. Макаренко: «Свобода – это социальный институт, это не уединенная позиция на небесах, а часть блага общего. Если я имею свободу, то имеет ее и мой сосед. Иначе говоря, она – не результат моего уединения, а именно результат общественного договора. Свободу нужно противополагать произволу <...> Свобода – это ваше спокойное движение по Тверской или Невскому, когда вы уверены, что трамвай едет по рельсам, автомобили и рысаки держат правую сторону, а семиэтажные дома выстроены под наблюдением строительных законов и не обрушатся на вашу голову» [Гриценко, 2013. С. 99]. Мы по-настоящему свободны только тогда, когда общаемся с друзьями, задействованы на рынке труда, когда у нас есть свобода слова и мы активны в общественной жизни.

## Деятельность как реализация свободы

Вера в возможность рефлексивной свободы, в интеллигibleльную составляющую человеческой природы является предпосылкой для реализации такого компонента социальной свободы, как деятельность. Каждый человек обретает смысл жизни в своей деятельности, в труде, а труд, как писал К.Д. Ушинский, должен быть свободным, творческим и целесообразным. «Деятельность должна быть моя, увлекать меня: выходить из души моей, следовательно, должна быть свободна. Свобода же за тем только мне и нужна, чтобы делать мое дело. Отнимите у человека свободу, и вы отнимите у него его истинную душевную деятельность. <...> Чем менее свободы у человека или у народа, тем более вынуждается он к фальшивой, кажущейся деятельности, и тем несчастнее он делается, потому что не живет серьезными, из души вытекающими интересами <...> истинная свобода только и бывает у людей и народов деятельных» [Ушинский, 2005(б). С. 238]. Это возможно только в тех условиях, когда специалист признан, ему дана определенная негативная свобода на его рабочем месте, его не подгоняют под стандарт поощрениями или наказаниями. Несвободная деятельность, по Ушинскому, даже не может называться трудом, а есть работа, принуждение, что «или приводит человека в отчаяние, или заставляет его обманывать» [Ушинский, 2005(б). С. 254].

Творческая деятельность часто далека от реалий, навязанных капиталистическими отношениями. Люди, занятые в науке и образовании, – нередко материально не ориентированные; они не ставят себе цель получить доход. Думать о доходах, в принципе, есть обязанность и ответственность людей, занятых репродуктивным трудом (хотя кре-

<sup>3</sup> Hüther G. Belohnung ist genauso falsch wie Bestrafung: <http://www.youtube.com/watch?v=shh31MTUL3M>

<sup>4</sup> Там же.

ативность, конечно, присуща представителям всех профессий). Поэтому необходимо создавать рабочие места, финансируемые государством. Действуя таким образом, государство не только заботится о самореализации своих граждан, но и выигрывает от результатов труда сотрудника, заинтересованного в продуктивности своей деятельности.

Контроль за «эффективностью» в данном случае только снижает ее уровень, так как объективирует производителя. У людей творческих профессий, таких как учителя и преподаватели возникает постоянный страх, обида за недоверие, отсутствие признания блокируют участки мозга, отвечающие за способность удивляться и креативность<sup>5</sup>. Самоокупаемость науки и образования, отчетность и строгий контроль имеет следствием снижение уровня научного знания и эффективности образования. Они не входят в сферу услуг, поскольку наука функционирует ради науки – познания мира и человека, самопознания и поиска истины, а образование должно быть научно обосновано. Педагоги обязаны действовать только в интересах личности воспитанника, руководствуясь философией при постановке целей, задач, при выработке критериев («Педагогика должна стать философской, или Я станет природным объектом» [Petzelt, 1961. S. 24]), а также знаниями в области психологии, медицины и других гуманитарных дисциплин. Следовательно, нельзя поддержать введение в педагогическую терминологию понятия «заказ на образование». Педагогику нельзя инструментализировать, то есть ставить на службу посторонним целям (например, политическим или таким, как исполнение образовательных заказов родителей) [Heitger, 2004. S. 127]. Политики и родители склонны детерминировать развитие детей (что касается претензий государства, то следует напомнить, что не личность имеет цель в государстве, а как раз наоборот). Приведем здесь слова К.Д. Ушинского: «Дать человеку деятельность, которая бы наполнила его душу и могла бы наполнять ее вечно <...> Дать труд человеку, труд свободный, наполняющий душу, и дать средства к выполнению этого труда – вот полное определение цели педагогической деятельности» [Ушинский, 2005(б). С. 261].

При этом важно не детерминировать, не заставить, не требовать «мобильности», а обеспечить условия для самореализации и счастливой, наполненной смыслом жизни человека и человечества, – вот о чем писал Ушинский, что подтвердили исследования нейробиологов и что на сегодняшний день остается актуальным для философского обоснования социальной свободы. Вопросы воспитания в школах и других образовательных учреждениях, ориентированного на демократическую культуру, рассматриваются в работах А. Хоннета. Мыслитель

указывает на успешный опыт Финляндии и приходит к следующему выводу: «Чем меньше ученики на занятиях будут адресатами в качестве изолированных, выдающих достижения, субъектов, чем сильнее они будут вовлечены в работу обучающегося скооперированного сообщества, тем скорее среди них возникнут формы коммуникации, когда культурные отличия станут пониматься как шансы взаимного обогащения, и формы признания, характерные для демократической нравственности» [Honneth, 2012. S. 440].

Подобная практика существовала и в нашей стране, а именно – в трудовых колониях, которыми руководил писатель и педагог А.С. Макаренко, чья деятельность не зря вызывает большой интерес как в России, так и за рубежом. Однако любой опыт интерпретируется через свой собственный, поэто-му необходимы честные, критические, независимые от идеологической конъюнктуры, исследования. На результаты таких исследований обратят внимание ведущие политики (если их цель – не сиюминутная выгода, которая, в конечном итоге, является лишь иллюзией развития человечества, а действительная реализация назначения человеческого рода, которое, по Ж.-Ж. Руссо, не сводится к развитию науки и искусств, а, прежде всего, является этико-теологическим).

### **Образовательный процесс и условия для реализации свободы в государстве**

Очевидно, что развитие критического мышления – важнейшее условие для реализации личностной свободы. Необходимо знакомство с достижениями гуманистической человеческой мысли, чтобы люди могли самостоятельно думать и правильно расставлять акценты. Например, это применимо к отношениям личности и государства. Еще И. Кант и К. Ушинский рассматривали человека как цель саму по себе, хотя личность и не может быть вне государства, тем более не может быть свободы личности вне институциональных структур. Важно, чтобы человек различал все составляющие свободы, учился отстаивать неподконтрольные сферы деятельности (ведь разделение частной и общественных сфер – также достижение демократической мысли).

В настоящее время требуется философски обоснованная трансцендентально-критическая скептическая педагогика, восходящая к учению Канта. Она основывается на вере в человека, в его способность к осознанию факта чистого практического разума, на понимании того, что человек – существо деятельное, что для него важны деятельность и признание, но не толерантность. Признание может быть альтернативой толерантности, поскольку оно не подразумевает объективацию личности. О том же говорят нейробиологи – они выступают против объективации и эксплуатации человека человеком.

5 Там же.

Наконец, необходимо демократическое воспитание, средством которого является групповая работа на уроке, коллективные формы деятельности (при условии, что коллектив – духовная общность, а не социальная группа, готовая нивелировать индивидуальность, а заодно и личность). Так, С.И. Гессен замечал: «Третья основная характеристика духовной общности – ее гибкость, в противоположность негибкости социальной группы; она динамична, потому что непрерывное созидание, которое составляет содержание ее жизни, не позволяет ей задерживаться в своем развитии и стать окостенелой <...> Отвергнутая истина, действительно, не просто уничтожена, как происходит с властью побежденной социальной группы, она побеждена таким образом, что ее прошлое сохраняется в новых завоеваниях. Также духовная традиция является единством отрицания и утверждения; отвергнутая истина остается сохраненной и включенной в более обширную целостность и воздвигается на более высокий уровень, в значении Aufhebung, по Гегелю. Именно на этом основано различие между динамичной традицией и уровнем духовной культуры и статичной традицией на уровне социального существования. Тогда как последняя служит передачей знания, первая передает из рук в руки факел созидания» [Гессен, 2000. С. 16].

Для того чтобы возникали настоящие духовные общности, необходимо пересмотреть программы в сфере образования, увеличить количество часов, которое отводится на философию, историю философии, теоретическую социологию, русскую и зарубежную литературу. Студенты должны иметь возможность обратиться к подлинным достижениям человеческой мысли, учиться читать и анализировать произведения, философствовать, то есть самостоятельно критически мыслить. Только так у обучающихся могут образоваться понятия о жизни, способности, появится стремление быть достойными счастья, готовность к диалогу, открытость миру, любопытство, желание и умение жить, то есть действовать свободно согласно своим представлениям, испытывая «непринужденное принуждение лучшего аргумента»<sup>6</sup>.

### **Заключение**

Понятие свободы по-прежнему остается не до конца осознанным. Для многих очевидные вещи не очевидны, и Аксель Хоннет продолжает настаивать: имеются не две компоненты свободы (негативная и позитивная), а три, то есть мы не можем быть свободными без поддержки и покровительства тех социальных институтов, к которым мы

относимся. Возможно, рабочие места должны появляться не ради удовлетворения сиюминутной потребности производства и выставляться на конкурс (наподобие аукциона), а создаваться под каждого конкретного специалиста, что предполагает доверие к качеству его образования и признание его личности с целым комплексом человеческих потребностей. Если стремление к такой цели, как реализация творческого потенциала личности, найдет свое осуществление в предоставленных каждому возможностях заниматься именно его деятельностью и служить Отечеству и миру согласно своему призванию, осознанному им в результате самоопределения, то, в конечном итоге, человечество станет более нравственным – не только на пути научно-технического, но и этико-teleологического развития, так как последнее есть, по Канту, назначение человечества.

О достоинстве и свободе писали классики философии, педагогики, литературы, их идеи получили развитие в работах Акселя Хоннета и подтверждены современными исследованиями нейробиологов. При этом надо учитывать, что человек существует не только биологическое, материальное, поэтому важно искать обоснование реализации всех компонентов свободы и борьбы за сохранение человеческого достоинства (в том числе борьбы за право на деятельность) в философии – в работах И. Канта и тех исследователей, которые продолжают идеи немецкого мыслителя. Именно Кант показал необходимость веры в человека как существа разумного, как гражданина двух миров – природного и интеллигibleльного, – который в силу принадлежности к миру духовному (разумному) может хотеть то, что должен и может делать то, к чему имеет способности и талант, глубинное стремление к их осуществлению. Более того, человек всегда будет стремиться поступать так даже вопреки неблагоприятным обстоятельствам, находя в этом нечто вроде отдушины (например, согласно принципу итальянских гуманистов: «Досуг проводи не досужно!»).

«Неразумная» социальная обстановка может возникать в силу того, что человеку отказывают в реализации его базовой способности, подвергая сомнению его человечность, то есть разумность, уподобляя его, тем самым, зомби. Последние, по мнению известного современного мыслителя Дэвида Чалмерса, есть нечто вроде философского эксперимента<sup>7</sup>. Это эквивалентно нигилистической установке по отношению к человеческой культуре как таковой – для ее носителей она может не играть какой-либо другой роли помимо чисто утилитарной.

<sup>7</sup> Chalmers D. Bin ich mein Gehirn? / Ein Interview mit Barbara Bleisch. Sternstunde Philosophie: <https://www.youtube.com/watch?v=Z2tdrHT3H1A>

<sup>6</sup> Brunkhorst H. Habermas. Eine kurze Einführung / Audio – CD. Hörbuch 2, Oktober 2008. Berlin: Argon Verlag, 2008.

## Литература

- Адорно Т.В. Проблемы философии морали. М.: Республика, 2000. 239 с.
- Бондаревская Е.В. Смыслы и стратегии личностно ориентированного воспитания. *Педагогика*. 2001. № 1. С. 17–24.
- Гегель Г.В. Философия права / Пер. с нем. яз. Б. Столпнера и М. Левиной. М.: Мысль, 1990. 524 с.
- Гессен С.И. В защиту педагогики. *Преподаватель*. 2000. № 1. С. 11–18.
- Гриценко Л.И. Социальное воспитание и свобода личности в педагогике А.С. Макаренко. *Педагогика*. 2013. № 2. С. 97–102.
- Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Основы метафизики нравственности. М.: Мысль, 1999. С. 563–909.
- Кант И. Сочинения в 4-х томах на немецком и русском языках. Т. 1: К вечному миру. М.: Издательская фирма АО «Ками», 1993. С. 354–477.
- Кант И. Сочинения в 4-х томах на немецком и русском языках. Т. 3: Основоположения к метафизике нравов. М.: Московский философский фонд, 1997. С. 39–276.
- Межуев В.М. Свобода в социально-исторической перспективе// Дорога к свободе: Сб. ст. М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 10–37.
- Ушинский К.Д. Избранные труды: В 4 кн. Кн. 3: Человек как предмет воспитания. Опыт педагогической антропологии. М.: Дрофа, 2005. С. 7–536.
- Ушинский К.Д. Избранные труды. В 4 кн. Кн. 4: Человек как предмет воспитания. Опыт педагогической антропологии. М.: Дрофа, 2005. С. 7–346.
- предмет воспитания. Опыт педагогической антропологии. М.: Дрофа, 2005. С. 7–346.
- Хоннет А. Невидимость: О моральной эпистемологии признания / Пер. с нем. яз. А. Шачиной и С. Шачина. *Кантовский сборник*. 2009. № 1(29). С. 79–91.
- Heitger M. Bildung als Selbstbestimmung / Hrsg. von Winfried Boehm und Volker Ladenthin. Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh, 2004. 218 S.
- Honneth A. Das Ich im Wir. Berlin: Suhrkamp, 2010. 308 S.
- Honneth A. Das Recht der Freiheit: Grundriss einer demokratischen Sittlichkeit. Berlin: Suhrkamp, 2011. 626 S.
- Honneth A. Die Idee des Sozialismus. Versuch einer Aktualisierung. Berlin: Suhrkamp, 2015. 168 S.
- Honneth A. Erziehung und demokratische Öffentlichkeit: Ein vernachlässigtes Kapitel der politischen Philosophie. *Deutsche Zeitschrift für Erziehungswissenschaften*. 2012. № 15. S. 429–442.
- Petzelt A. Pädagogik und Philosophie. Einführung in die pädagogische Fragestellung: Aufsätze zur Theorie der Bildung. Teil I / Hrsg. von W. Fischer. Freiburg in Breisgau: Lambertus-Verlag, 1961. S. 11–24.
- Petzelt A. Subjekt und Subjektivität / Hrsg. von Jürgen Rekus, mit einer Einleitung von Karl Gerhard Pöppel. Weinheim; München: Juventa Verlag, 1977. 120 S.

## References

- Adorno T.W. Problems of moral philosophy: collected papers. M.: Republica, 2000. 239 p. In Russian
- Bondarevskaya E.V. Meanings and strategies of personality-oriented education. *Pedagogika*. 2001. № 1. P. 17–24. In Russian
- Gritsenko L.I. Social education and personal freedom in pedagogy by A.S. Makarenko. *Pedagogika*. 2013. № 2. P. 97–102. In Russian
- Hegel G.W. Philosophy of Right / Transl. from German into Russian by B. Stolpner and M. Levina. M.: Mysl, 1990. 524 p. In Russian
- Heitger M. Bildung als Selbstbestimmung / Hrsg. von Winfried Boehm und Volker Ladenthin. Paderborn; München; Wien; Zürich: Ferdinand Schöningh, 2004. 218 S. In German
- Hessen S.I. To defense of pedagogy. *Prepodavatel*. 2000. № 1. P. 11–18. In Russian
- Honneth A. Das Ich im Wir. Berlin: Suhrkamp, 2010. 308 S. In German
- Honneth A. Das Recht der Freiheit: Grundriss einer demokratischen Sittlichkeit. Berlin: Suhrkamp, 2011. 626 S. In German
- Honneth A. Die Idee des Sozialismus. Versuch einer Aktualisierung. Berlin: Suhrkamp, 2015. 168 S. In German
- Honneth A. Erziehung und demokratische Öffentlichkeit: Ein vernachlässigtes Kapitel der politischen Philosophie. *Deutsche Zeitschrift für Erziehungswissenschaften*. 2012. № 15. S. 429–442. In German
- Honneth A. Invisibility: On the moral epistemology of recognition / Transl. from German into Russian by A. Shachina and S. Shachin. *Kantovsky sbornik*. 2009. № 1(29). P. 79–91. In Russian
- Kant I. Groundwork for the Metaphysics of Morals. Works in 4 volumes in German and Russian. Vol. 3. M.: Moskovsky filosofsky fond, 1997. P. 39–276. In Russian
- Kant I. The Metaphysics of Morals in two parts // Foundations of the metaphysics of morals. M.: Mysl, 1999. P. 563–909. In Russian
- Kant I. Towards the eternal peace. Works in 4 volumes in German and Russian. Vol. 1. M.: Publishing company JSC 'Kami', 1993. P. 354–477. In Russian
- Mezhuyev V.M. Freedom in the socio-historical perspective // Road to freedom. M.: LENAND, 2013. P. 10–37. In Russian
- Petzelt A. Pädagogik und Philosophie. Einführung in die pädagogische Fragestellung: Aufsätze zur Theorie der Bildung. Teil I. / Hrsg. von W. Fischer. Freiburg in Breisgau: Lambertus-Verlag, 1961. S. 11–24. In German
- Petzelt A. Subjekt und Subjektivität / Hrsg. von Jürgen Rekus, mit einer Einleitung von Karl Gerhard Pöppel. Weinheim; München: Juventa Verlag, 1977. 120 S. In German
- Ushinsky K.D. Man as a subject of education. Experience of pedagogical anthropology. Selected works: In 4 books. Book 3. M.: Drofa, 2005. P. 7–536. In Russian
- Ushinsky K.D. Man as a subject of education: Experience of pedagogical anthropology. Selected works: In 4 books. Book 4. M.: Drofa, 2005. P. 7–346. In Russian

# ПОСТАНОВКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ЦЕЛЕЙ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**ЕВГЕНИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ОХОТСКИЙ**, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

**СЕРГЕЙ СТАНИСЛАВОВИЧ ФРОЛОВ**, доктор социологических наук, профессор кафедры социологии

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: frolovss2002@yandex.ru

**Аннотация:** В практике государственного управления руководители различного уровня неизбежно сталкиваются с проблемой повышения эффективности их деятельности при стремлении к достижению планируемого результата. Сочетание результативности и эффективности вполне возможно и необходимо для достижения целей различных структурных единиц в рамках государственного администрирования. Однако следует признать, что простота и быстрота в достижении этих целей приводят к таким ситуациям, когда руководители государственных служб добиваются результативности в ущерб эффективной деятельности в области управления. В связи с этим важно определить и проанализировать аспекты работы руководителей и условия, которые могут существенно повысить ее эффективность. Такой анализ следует начинать с изучения проблемы постановки и реализации целей государственного управления. Необходимость целевого подхода обусловлена тем, что достижение указанных целей определяет успешность менеджмента внутри сложных систем. Следует признать, что любая неудачная постановка целей (на всех уровнях государственного управления) приводит к серьезным изъянам при администрировании в государственных структурах.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная гражданская служба, механизмы управленческого воздействия, формы и методы управленческой деятельности, результативность и эффективность управления, составляющие эффективной управленческой деятельности, функции целей управления

Статья поступила в редакцию 24 апреля 2019 года.

Охотский Е.В., Фролов С.С. Постановка и реализация целей как основа эффективного государственного управления. Государственная служба. 2019. № 5. С. 24–28.

## SETTING AND IMPLEMENTING GOALS AS THE BASIS FOR EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION

**EVGENY V. OKHOTSKY**, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of Public Administration and Law of the International Institute of Management

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

**SERGEI S. FROLOV**, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of Sociology

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: frolovss2002@yandex.ru

**Abstract:** In the practice of public administration, managers of various levels of government inevitably face the problem of increasing the efficiency of their activities while striving to achieve the intended result. The combination of effectiveness and efficiency is quite possible and necessary to achieve the goals of various structural units within the framework of public administration. However, it should be recognized that the simplicity and speed in achieving the goals of effectiveness leads to such practical situations when the heads of public services achieve effectiveness to the detriment of effective activity in relation to the achievement of management goals. In this regard, it is important to identify and analyze the aspects of the work of the operators and the conditions that can significantly improve its efficiency. Such an analysis should begin with an examination of the problem of setting and implementing the goals of public administration. The need for a targeted approach is due to the fact that the achievement of these goals determines the success of management within complex systems. It should be recognized that any failure to set goals (at all levels of government) leads to serious flaws in the administration of public structures.

**Keywords:** public administration, state civil service, mechanisms of managerial influence, forms and methods of managerial activity, effectiveness and efficiency of management, components of effective management, functions of management objectives

The article was received on April 24, 2019.

Okhotsky E.V., Frolov S.S. Setting and implementing goals as the basis for effective public administration. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 24–28. In Russian

## Введение

Динамично изменяющиеся политические и социально-экономические условия современного мира ставят перед государством сложные, нередко практически неразрешимые задачи, многие из которых по своим масштабам и последствиям часто несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем прошлом. Для того чтобы найти достойный ответ на вызовы времени, власти пересматривают традиционные формы, методы и процедуры управленческой деятельности, заботятся о совершенствовании механизмов управляющего воздействия и повышении его качества, выходят на показатели и стандарты эффективного государства<sup>1</sup>. Ценности и преимущества такого подхода очевидны: они являются ведущим стимулом для проведения в Российской Федерации политических, экономических, административных и иных реформ.

## Совершенствование механизмов управленческого воздействия: результативность и эффективность управления

Тот, кто занимается проблематикой государственного администрирования, не может не обратить внимание на то, что некоторые авторы пытаются представить эффективность управления как «действенность системы управления», как степень ее рефлексивности, организованности, гибкости и адаптивности [Управление организацией..., 2001. С. 813]. Это определение больше описывает организационно-управленческую культуру субъекта управления, чем эффективность и полезность полученного результата. На самом же деле эффективность – это нечто иное, и в самой общей трактовке она представляет собой соотношение полученных за определенный отрезок времени позитивных итогов в процессе реализации принятых управленческих решений с учетом использованных для их достижения материальных, интеллектуальных и иных ресурсов.

Сложность следования этому принципу в практике управления связана с тем, что руководители придерживаются двух основных целевых направлений: результативности и эффективности. Они принципиально различаются, однако на деле часто происходит их подмена. Это выражается в том, что менеджеры добиваются результата, но не эффективности. Различия целевых направлений иллюстрирует известный американский ученый И. Адизес на примере игры в теннис [Адизес, 2015. С. 39–40]. Так, теннисист перекидывает мяч на сторону соперника, что является, безусловно, результативным действием, но это не означает выигрыша очка. Перевод мяча на

сторону оппонента, при котором игрок использует условия и собственные ресурсы, позволяет теннисисту выиграть очко в матче, что приближает его к победе. Такой переброс мяча можно считать эффективным. Следовательно, игрок, помимо достижения результата (переброса мяча на сторону соперника), должен принимать достаточно сложные решения, позволяющие ему добиться победы. Учитывая это обстоятельство, мы можем сказать, что достижение эффективности является более трудоемким процессом, нежели достижение результативности [Ринген, 2016. С. 40–44].

Эффективность управленческого воздействия представляет собой соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов. К сожалению, на разных уровнях государственного администрирования наблюдается стремление к результату, а не к эффективности. В качестве примера мы можем взять ситуацию, когда отдельный регион ставит задачу произвести большой урожай зерновых. Однако это может восприниматься как желание достичь высоких количественных показателей. Эффективное управление представляет собой качественно иную определенность. В наилучшем виде это иллюстрируется на основе деятельности руководителей в рыночной среде. Такие руководители, помимо ориентированности на прибыль, должны заботиться, по крайней мере, о хранении, продаже и продвижении бренда своей продукции для успешного функционирования в регионе. К сожалению, данный момент часто не учитывается многими руководителями структурных подразделений.

## Составляющие эффективной управленческой деятельности

Достижение эффективности при принятии управленческих решений невозможно без правильной постановки целей. Так, значение целеполагания подчеркивает известный специалист в области управления сложными системами П. Друкер [Друкер, 2013. С. 85]. Несмотря на очевидную важность этого процесса, в подавляющем большинстве случаев мы сталкиваемся с такой постановкой задач, которая содержит нереалистичные цели и не учитывает условий, соблюдение которых необходимо для эффективной деятельности.

Чтобы охарактеризовать значение этого механизма для практики государственного регулирования, нужно опираться на определение целей управления социальными процессами в обществе (цель как планируемый результат, соединенный со средствами его достижения).

В этом определении мы можем видеть две составляющие целевого подхода к управлению. В качестве первой составляющей следует признать планируемый результат. Это вполне понятная и, казалось бы, естественная цель в рамках принятия государственных решений. По мнению большинства руководите-

<sup>1</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года, утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_81994](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994)

лей, самое главное – определить реальный планируемый результат, а затем стремиться всеми силами к его достижению. Для большинства менеджеров в сфере государственной службы такой результат является не только главной, но и основной и единственной составляющей цели их работы. Система отчетности в подразделениях государственной службы способствует подобному восприятию целей управления. Кроме того, достижение планируемого результата представляется наиболее простым решением стратегических задач.

Однако профессионализм менеджера проявляется при выполнении второй составляющей цели: не только получение результата, но и оптимальное использование средств достижения поставленной цели. В этом случае руководитель выбирает более сложный путь, который, тем не менее, оказывается единственно верным при осуществлении эффективных управленческих действий [Акофф, 2012. С. 46–57]. При осуществлении эффективной государственной политики используется широкий набор средств достижения цели. Эффективность воздействия зависит от взаимосвязанных составляющих административной деятельности [Грэм, 2012. С. 120–145]. Выделим наиболее важные из них.

1. *Социальные нормы, действующие в данном обществе.* Нормативная сторона практики управления почти полностью связана с бюрократической основой государственного администрирования. Правильно построенная система представляет собой главное условие для эффективной работы государственной структуры. Эта составляющая представляется наиболее проблемной, но при условии разумного контроля следование социальным нормам можно считать важнейшим условием функционирования современных систем государственного управления.

2. *Ценностные ориентации у представителей различных структурных подразделений.* Государственные структурные подразделения не могут осуществлять эффективную деятельность без поддержки принятия управленческих решений со стороны представителей подчиненных различного уровня и населения. Общие позитивные оценки со стороны представителей социальных институтов в отношении тех или иных проявлений государственной и региональной политики являются важнейшим показателем эффективности принятия управленческих решений. Позитивные ценностные ориентации приводят к безусловной поддержке административных начинаний и усилий со стороны представителей различных социальных слоев. В настоящее время многие руководители в сфере государственной службы обращают внимание на формирование позитивных ценностей как у представителей органов управления, так и у членов различных социальных групп из того или иного региона.

3. *Распределение материальных ресурсов.* В данном случае мы сталкиваемся с самой противоречивой

и конфликтной составляющей в отношении достижения эффективности государственной управленческой деятельности. Все виды ресурсов (политические, экономические, информационные, социальные) должны быть распределены в соответствии с функциональным вкладом отдельной единицы в развитие системы как целого. Это является важным условием повышения эффективности деятельности управленческих структур. Каждый руководитель региона понимает, что равномерное распределение ресурсов среди районных подразделений не может привести к успешной работе социально-экономической сферы жизнедеятельности на данной территории. С другой стороны, он сталкивается с тем, что руководители районных подразделений считают, что их собственные задачи для них являются главными, и требуют повышения уровня ресурсного обеспечения. Эффективное руководство мы встречаем там, где менеджеры правильно учитывают функциональный вклад каждой структурной единицы и в соответствии с этим распределяют имеющиеся ресурсы [Goodin, 1996. Р. 46–48].

4. *Характер и способ применения власти, использование полномочий и влияния.* Лояльность и следование определенным нормативным установлениям не может осуществляться в полной мере без необходимых способов социального контроля и применения властного воздействия. Для повышения эффективности воздействия на подчиненных важно, чтобы правильно использовались все три составляющие, к которым относятся: полномочия, данные представителям различных структурных подразделений государственной службы, непосредственное властное воздействие (чистая власть) и влияние. Сочетание этих составляющих управленческого воздействия позволяет максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы для достижения основных целей.

5. *Влияние внешних по отношению к системе управления условий (структур вышестоящего уровня или международной обстановки).* Достижение результата любой структурной единицей в рамках государственного управления может оказаться неполным (а иногда и невозможным), если она не способна привлекать внешние источники (осуществлять полноценный обмен с системными единицами внешнего окружения) для обогащения или дополнения собственных ресурсов и наиболее полного развития региона. Следует отметить, что современное государственное управление не может считаться эффективным без активного обмена с внешней средой, так как жизнедеятельность любой структурной единицы в современном обществе не может быть самодостаточной. Искусство налаживания отношений, позитивный обмен с внешним окружением является одной из существенных составляющих принятия эффективных управленческих решений.

6. *Психологический фактор.* К сожалению, в практике государственного администрирования психо-

логический фактор не составляет какого-либо значимого основания для принятия тех или иных решений. Однако современные технологии менеджмента включают его в число главных стратегических составляющих деятельности государственных структур. Он играет большую роль в реализации управленческого воздействия в сложных и часто конфликтных ситуациях. В этих случаях именно психологический фактор может считаться приоритетной составляющей такого воздействия со стороны представителей государственных структур.

### Функции целей управления

Эффективная работа представителей государственных органов должна быть основана на четком выполнении функциональных требований, связанных с целями управления структурными подразделениями. Многие известные исследователи полагают, что успешная работа с целями является наиболее важной составляющей эффективного управленческого воздействия в рамках системы государственного администрирования [Фролов, 2001. С. 85–88].

Наиболее известной и понятной для большинства руководителей в сфере государственной службы является *когнитивная функция целей*. Она напрямую связана с результативностью управленческого воздействия. Например, если администрация области хочет построить дорогу, то ее создание наиболее последовательно отражает стремление к когнитивной функции цели. При постановке такой задачи учитывается в основном наличие тех ресурсов, которые направлены на достижение чистого результата, что соответствует когнитивной цели действия органов государственной власти. Как будет осуществляться эта работа? Какие средства будут использованы? Как относятся к этому другие участники проекта? Наконец, как будет в дальнейшем использоваться эта дорога? Когнитивная функция цели не включает эти вопросы в рамки своей компетенции.

Наличие обоснованных (с точки зрения ресурсного обеспечения) целей говорит о том, что когнитивная составляющая в данном случае является основой для принятия управленческих решений. Вместе с тем, принимая во внимание выполнение только данной функции, представители государственного управления не выходят на уровень эффективного выполнения управленческих задач. Это объясняется естественным стремлением руководителей к учету ситуации и оценке фактических показателей деятельности.

*Распределительная функция целей* в значительной степени приближает к эффективному исполнению управленческих решений со стороны государственных служб. В данном случае мы можем констатировать, что каждый значимый шаг предполагает обоснованное распределение ресурсов между отдельными составляющими организационных структур для совместного решения задач, образующих цель

управленческого воздействия. Вклад каждого участника требует различных затрат. При этом важно, что при осуществлении государственного администрирования распределение ресурсов должно осуществляться эффективно, с учетом поставленной цели (а не престижа структурной единицы, ее близости к центральным органам власти, коррупционных схем и др.). Очевидно, что для большинства руководителей целевое распределение ресурсов является довольно большой проблемой, поскольку осуществление распределительной функции управления предполагает в этом случае высокую вероятность возникновения конфликтных ситуаций.

К сожалению, в процессе государственного администрирования забывается такая важная составляющая эффективного управления, как *целевая функция идентификации*. Здесь мы сталкиваемся с соотнесением задач отдельных системных / структурных единиц и системы / структуры как целого (региональные органы управления и центральные государственные учреждения). В отсутствии идентификации частей с центральными органами власти эффективность управления практически сводится к нулю. Цели, которые не учитывают возможностей обособления частей от целого, не могут быть не только эффективными, но и результативными [Nye, 2005. Р. 58–62]. Можно привести множество примеров, когда из-за оторванности частей от политического целого управленческие цели не могут быть достигнуты.

Следующей функцией, создающей условия для эффективного менеджмента, является *мотивационная функция целей*. По своей природе цель должна мотивировать представителей различных групп населения. Наиболее ярким примером этого может служить присоединение Крыма к России, когда все регионы страны были мотивированы на действия Правительства Российской Федерации в отношении политического признания Крымской Республики и поддержки ее политики. Мы наблюдаем высокую эффективность управленческих действий в этом направлении. Она основывается на создании общей мотивации представителей различных социальных групп. Такая мотивированность действий может стать частью эффективной политики управления в том случае, если будут созданы условия для удовлетворения тех потребностей представителей социальных групп, которые соответствуют целям государственной службы.

Еще одной целевой функцией, которая может считаться основной в административной практике, является *функция преобразования*. Ее содержание и значение заключаются в инновационном характере управленческой деятельности. Действительно, государственная деятельность на любом уровне должна быть ориентирована на формирование новых социальных отношений, структур, форм взаимодействия и т.д. Этот момент должен быть отражен в содержании цели управления. *Катектические (или эмоциональные) функции* поддерживают эффективное

принятие целей путем создания представителями государственных структур определенного эмоционального состояния. Любые задачи становятся неэффективными, если члены социальных групп не мотивированы на совершение действий, соответствующих целям, обозначенным органами управления.

Современные теории менеджмента уделяют этому вопросу большое внимание. Действительно, каждая формализованная и принятая цель государственных структур управления должна сопровождаться необходимым коммуникативным обеспечением со стороны средств массовой информации. Это одно из наиболее важных условий эффективности целевого исполнения, связанного с управленческим воздействием государственных структур. Эффективность административного решения во многом зависит от выполнения символической функции цели управления.

Мы можем сказать со всей определенностью, что каждая цель должна быть своего рода «визитной карточкой» организации. Управленческие решения в государственных структурах не могут осуществляться в полной мере в условиях, когда представленные цели не воспринимаются членами социальных групп как значимые, необходимые и достижимые. Эффективность целей во многом зависит от способности управленческих структур представить в нужном свете значимость их деятельности, показать, что поставленные задачи могут служить ориентирами при реализации тех или иных проектов. Показ целевых направлений государственных структур является важной составляющей PR-деятельности в области менеджмента.

*Идеологическая функция целей государственного управления довольно часто обсуждается, и ее значение для проявления эффективности не может вызы-*

вать сомнений. Действительно, каждая цель, создаваемая структурными подразделениями, с неизбежностью должна быть идеологически ориентирована, связана с осуществлением общих задач государственного управления. Для понимания этой функции целей следует учитывать следующее обстоятельство: идеология призвана не только указывать на то, как должны действовать члены социальных групп, но и объяснять, почему они должны действовать таким или иным образом. Важно понимать, что идеологическая составляющая используется неодинаково в различные исторические периоды. При этом идеология является важной и необходимой составляющей эффективной управленческой стратегии, использующейся в современной практической деятельности государственных управленческих структур.

### Заключение

Разделение управленческих действий на результат и эффективность всегда существовало в деятельности управленческих структур. Управление по результату часто становилось приоритетным в рамках государственного администрирования, что нередко отрицательно сказывалось на качестве менеджмента на всех уровнях. В связи с этим представляется весьма важным переход от управления по результатам к эффективному государственному управлению. В ходе такого перехода руководителям государственных структур следует обратить внимание на то обстоятельство, что процесс эффективного администрирования имеет определенные оптимальные составляющие. Вместе с тем, вторым условием эффективного менеджмента можно считать разработку функций, соответствующих осуществлению эффективности управленческих воздействий.

### Литература

- Адизес И. Управление жизненным циклом корпораций. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015. 512 с.
- Акофф Р. Искусство решения проблем. М.: Книга по требованию, 2012. 221 с.
- Браун Г.М. За рамками сбалансированной системы показателей. Как аналитические показатели повышают эффективность управления компанией. М.: Олимп-Бизнес, 2012. 248 с.
- Друкер П. Эффективный руководитель. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 232 с.
- Ringgen C. Народ дьяволов: демократические лидеры и проблема повиновения. М.: Издательский дом «Дело»; РАНХиГС, 2016. 392 с.
- Управление организацией. Энциклопедический словарь. М.: INFRA-M, 2001. 821 с.
- Фролов С.С. Социология организаций. М.: Гардарики, 2001. 384 с.
- Goodin R. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 288 p.
- Nye J. Soft power: the means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p.

### References

- Ackoff R. The art of problem solving. M.: Kniga po trebovaniyu, 2012. 221 p. In Russian
- Adizes I. Corporate lifecycle management. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2015. 512 p. In Russian
- Drucker P. Effective leader. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2013. 232 p. In Russian
- Frolov S.S. Sociology of organizations. M.: Gardariki, 2001. 384 p. In Russian
- Goodin R. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 288 p. In English
- Management of the organization. Encyclopedic dictionary. M.: INFRA-M, 2001. 821 p. In Russian
- Brown M.G. Beyond the balanced scorecard. How analytical indicators improve the efficiency of company management. M.: Olimp-Biznes, 2012. 248 p. In Russian
- Nye J. Soft power: the means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p. In English
- Ringgen S. The Devils Nation: democratic leaders and the problem of obedience. M.: Publishing House 'Deleno'; RANEPA, 2016. 392 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-29-34

# ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ОПАСНОСТЕЙ И УГРОЗ

**ВЛАДИМИР АНДРЕЕВИЧ ПУЧКОВ**, кандидат технических наук, советник президента

Публичное акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация» (Россия, 115054, Москва, улица Большая Пионерская, 1). E-mail: vladimir.a.puchkov@gmail.com

**Аннотация:** В статье анализируются вызовы и опасности, окружающие современный социум, связанные с возрастающей нагрузкой на природную среду обитания. Они определяются в том числе и новыми энергетическими потребностями человечества, которые обусловлены ростом численности населения и ростом требований к качеству жизни. Отдельно рассматриваются риски как техногенного, так и циклического природного характера. Вместе с тем существуют риски сопутствующего характера, такие как вероятные эпизоотии и эпифитотии и иные специфические риски для экономики. Им могут подвергнуться банковский и тесно связанный с ним страховой бизнес. Автором проанализированы состояние этой сферы и предложено формирование инновационной модели минимизации подобных рисков и выстраивания приоритетов в решении актуальных задач. Оцениваются перспективы государственного регулирования развития системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций и иных бедствий как техногенного, так и природного характера. Предлагаются пути совершенствования действующей системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций и их корректировки в зависимости от быстрымениющейся ситуации. Рассмотрены вопросы международной кооперации в данной области. Необходимо спланировать и организовать выполнение комплекса долгосрочных инновационных мероприятий по совершенствованию законодательной и отраслевой нормативной базы системы раннего предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации, включая управление и минимизации рисков при реализации поставленных задач.

**Ключевые слова:** защита территории и населения, чрезвычайная ситуация, пожар, изменение климата, риски циклического характера

.....  
Статья поступила в редакцию 3 октября 2019 года.

.....  
Пучков В.А. Оценка перспектив государственного регулирования системы защиты населения от опасностей и угроз. Государственная служба. 2019. № 5. С. 29–34.

## ASSESSMENT OF THE PROSPECTS OF STATE REGULATION OF THE SYSTEM OF PROTECTING THE POPULATION FROM DANGERS AND THREATS

**VLADIMIR A. PUCHKOV**, Cand. Sci. (Technics), Adviser to the President

Public Joint Stock Company United Aircraft Corporation (UAC) (1, ul. Bolshaya Pionerskaya, Moscow, Russia, 115054).  
E-mail: vladimir.a.puchkov@gmail.com

**Annotation:** The article analyzes the challenges and dangers surrounding modern society associated with the increasing burden on the natural habitat. They are determined, among other things, by the new energy needs of mankind, which are caused by the growth of the population and the growth of requirements for the quality of life. The risks of both anthropogenic and natural cyclical nature are considered separately. However, there are risks of a concomitant nature, such as probable epizootic and epiphytotic events and other specific risks for the economy. Banking and closely related insurance businesses may be exposed to these risks. The author has analyzed the state of this sphere and proposed the formation of an innovative model to minimize such risks and build priorities in solving urgent problems. The prospects of state regulation of the development of the system for protecting the population from emergency situations and other disasters, both man-made and natural, are assessed. Ways are proposed to improve the current system of protecting the population from emergency situations and to adjust them depending on the changing situation. The issues of international cooperation in this area are considered. It is necessary to plan and organize the implementation of a set of long-term innovative measures to improve the legislative and industry regulatory framework for an early warning and emergency response system, including managing and minimizing risks in the implementation of tasks.

**Keywords:** territory and population protection, emergency, fire, climate change, cyclical risks

.....  
The article was received on October 3, 2019.

.....  
Puchkov V.A. Assessment of the prospects of state regulation of the system of protecting the population from dangers and threats. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 5. P. 29–34. In Russian

## Введение

Реализация стратегии социально-экономического развития страны на долговременную перспективу не представляется возможной без отлаженной работы системы безопасности жизнедеятельности населения, способной противостоять современным глобальным вызовам как техногенного, так и природного характера. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Необходимо активнее работать на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также обеспечить строжайший контроль за соблюдением противопожарных правил и иных мер безопасности на сложных технических объектах и в местах массового пребывания людей»<sup>1</sup>.

Наличие целого спектра современных и порою плохо предсказуемых вызовов, разного вида и характера опасностей, периодически возникающих угроз чрезвычайных ситуаций, пожаров и иных бедствий требует постоянного анализа и своевременного прогноза, необходимого для своевременной корректировки, а в ряде случаев и отдельной разработки инновационных направлений системы безопасности жизнедеятельности населения.

Исследование влияний различных условий на механизмы реализации основных задач, определяемых сферой защиты территории и населения от разного рода катастроф, требует внимательного и всестороннего рассмотрения основных глобальных тенденций, оказывающих влияние на данную область деятельности. Причем не имеет значения, обусловлены ли эти явления человеческим фактором или природным характером.

## Основные глобальные вызовы и место России в международном взаимодействии

Как известно, Российская Федерация является самой большой по площади страной в мире, она занимает седьмую часть поверхности суши земного шара и омывается тремя океанами. Она имеет сухопутные и морские границы с восемнадцатью государствами, население страны составляет свыше ста сорока шести миллионов человек [Россия в цифрах, 2018. С. 35]. Страна располагает мощным промышленным и энергетическим комплексом, включающим большое количество предприятий, развитую социально-экономическую систему. Россия имеет обширную транспортную сеть, протяженность железных дорог составляет свыше восьмидесяти тысяч километров, общая длина автомобильных дорог около семисот пятидесяти тысяч километров. Наша страна отличается этническим и культурным многообразием, на ее территории проживает более ста девяноста народов и этнических групп. Российская Федерация – современное государство с многовековой историей, богатым культурным наследием и уникальной природной средой.

Россия является активным участником комплексного международного взаимодействия в различных сферах политической, экономической и культурной жизни и в равной степени со всеми странами подвержена влиянию разных по значимости вызовов и угроз глобального планетарного характера. Возрастают масштабы стихийных бедствий и природных катализмов, что ведет к росту их влияния на социальную и инженерную инфраструктуру, да и на человеческое общество в целом.

Рассмотрим основные глобальные вызовы, с которыми сталкивается современный социум, который, как известно, характеризуется наличием определенных институциональных органов, определяющих его саморегуляцию и воспроизводство [Бергер, 1995. С. 39].

Во-первых, трансформация современного мира, его практически глобальная цифровизация приводят к новым взаимосвязанным и постоянно возникающим противоречиям, требующим своевременного выявления и осмысливания. Это касается не только изменения взаимоотношений человека, общества и государства, но и все возрастающей нагрузки на природную среду обитания. Эта нагрузка определяется новыми энергетическими потребностями, обусловленными как ростом численности населения, так и увеличением требований к качеству жизни.

Современный социум сталкивается с новыми вызовами и угрозами, которые носят глобальный, постоянный, комплексный и системный характер, адаптирует свою социальную среду, пытается достичь гармонии с природой, обустраивает техносферу и другие области своей жизнедеятельности. Наступивший век характеризуется удивительным постоянством новых тенденций развития, которые происходят на фоне, как было отмечено выше, глобализации экономики и усложнения взаимосвязи международных процессов.

Своевременное предложение новых подходов, инновационных решений, стабилизирующих баланс отношений в этой области, является основой и определенной гарантией безопасного и гармоничного развития человеческого общества, а также успешной реализации всех социальных и жизненных ценностей. Вместе с тем приходит осознание невозможности обустроить эффективную экономику «в отдельно взятой стране». Проблемы, которые возникают в даже небольших странах в одной части земного шара, моментально находят отражение в том или ином виде в экономиках других стран и государств. Достаточно привести пример последствий азиатского финансово-кризиса 1997–1998 годов или ипотечного кризиса в США 2007–2008 годов, существенно повлиявших на мировую экономику в целом и на ряд стран в отдельности.

Во-вторых, результаты ускоренного развития науки, техники и технологий динамично внедряются в жизнь и оказывают существенное влияние на человечество. Численность населения на земном шаре за последние пятьдесят лет увеличилась фактически в два

<sup>1</sup> Встреча с главой МЧС Владимиром Пучковым: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52956>

раза и составила на момент подготовки настоящей статьи более 7 миллиардов 700 миллионов человек<sup>2</sup>.

Возрастает количество личного и общественно-го транспорта, интенсивность использования в по-вседневной жизни современных телекоммуникаций, увеличивается потребление энергии, тепла, воды, об-щих объемов окружающей информации. Обостряется проблема обеспечения населения чистой питьевой водой, возрастают объемы твердых и жидкых отходов, которые при неправильной утилизации наносят не-поправимый вред природе. Все это заставляет думать о необходимости ускоренного внедрения современ-ных технологий утилизации и переработки, которые могли бы минимизировать остроту экологических проблем.

Формируются новые миграционные потоки, рас-тет число людей, и наших соотечественников в том числе, постоянно перемещающихся на значительные расстояния, причем речь идет не только о смене места жительства на другой город или страну, сюда же можно отнести туризм и даже повседневную де-ятельность, которая зачастую требует весьма про-должительных и неблизких поездок. Современные транспортные системы позволяют перемещаться по земному шару со значительной скоростью, а предел скорости и количество путешествующих постоянно возрастают, что формирует дополнительные риски в биологово-социальной сфере.

В-третьих, человечество занято освоением новых арктических территорий и северных акваторий ми-рового океана. Отмечается новый этап глобального взаимодействия, конкуренции и одновременно опре-деленного противостояния при реализации крупно- масштабных экономических и инфраструктурных про-ектов, освоении морских коммуникаций. Разра-батываются современные подходы к технологии до-бычи пресной воды, использования углеводородов и других основных природных ресурсов на террито-риях и шельфах заполярных широт.

В-четвертых, изменение климата носит неотврати-мый и глобальный характер, что является проблемой общепланетарного масштаба. Отклонения от много-летней нормы постоянно фиксируются синоптиками в разных точках земного шара, изменения изучаются и обсуждаются учеными, специалистами и эксперта-ми-прогнозистами разных стран. Происходит актив-ное таяние ледников и сокращение площадей вечной мерзлоты в северных широтах. Изменения климата и их динамика оказывают влияние на все страны мира.

Активизация сейсмической, вулканической де-ятельности и неблагоприятные геологические и оползневые процессы, которые с этим связаны, фор-мируют новые специфические риски, в том числе и для экономики и страхового бизнеса как ее части [Новикова, 2011. С.7]. Различные страны столкнулись в последние годы с рядом серьезных катаклизмов,

связанных с разрушительными наводнениями и зем-летрясениями<sup>3</sup>. Возрастают угрозы, связанные с цу-нами на открытых побережьях, для большого коли-чества населенных пунктов, потенциально опасных объек-тов, жилья и социально значимых структур [Овчинникова, 2015. С. 551]. Природные катаклизмы, имеющие масштабные площа-ди и разрушительные последствия, фиксируются практически ежедневно из-за резких изменений погодных условий.

Циклические риски природного характера обусла-вляются изменением погодных условий в различ-ные времена года. Летом возрастают риски засух, по-жаров, маловодья, высоких температур и всего, что с этим связано, в том числе массовых миграций людей. В сезон отпусков нагрузка на транспортные коммуни-кации демонстрирует существенный рост, число ваго-нов в составах поездов увеличивается по всем направ-лениям, растет количество личного транспорта на федеральных и региональных автотрассах. Летние из-менения погоды, высокие температуры окружающего воздуха увеличивают риски техногенных аварий всех видов, катастроф, лесных пожаров и иных бедствий.

В осенний период основные процессы связаны с необ-ходимостью проведения подготовительных ра-бот к отопительному сезону и выполнения специаль-ных мероприятий по подготовке к зиме. Значитель-ные опасности и угрозы формируются тайфунами и ливневыми паводками на территории Дальнего Вос-тока и в других регионах страны, сопутствующими осенними рисками циклического характера, которые в обязательном порядке учитываются всеми соот-ветствующими службами.

В зимний период возрастают риски аварий на объек-тах жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и ав-тодорогах. Особого внимания требуют зимники, эксплуа-тируемые только при отрицательных температурах. Снег для них специально уплотняют, а на реках переправы формируют ледовым намораживанием. Распространен-ные на Крайнем Севере и в Сибири, они используются для доставки грузов, оборудования, вывоза тяжелого и труднодоступного леса, обслуживания потенциально опасных объектов и транспорта.

Весенние половодья занимают первое место по раз-мерам наносимого ущерба. Параллельно начинается по-жароопасный сезон, и возникают другие связанные с ним характерные риски переходного периода, когда при-родные катаклизмы затрагивают территории нескольких регионов, нарушают функционирование социальной ин-фраструктуры и привычную систему жизнедеятельности населения, а также требуют постоянного реагирования федеральных структур на происходящие бедствия.

Календарь рисков циклического характера в реги-онах страны существенно отличается и меняется еже-годно в связи с глобальными изменениями климата и другими факторами. Это обуславливает необходи-

<sup>3</sup> Bulletin of the International Seismological Centre: <http://www.isc.ac.uk>

мость создания эффективной и высокотехнологичной системы наблюдения и лабораторного контроля, мониторинга и прогнозирования метеорологических условий и других опасных природных явлений.

Следует отметить, что опасности, угрозы и факторы внешнего природного воздействия на социальную среду и инфраструктуру формируют не только зоны затоплений, разрушений, пожаров, оползней, эпидемий, а также следующих за ними возможных эпизоотий в виде ускоренного распространения инфекционной болезни среди одного или нескольких видов животных на значительной территории и эпифитотий в формате распространения инфекционных болезней сельскохозяйственных растений на существенной территории, увеличивается активность вредителей, уничтожающих растения.

В-пятых, возрастают риски крупномасштабных техногенных аварий и катастроф, технологических сбоев, часто связанных с человеческим фактором. Это дорожно-транспортные и железнодорожные происшествия, большинство пожаров и связанных с ними выбросов опасных веществ и задымлений. Средства массовой информации и социальные сети выносят эту информацию в заголовки, рассказы о бедствиях становятся топовыми новостями мирового уровня, создают негативный информационный фон, избыточно воздействуют на детей и людей с неустойчивой психикой.

В целях управления подобными техногенными рисками представляется необходимым сформировать инновационную экономическую модель их приоритизации и минимизации на базе внедрения современных экономических подходов к безопасности технологических процессов. Это приведет к сокращению финансовых затрат на обеспечение устойчивости и непрерывности работы объектов энергетики, транспорта, крупных потенциально опасных и других объектов, повышению их безопасности.

В-шестых, человек становится зависим от окружающих его электронных систем. Повсеместное использование сотовой связи, интернета и социальных сетей, электронного банкинга – это объективная реальность, которая несет в себе новые риски в виде дополнительных электромагнитных излучений. Кроме того, при утере сотового телефона или банковской карты человек испытывает стресс (необходимо совершить дополнительные действия, запросить поддержку целого ряда служб и сервисов, чтобы безопасно и в короткие сроки восстановить привычный режим жизнедеятельности). При массовых сбоях электронных сервисов возникают существенные социальные проблемы.

В-седьмых, человечество расширяет сети автомобильных и железных дорог, линий электропередач и коммуникаций, трубопроводов и других инфраструктурных сооружений различного назначения, что уменьшает площадь открытых почв. В развитых экономиках активно внедряются и используются вы-

сокотехнологичные системы, такие как «умный город», «умный дом» и другие многофункциональные комплексы, которые уверенно входят в повседневную жизнь людей и становятся ее неотъемлемой частью. При малейших нарушениях и сбоях в работе таких систем человек испытывает большое количество неудобств, вызывающих у него тревожное состояние. При массовых сбоях в подобных системах формируется определенная социальная напряженность. В этих случаях особая ответственность ложится на руководство муниципальных образований, которое должно обеспечивать своевременную необходимую адресную помощь.

В-восьмых, в современных условиях резко возросла информационная нагрузка. Поток информации, производимый средствами массовой информации, социальными сетями, буквально «топит» человека, а достоверность новостей зачастую вызывает сомнения. Это формирует парадигму неуверенности, что не может позитивно сказываться на комфорте и развитии человека, общества и государства. Возможность массовой дезинформации,броса фейков, формирования ложных фантомов, распространения некачественной и опасной продукции, других актуальных и вредных факторов формирует новые и пока недостаточно изученные риски, особенно для отдельных категорий населения.

Особое место занимает астероидно-кометная опасность, являющаяся не до конца еще изученным вызовом и серьезнейшим рисковым фактором выживания нашей цивилизации [Шустов, 2010. С. 57]. Она представляет постоянную угрозу социальной инфраструктуре, городам и населенным пунктам, коммуникациям, связи, человечеству в целом.

### **Комплексный ответ на современные риски**

Таким образом, в век цифровизации и перспективных технологий формируются новые источники рисков, опасностей и угроз в природной, техногенной, пожарной, биолого-социальной, информационной и иных сферах. Человечество должно научиться прогнозировать и просчитывать ожидаемые опасности и угрозы, развивать системы управления рисками на перспективу, совместно формировать архитектуру безопасности жизнедеятельности, постоянно проводить дополнительные всесторонние исследования в современных социально-экономических условиях.

Минимизация целого комплекса рисков требует объединения усилий международных ученых и разнопрофильных специалистов, подготовки соответствующих планов, программ и предложений по защите от подобных опасностей и развития систем космического мониторинга.

С учетом вышеизложенного в настоящее время представляется необходимым выделить управление рисками глобального характера с внедрением новых форм и методов оказания первой помощи и поддержки населения, которое оказалось в экстремальной

ситуации, в отдельное направление с учетом уже имеющихся наработок в международной кооперации. Важнейшим элементом этой системы остается развитие системы экстренных оперативных вызовов, оповещения и информирования населения.

Поскольку общей целью и объектом пристального внимания всего мирового сообщества становится человек, на первый план выходят его жизненные потребности, здоровье, устойчивость привычной среды обитания. Обязательным требованием становится наличие развитой системы технологической поддержки и помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и глобальных бедствий.

Понятно, что в современных условиях разрешение крупных катализмов и успешная минимизация рисков планетарного характера требуют международной кооперации развитых государств мира. В сегодняшних реалиях укрепление международного взаимодействия в области управления рисками и защиты людей от бедствий и катастроф является объективной необходимостью. Это важнейший фактор формирования эффективной, устойчивой к кризисам глобальной системы защиты населения и территорий, которая имеет особую значимость для развития стабильного безопасного общества. Необходимо совместно с партнерами и профильными организациями подготовить внедрение проектов содействия международному развитию. Эти проекты целесообразно направить на комплексное укрепление служб гражданской защиты стран в различных регионах мира.

Глобальные вызовы требуют поиска современных и совместных форматов обеспечения устойчивости социальной инфраструктуры, принципиально новых подходов к предупреждению и профилактике чрезвычайных ситуаций и катализмов. Усиление кооперации позволяет правильно расставить приоритеты, скоординировать распределение финансовых, материальных, интеллектуальных и других ресурсов, обеспечить развитие системы российского и международного чрезвычайного гуманитарного реагирования в существующих социально-экономических условиях.

В настоящее время катастрофы и бедствия, возникающие в отдельных государствах, являются в значительной степени взаимозависимыми и общими, поскольку зачастую приобретают трансграничный характер. Поэтому вопросы усиления международной кооперации в области построения эффективных механизмов борьбы с чрезвычайными ситуациями, пожарами и иными бедствиями являются стратегически важными для всех государств мира. Поэтому необходимо энергично наращивать потенциал межгосударственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, международного гуманитарного реагирования, применяя новые современные инновационные разработки и идеи в целях формирования прорывной парадигмы совершенствования защиты населения от аварий, пожа-

ров, катастроф и снижения рисков возникновения бедствий.

Отметим, что своевременное реагирование на ожидаемые климатические изменения, исправление ранее допущенных экологических ошибок и предотвращение новых влечет существенные материальные и финансовые вложения. При этом надо учитывать, что новые подходы должны применяться на фоне ускоренной урбанизации, требующей все более высокотехнологичной и разветвленной инфраструктуры, усложненных и разветвленных систем коммуницирования, дополнительной нагрузки на общественный транспорт, новых объемов ввода жилых площадей.

Фиксируется практически взрывное развитие отечественных информационных и коммуникационных технологий, внедрение систем цифровизации экономики и электронного банкинга, усложнение социальной инфраструктуры. Эти процессы предполагают изменение условий жизни людей и несут в себе дополнительные риски. Среди них техногенные, коммуникационные, а иногда и информационные, которые могут привести к серьезным авариям, катастрофам и бедствиям.

В этой связи рассмотрим среднесрочные задачи государственного регулирования развития системы защиты населения от опасностей и угроз в современной России.

Прежде всего, необходимо провести переоснащение инфраструктуры в соответствии с уровнем развития технологий. Это позволит сократить количество аварий, пожаров, катастроф и иных бедствий, возрастет надежность обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, адресная квалифицированная помощь пострадавшим и оказавшимся в сложной жизненной ситуации станет более эффективной. Представляется целесообразным создать условия для внедрения подходов и создания современной технологической платформы повышения безопасности городов, регионов и государств, укрепления потенциала противодействия современным рискам и вызовам.

Координация обновлений обеспечивающей инфраструктуры должна осуществляться непосредственно органами управления и подчиненными им реагирующими пожарно-спасательными и другими подразделениями создаваемой государственной системы прогнозирования и раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций, поскольку они обладают достаточным опытом и компетенциями. Эта деятельность должна проводиться в соответствии с государственной политикой регулирования, в разработке которой также должны принять участие специалисты в области безопасности жизнедеятельности населения. Целесообразно привлекать широкий круг разнопрофильных ученых и специалистов ведущих научно-исследовательских институтов, подразделений Российской академии наук для разработки Стратегии развития системы безопасности жизнедеятельности населения России до 2050 года. Управленческие уси-

лия по реализации стратегии должны быть направлены прежде всего на укрепление безопасности российских граждан.

Для оснащения пожарных, спасателей, водолазов, кинологов и других специалистов необходимо скоординировать новейшие научные разработки, направленные на развитие и поставку инновационной техники и современных технологий спасения и раннего предупреждения, включая системы космического мониторинга, дистанционного зондирования земли, удаленные средства наблюдения с инновационными программно-аппаратными комплексами, беспилотные летательные аппараты, робототехнические комплексы и многие другие современные и перспективные разработки.

Российская Федерация в рамках разрабатываемых и реализуемых национальных проектов и концепций долговременного развития должна сформировать собственные многоцелевые авиационно-спасательные технологии, что позволит оперативно доставлять спасателей и медиков, оборудование и гуманистические грузы в любую точку нашей страны, а при необходимости – и земного шара, успешно бороться с природными пожарами и решать самые сложные чрезвычайные задачи.

### Заключение

Таким образом, представляется необходимым спланировать и организовать выполнение комплекса долгосрочных инновационных мероприятий по совершенствованию законодательной и отраслевой нормативной базы системы раннего предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации, включая управление и минимизацию рисков при реализации поставленных задач.

Инновационные подходы в профилактике, предупреждении бедствий основаны на внедрении системы независимой оценки рисков, декларирования аудита безопасности и других новых форм, включая вопросы страхования. Реализация обозначенной

управленческой парадигмы является одной из первостепенных задач. Вместе с ней к основным вопросам, которые следует решить в самое ближайшее время, относятся совершенствование социально значимой системы, которая функционирует в крупных городах и обеспечивает взаимодействие органов антикризисного управления, службы пожарной охраны, службы реагирования, полиции, скорой помощи, аварийных служб газовой сети и других оперативных служб на региональном уровне.

Отдельное внимание необходимо уделить мерам по повышению эффективности всего комплекса реагирования и снижению времени реагирования, модернизации управления, развитию систем экстренных оперативных вызовов. По-прежнему одним из приоритетных направлений остается формирование и развитие пожарно-спасательных и аварийно-спасательных служб не только на федеральном, но и на региональном уровне.

Эффективное реагирование на региональном уровне зависит от внедрения современных телекоммуникаций для информирования и оповещения оперативных служб и населения, что требует серьезной работы и дополнительных затрат бюджетов субъектов Российской Федерации и операторов сотовой связи. Кроме этого, остается нерешенной не менее важная проблема – наличие и подготовка кадров для органов антикризисного управления на локальном уровне, которые должны своевременно оценивать обстановку и оперативно принимать решения, организовывать информирование и оповещение населения, а также осуществлять полномасштабное реагирование.

Подводя итоги, следует отметить, что кроме перечисленных проблем современного развития реагирующих подразделений и служб, актуальным вопросом остается необходимость обучения населения правильному поведению при наступлении непредвиденного события и точному следованию указаний и рекомендаций органов местного самоуправления и оперативных служб.

### Литература

- Россия в цифрах. 2018: Краткий статистический сборник / Росстат. М., 2018.
- Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания / Пер. с англ. Е. Руткевич. М.: Academia-Центр; Медиум, 1995.
- Новикова М. Землетрясение в Японии потрясло страховой рынок.

- Экономика и жизнь.* 2011. № 10 (9376). С. 7–8.
- Овчинникова И.С., Серяков П.С., Кобзева Н.А. К проблеме воздействия наводнений (на примере зарубежных публикаций). *Молодой ученый.* 2015. № 11. С. 551–552.
- Шустов Б.М. Астероидно-кометная опасность: вчера, сегодня, завтра. М: Физматлит, 2010.

### References

- Berger P., Lukman T. Social construction of reality: Tractate on the sociology of knowledge / Transl. from English by E. Rutkevich. M.: Academia-Centr; Medium, 1995. In Russian
- Novikova M. The earthquake in Japan shook the insurance market. *Ekonomika i zhizn.* 2011. № 10 (9376). P. 7–8. In Russian
- Ovchinnikova I.S., Seryakov P.S., Kobzeva N.A. On the problem of flood

- impact (on the example of foreign publications). *Molodoj uchenyj.* 2015. № 11. P. 551–552. In Russian
- Russia in numbers. 2018: Brief statistical sourcebook / Federal State Statistic Service. M., 2018. In Russian
- Shustov B.M. Asteroid-comet danger: yesterday, today, tomorrow. M: Fizmatlit, 2010. In Russian

# АКТУАЛИЗАЦИЯ ПОТЕНЦИАЛА МНЕМИЧЕСКОГО АВТОРИТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

**ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ВЯЛЫХ**, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой философии

Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Оренбургский государственный медицинский университет» (460000, Российская Федерация, г. Оренбург, ул. Советская, 6). E-mail: vyliz@mail.ru

**Аннотация:** В настоящей статье рассматривается феномен мнемического авторитаризма как одна из форм современных модификаций недемократических практик властевования. В ней представлены несколько типов мнемического авторитаризма и их характеристики. Одна из ключевых мыслей в статье связана с тем, что мнемический авторитаризм как форма властевования основывается не только на политике, но и на культуре, ее нормах и ценностях. Актуальность исследования состоит в том, что в условиях современного глобального мира властевующему субъекту необходимы новые формы влияния, а не только экономическое и политическое принуждение. По мнению автора, мнемический авторитаризм может быть такой формой влияния, поскольку способствует решению двух проблем: во-первых, содействует позитивной легитимации властевующего субъекта, а во-вторых, формирует новые возможности для контроля над обществом и государством. Эти возможности проявляются во влиянии на восприятие и интерпретацию различных событий исторического прошлого обществом и индивидом. Разновидность форм этого влияния – авторитарных или демократических – зависит не только от политической и экономической ситуации, но и от норм культуры, преобладающих в обществе и государстве. Мнемический авторитаризм и проблема его конституирования связана с актуализацией культурного наследия, процесс которого связан не только с сохранением наследия прошлого, но и его трансформацией в соответствии с реалиями настоящего, что может стать причиной децентрализации памяти, как отдельно взятого индивида и социальной группы, так и всего общества в целом.

**Ключевые слова:** авторитаризм, мнемический авторитаризм, культура, память, политика памяти, прошлое

Статья поступила в редакцию 24 октября 2019 года.

Вяльых В.В. Актуализация потенциала мнемического авторитаризма в современном политическом дискурсе. *Государственная служба*. 2019. № 5. С. 35–39.

## ACTUALIZATION OF MNEMONIC AUTHORITARIANISM POTENTIAL IN MODERN POLITICAL DISCOURSE

**VLADIMIR V. VYALYKH**, Cand. Sci. (Political), Associate Professor, Head of the Department of Philosophy  
Orenburg State Medical University (6, Sovetskaya Str., Orenburg, Russian Federation, 460000). E-mail: vyliz@mail.ru

**Abstract:** The article defines the phenomenon of mnemonic authoritarianism as one of the forms of modern non-democratic government practices. The article shows several types of mnemonic authoritarianism and their characteristics. One of the main ideas in the article is related to the fact that mnemonic authoritarianism as a form of government is based not only on politics, but also on culture, its norms and values. The relevance of the study lies in modern conditions, the fact that the ruling subject needs new forms of influence i.e., not just economic or political coercion. According to the author, mnemonic authoritarianism can be such a form of control, since it contributes to the solution of two major problems: firstly, it provides to the positive legitimization of the ruling subject, and secondly, it creates new possibilities for authority over society and the state. These possibilities are shown in the influence on the interpretation of various events of the historical past both by society and by the individual. The variety of forms of this influence, authoritarian or democratic, depends not only on the political or economic condition but also on the cultural norms that prevail in society and the state. The problem of mnemonic authoritarianism formation is connected with the importance of cultural heritage. It is associated not only with retention of the heritage of the past but also with its compliance to the realities of the present, which, in turn, can cause decentralization of memory for a single individual or a group, as well as society as a whole.

**Keywords:** authoritarianism, mnemonic authoritarianism, culture, memory, politics of memory, past

The article was received on October 24, 2019.

Vyalykh V.V. Actualization of mnemonic authoritarianism potential in modern political discourse. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No. 5. P. 35–39.

## Introduction

The conceptual basis of mnemonic authoritarianism is not only the set of memories about the past but also the history itself, its knowledge and understanding, its interpretation, and everything it has to do with the positive legitimization of political and other practices of the ruling subject. The best approach to understanding mnemonic authoritarianism is to consider this phenomenon in the context of the ruling subject's desire to control the perception of the historical past, how this past is perceived by the society and the individual. This is due to the variety of information and communication technologies that contribute to its distribution. In this regard, the point of view of V. Shnirelman is noteworthy: "... with the fall of well-known totalitarian regimes and the growth of democratization ... alternative versions of history appeared and entered into an active and complex dialogue both with each other and with generally accepted ideas" [Shnirelman, 2016. P. 102]. Simplification of access to historical heritage, the increasing role of information and communication technologies (with the help of which it became possible to transfer this heritage globally) creates a new challenge for the ruling subject whom is related to preservation of cultural heritage, a complete prohibition on revising some of its aspects and distorting deep ontic grounds. The spread of the governing practices' influence on the historical sphere is associated with a specific legitimizing effect, which allows the ruling subject to find justification and motivation for their political actions.

## Forms of mnemonic authoritarianism

Different forms of mnemonic authoritarianism can be caused not only by economic, political, and cultural premises but by religious aspects as well. For example, in a theocracy, the past, or its aspects, can be sacralized, its perception and interpretation are determined by religious norms and contain some element of dogmatism. Attempts to revise this perception or proposal within the framework of the alternative discourse can be related with the opposition of religious values and established dogmas. At the same time, an alternative version of history is also subjected to strict censorship. As the result, repressive measures against the individual or social group that formulated it are applied. This kind of mnemonic authoritarianism can be defined as clerical. The main factor determining this type of mnemonic practice of the ruling subject is religion with its norms and values. According to L. Burke and S. Faulkner, the "instrumentalization" of remembrance raises another problem: the use of past events and memorials for political purposes (in addition to mythologization and ideologization), which raises the further question of legitimate and illegitimate forms of using the historical past, threatens them

trivialization and banalization" [Burke, Faulkner, 2010. P. 3]. We can agree with the authors that the analysis and perception of history, determined by religion, can lead to some simplification of its nature, deformation of the ontic foundations of any events of the historical past. But at the same time, we can disagree with the authors in the sense that unnecessary simplification of the past is not the goal of clerical mnemonic authoritarianism. It is rather a question of creating certain mnemonic objects, through which the perception of history takes place. A system of criteria is being created, following which becomes part of the mechanism for identifying society and the state. A slight deviation from them does not lead to any serious consequences for the social life of the individual because the ruling subject allows it.

The authoritarianism of mnemonic discourse does not exclude its signs in other ruling practices, including democratic ones. In Western democracy, the model of perceiving the history and nature of mnemonic practices is more dynamic and progressive but also has the desire to determine the perception of the historical past by the individual and the society. The perception of past events, which became the basis for creating a democratic authority, is combined with ignoring or excluding particular memories of some events that indicate the authoritarian nature of specific elements of Western democracy. The authoritarianism of mnemonic practices in Western culture is shown by the fact that within the framework of the created narrative, it is positioned as an ontic ideal: the exceptional nature of the democratic achievements and the significance of the contribution to the development of modern civilization, which, in turn, is confirmed by proper sources from the historical past. There is also a simplification of the perception of the past, its proper interpretation to achieve external or internal political goals. It is in the transformation of the perception of the historical past that lays the potential to justify the messianic role or civilization mission of a democratic ruling subject. Negative aspects are removed from the history of democracy. Emphasis is placed on its positive aspects, which leads to the idealization of democratic culture and its historical heritage. It should be noted that Western mnemonic authoritarianism has oriental character; idealizing its past, it seeks the negative aspects of another state's history to prove its predisposition to the formation of democracy in its culture to the detriment of its own ontic foundations.

## Traditions and history as basis for mnemonic authoritarianism

Considering the cultural and political environments of Asian states, mnemonic authoritarianism is mostly based on the traditions and history of the states. V.E. Molodyakov believes that for the Japanese, some of the factors determining the attitude to

historical memory, the following features might be distinguished: honest, but often a superficial interest in their past [Molodyakov, 2008. P. 285] traumatism associated with external factors [Molodyakov, 2008. P. 289]. However, these factors do not indicate the specifics of Asian mnemonic authoritarianism, as the author himself says that the listed features cannot be considered exclusively for Japanese people [Molodyakov, 2008. P. 289] since those features can reflect the attitude to the historical memory of the state with any form of political structure. One of the main features of Asian mnemonic authoritarianism is the orientation toward the public perception of history, the priority of the collective memory of historical events over their individual perception. This is a significant feature of Asian political culture, which does not imply the development of individual perception, submission to the collective consciousness; this also refers to issues related to the interpretation of the past.

A common feature to these practices of mnemonic authoritarianism is that they are based on the assertion of the legitimizing role of historical knowledge in the context of creating a ruling practice. According to D. Gorin, "...the legitimizing function of historical knowledge is based on temporalization as a fundamental part of systems of thought that ensure the ideological legitimization of power. Holistic pictures of the social and political system are supported by fixing the differences between the present and the past, the present and the future" [Gorin, 2013. P. 100]. We can agree that the task of mnemonic authoritarianism is the correlation between the historical past and the formation of the mechanism for social identification of the country's population and the ruling subject, as well as the positive legitimization of its political practices in the present. However, in the case of impact on the perception of historical knowledge, we are talking not only about ideological legitimization but also about the complete correction of public consciousness for its further control to the detriment of the individual perception of the history. In this case, the past has a certain transformation by the prevailing ideological dominants and the value-normative forms of the ruling subject. In this regard, the theory of E. Meyer about the "elaboration of the past" (Aufarbeitung der Vergangenheit) or "overcoming the past" is interesting [Meyer, 2008. P. 177]. In this paper, the author speaks of a set of measures undertaken by states to overcome the totalitarian or authoritarian legacy of the historical past [Meyer, 2008. P. 178]. He uses this idea while studying the historical past of Germany after the end of the Cold War and the unification of the German Democratic Republic and the Federal Republic of Germany, which was accompanied by the experience of comprehension and interpretation of an authoritarian and totalitarian past. But the author does not pay enough attention to the fact that mne-

monic practices of reformatting the consciousness of society and the individual, over time, can change the direction of development from democratizing the attitude to the past to its authorization, the formation of mechanisms for controlling the perception of the past and correlating it to the present. In this case, it will be better to talk about the "re-encoding" [Shnirelman, 2016. P. 106] of the past, according to which the state determines not only what should be remembered, but also how it should be remembered [Shnirelman, 2016. P. 105].

The essence of such a re-encoding is determined by the model of perception of the historical past that prevails in the culture. According to D. Moses, the attitude to the historical past can go in two major ways: from accepting the traumatic character of the past, the inextricable connection of the present with it ... to the desire to radically break the connection between the past and the present ... to restore and renew national identity" [Moses, 2007. P. 241]. The author's position looks convincing as such a division can be almost in any mnemonic discourse. But there is a drawback in D. Moses's theory: he does not mention the possibility of existence for median principles in the mnemonic discourse. In the framework of democracy, it may be shown in the desire of the ruling subject to find balance between totalitarian censorship and the pluralism of the historical past interpretations. The median origins of history perception, which signify mnemonic authoritarianism, contribute to the formation of mnemonic consensus, within which the individual and the society preserve a kind of freedom in understanding and assessments of the historical past, but within the framework of normative and value ideas which set by the ruling subject.

### **The individual and the society in mnemonic authoritarianism**

The median of authoritarian mnemonic discourse does not admit dogmatization, distortion or excessive pluralization of the past while creating certain mechanisms for determining the mnemonic activity of an individual. In the realities of the global information society, the creation of median principles under authoritarian conditions is also significant because the state is unable to control the perception of the past [Moses, 2007. P. 107]. But here we need to make a clause since we are not talking about total control over the perception of the past, but about creating certain standards for its perception and interpretation. Information and communication technologies can help the ruling subject, giving quite extensive opportunities for the formation of their cultural code, a significant part of which is the historical past, represented both in the form of any events and in the actions of individual historical personages. In this regard, the conceptualization of mnemonic authoritarianism

using information and communication technologies splits into two directions: eventual and personal. The first is related to the impact on the perception of a specific historical event by the individual and the society. Here, authoritarianism is shown in the fact that perception should be connected with the value-normative pattern of the ruling subject and also, this identification should be mandatory. The existence of an alternative point of view is allowed, but in a limited form, severe differences with official discourse are either not allowed or limited. Denial or critical refusal of the generally accepted interpretation of historical events can cause intellectual isolation of the individual, or bring specific political consequences. The second, personal, means that there will influence the individual's consciousness within the framework of perception and formation of an attitude towards a particular historical personage, its ruling practices, and value dominants. Through personal mnemonic authoritarianism, the ruling subject can legitimize own actions in the present, or emphasize the positive aspects of the chosen practice and neutralize its shortcomings in comparison with the historical figure of the past, as well as to form a perception of himself as a successor to significant achievements of the predecessor, a follower of political course. Authoritarianism, in this case, is manifested in the fact that when perceiving a historical person, the individual needs to correlate with the actions of the ruling subject that he is conducting in the present, to agree with their correctness. At the same time, the negative aspects of the political course of the ruling subject from the past are ignored; the positive ones stand out from the historical context and apply to the realities of the present. Personal aspect of mnemonic authoritarianism can contribute to the formation of a personality cult, although not in its classical totalitarian form but in a more modern version.

### **Positive and negative aspects of mnemonic authoritarianism**

Both personal and eventual forms of mnemonic authoritarianism correspond to the task of creating a "larger narrative", which serves the interests of the ruling elite or the dominant majority [Shnirelman, 2006. P. 570]. This narrative is not always a negative phenomenon since mnemonic authoritarianism and the narrative created within its framework (being internally contradictory phenomena) have both positive and negative aspects. Among the positive aspects of mnemonic authoritarianism, we can single out that this system is a source of values to unite and identify society with the ruling subject. Using mnemonic practices, the ruling subject tries to prevent the distortion from some historical events, to protect ontic grounds from negative external influences. Despite the positive basis of mnemonic practices, their authoritarian nature is that even

acting in the name of protecting the cultural heritage, the ruling subject most often proceeds solely from His understanding of its value. The practices, by which the mnemonic activity of the society is determined, can lead to the sacralization of some past events, providing them unjustifiably high significance in the historical context.

Among the negative aspects of mnemonic authoritarianism, we can single out the desire of the ruling subject through the management of collective or individual memory to take any historical events outside the socio-cultural context, literally reproduce certain norms, rituals and practices from the past to the present, or borrow them from another, ontically opposite culture. Within the framework of the mnemonic narrative, the ruling subject motivates his actions with the exclusively positive character of the borrowed elements of culture, and the need for their adoption is historically justified, it is necessary for the further development of the political system that he manages. In the mnemonic sphere, this is expressed by F. Ankersmit's definition – "privatization of the past" [Ankersmit, 2017. P. 14]. The philosopher considers its appearance to be a consequence of a change in historical consciousness associated with the transference of the concept "memory" into mnemonic discourse, and infrequently replacing it with the concepts of "history" and "past". According to the author, memory is selective, flexible; it allows you to remember only considerably valuable and necessary things at the moment [Ankersmit, 2017. P. 14]. In the context of the analysis of the conceptualization of mnemonic authoritarianism, the author's theory is of great importance, since it demonstrates the manipulative capabilities of mnemonic practices in cultural and political discourse. The weakness of the theory is expressed by the culture-centric approach of the author; he considers the "privatization of the past" only in the context of culture, but without affecting the political sphere. As forms of mnemonic authoritarianism develop, the term "privatization of the past" can take on a broad meaning and be used by the ruling subject not only within domestic but also within foreign policy level.

Mnemonic authoritarianism at the foreign policy level can be addressed against a particular politician, or at the global political level – against the state. Appealing to national cultural dramas, global guilt or a desire for historical revenge can become the basis for mnemonic authoritarianism in political discourse. The concept of "historical justice" in this case acquires a speculative character, which serves the particular purpose of an appropriate historical moment or political situation. The category of historical guilt or responsibility becomes an integral part of mnemonic-political discourse. In this case, mnemonic authoritarianism is manifested in the desire of one ruling subject to impose on others a sense of guilt for

events of the historical past, and not relying on objective but rather their personal criteria of historical guilt.

A sense of guilt, which is created as part of an authoritarian mnemonic narrative, can contribute to both economic and political benefits. In this regard, the point of view of K. Sazonova is of interest, according to which, interpreting the past country from the perspective of utilitarianism or pragmatism, cultivating the role of the "victim" or creating the image of the "savior-winner" can bring specific economic or political benefits [Sazonova, 2019]. We can agree with the authors that the pragmatic or utilitarian aspects, realized in political practice through a mnemonic narrative, can lead to a revision of previously established agreements, a change in economic policy, or even a political course. The revision of the historical heritage has specific political consequences since within the framework of mnemonic authoritarianism this process is formalized through official authorities. An example of such official authorities of mnemonic practices is the International Criminal Court. This example is indicative because it demonstrates several negative aspects of mnemonic authoritarianism at once: firstly, the ICC found out bias and selectivity (most cases are brought against African leaders); secondly, it has a large number of restrictions, the main of which is that any state may either not participate in its activities at all, or revoke its consent at any time [Sazonova, 2019]. These examples demonstrate particular involvement in the use of mnemonic authoritarianism, which makes it not only a cultural practice but also an instrument of political practice. Through such political and cultural practice, can be achieved the effect of forcing various participants of political process to act on the contrary to their national interests or restricting them.

## Conclusion

Mnemonic authoritarianism refers to a system of socio-cultural practices aimed at the society and the individual to change their consciousness; they must follow the norms of assessment and interpretation of the historical past by the worldview and value dominants of the ruling subject. The problem of mnemonic authoritarianism formation is connected with the importance of cultural heritage. It is associated not only with retention of the heritage of the past but also with its compliance to the realities of the present, which, in turn, can cause decentralization of memory [Gulova, Sidorova, 2016. P. 3] for a single individual or a group, as well as society as a whole. A distinctive feature of mnemonic authoritarianism is that it introduces the median principle into the discourse. It includes several specific practices, which the ruling subject uses as a tool to unite or disunite the society, create its identity.

Manifestations of mnemonic authoritarianism may be useful if they are associated with the ruling subject's will to protect significant aspects of the cultural heritage from speculations, distortions of its ontic foundations, etc. But the ruling subject uses only its set of values to define significance for particular historical events, which may not match with the perception and interpretation of the same past events by the society or the individual. This shows the negative aspect of mnemonic authoritarianism. The subjective interpretation of past events and the desire of the ruling subject to use such practices and manipulate the consciousness of the individual and the society, to direct it towards solving specific political problems. The ability or inability of the ruling subject to assess right or wrong decisions in political activities makes mnemonic authoritarianism efficient, though not flawless leadership practice.

## References

- Ankersmit F. Sublime historical experience. M.: Europe, 2007. 612 p.  
In Russian
- Burke L., Faulkner S. Introduction: Memory is ordinary // The politics of cultural memory / Ed. by Burke L., Faulkner S., Aulich J. Cambridge Scholars Publishing. 2010. P. 1–25. In English
- Gorin D.G. Historical politics and the legitimization of power: nine features of ideas about the past in Russian culture. *Politologiya: aktual'nyye aspekty*. 2013. No. 4. P. 100–105. In Russian
- Gulova A.B., Sidorova N.V. The problem of cultural heritage actualization. Ogaryov-online. 2016. No. 11: <http://journal.mrsu.ru/arts/problema-aktualizacii-kulturnogo-naslediya>. In Russian
- Meyer E. Memory and politics // Cultural memory studies: an international and interdisciplinary handbook / Ed. by Erlil A., Nunning A. Walter de Gruyter GmbH & Co, 2008. P. 173–180. In English
- Molodyakov V.E. The historical memory of the Japanese. *Yezhegodnik Yaponiya. Iстория. Исторические науки*. 2008. No. 37. P. 285–301. In Russian
- Moses D. German intellectuals and the Nazi past. Cambridge University Press, 2007. P. 239–246. In English
- Sazonova K. For the long memory. Guilt, repentance and compensation in world politics. Rossiya v global'noy politike. 2019 No. 3: <https://globalaffairs.ru/number/Na-dolguyu-pamyat-20093>. In Russian
- Shnirelman V.A. Social memory and images of the past. *Novoye proshloye*. 2016. No. 1. P. 100–129. In Russian

# НАШ ПАРТНЕР – NISPACEE JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

**ТИГРАН АНТОНОВИЧ ЗАНКО,** кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы ИГСУ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ta.zanko@igsu.ru

**Аннотация:** Статья дает представление о публикациях журнала NISPACEe Journal of Public Administration and Policy. Учредителем NISPACEe Journal выступает Сеть институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACEe)), которая была основана в 1994 году с целью анализа изменений характера и роли государственного управления в период постсоветских политических и экономических преобразований в Центральной и Восточной Европе. На протяжении 25 лет своего существования NISPACEe внесла значительный вклад в развитие национальной и региональной практики государственного управления и местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. Объединяя лучших экспертов в области государственного управления и государственной политики, NISPACEe содействовала созданию академических сетей и сотрудничеству в целях передачи передового опыта в области государственного управления. NISPACEe также активно организует конференции, тренинги, семинары и практикумы, посвященные как теоретическим, так и практическим аспектам современного государственного управления. В статьедается обзор ключевых публикаций NISPACEe Journal of Public Administration and Policy за 2018–2019 годы.

Главный редактор NISPACEe Journal Юрай Немец (Juraj Nemec) обратился в своем исследовании к комплексному анализу реформ государственного управления в Словакии, в частности, к вопросам открытости и подотчетности органов власти, функционирования гражданской службы, а также организации местного самоуправления. В отношении развития государственной службы Словакии отмечается ее значительная политизация и централизация, что может угрожать фундаментальным основам демократического государственного управления. В части анализа местного самоуправления автором делается акцент на его значительной фрагментации, поскольку в стране насчитывается порядка 3000 муниципальных образований, многие из которых с населением менее 1000 человек.

**Ключевые слова:** Центральная Европа, Восточная Европа, государственное управление, муниципальное управление, гражданская служба, государственная служба

Статья поступила в редакцию 30 октября 2019 года.

Zanko T.A. Наш партнер – NISPACEe Journal of Public Administration and Policy. Государственная служба. 2019. № 5. С.40–43.

## OUR PARTNER IS NISPACEE JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

**TIGRAN A. ZANKO,** Cand. Sci. (Law), Associate Professor of Chair for Legal Support of Civil Service of the Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). Email: ta.zanko@igsu.ru

**Abstract:** The article provides an insight into the publications of the NISPACEe Journal of Public Administration and Policy. The founder of the NISPACEe Journal is the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACEe), which was founded in 1994 to analyze the changes in the nature and role of public administration during the post-Soviet political and economic transformations in Central and Eastern Europe. Over the 25 years of its existence, NISPACEe has made a significant contribution to the development of national and regional practices of public administration and local self-government in Central and Eastern Europe. By bringing together the best experts in public administration and public policy, NISPACEe has contributed to the creation of academic networks and collaboration to transfer best practices in public administration. NISPACEe also actively organizes conferences, trainings, seminars and workshops on both theoretical and practical aspects of modern public administration. This article provides an overview of key publications of the NISPACEe Journal of Public Administration and Policy for 2018–2019.

The editor-in-chief of the NISPACEe Journal Juraj Nemec addressed in his research a comprehensive analysis of public administration reforms in Slovakia, in particular, the issues of openness and accountability of authorities, the functioning of the civil service, as well as the organization of local self-government. With regard to the development of the Slovak civil service, there has been considerable politicization and centralization, which may threaten the fundamental foundations of democratic governance. In terms of the analysis of local self-government, the author emphasizes its significant fragmentation, since there are about 3,000 municipalities in the country, many of which have a population of less than 1,000 people.

**Keywords:** Central Europe, Eastern Europe, public administration, municipal administration, civil service, public service

The article was received on October 30, 2019.

Zanko T.A. Our partner is NISPACEe Journal of Public Administration and Policy. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 40–43.  
In Russian

## О журнале и его редакционной политике

NISPAcee Journal of Public Administration and Policy издается с 2008 года и в основном посвящен вопросам государственного управления, государственной политики в Центральной и Восточной Европе. Редакционная политика журнала направлена на публикацию высококачественных работ, основанных на эмпирических исследованиях (качественного, количественного и смешанного характера), теоретических статей и обзоров литературы. За 2018–2019 годы в свет вышло четыре выпуска NISPAcee Journal.

Учредителем NISPAcee Journal выступает Сеть институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee)), которая была основана в 1994 году с целью анализа изменений характера и роли государственного управления в период постсоветских политических и экономических преобразований в Центральной и Восточной Европе. На протяжении 25 лет своего существования NISPAcee внесла значительный вклад в развитие национальной и региональной практики государственного управления и местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. Объединяя лучших экспертов в области государственного управления и государственной политики, NISPAcee содействовала созданию академических сетей и сотрудничеству в целях передачи передового опыта в области государственного управления. NISPAcee также активно организует конференции, тренинги, семинары и практикумы, посвященные как теоретическим, так и практическим аспектам современного государственного управления.

Первый выпуск журнала за 2018 год содержит статьи, посвященные административным реформам и развитию государственного и муниципального управления в Венгрии [Hajnal, Kádár, Kovács, 2018], Хорватии [Koprić, 2018], Литве [Nakrošis, 2018], Словакии [Nemec, 2018], Словении [Virant, Rakar, 2018], Чехии [Špaček, 2018], государственной службы в Польше [Mazur, Moždžeň, Oramus, 2018] и Эстонии [Pesti, Randma-Liiv, 2018], а также сравнительным исследованиям вопросов государственного управления Центральной и Восточной Европы [de Vries, 2018; Kotník, Kovač, 2018].

В статье, посвященной Венгрии, авторский коллектив в составе Георги Хайнала (György Hajnal), Кристиана Кадара (Krisztián Kádár) и Эвы Ковач (Éva Kovács) рассматривает вопросы укрепления потенциала государственного управления, в частности, проведен общий анализ реформ за последние годы, а также последовательно рассмотрены основные области роста потенциала управления, а именно, система гражданской службы, вопросы транспарентности государ-

ственного управления, сфера предоставления услуг и цифровизации.

Особого внимания заслуживает статья Ивана Коприча (Ivan Koprić), посвященная реформам государственного управления в Хорватии, проводимых до и после вступления страны в ЕС. Основной акцент в исследовании сделан на поиске драйверов модернизации государственного управления в Хорватии, помимо реформ открытости государственного управления и совершенствования регуляторной политики.

Статья Станислава Мазура (Stanisław Mazur), Михала Мозденя (Michał Moždżeń) и Марека Орамуса (Marek Oramus) отражает влияние высших политических назначений на функционирование гражданской службы в Польше. Авторы статьи проводят анализ основных стадий развития гражданской службы Польши за последние двадцать лет и приходят к выводу, что излишняя политизация гражданской службы оказывает в целом негативное влияние на эффективность ее функционирования.

Виталис Накрошик (Vitalis Nakrošis) посвятил свое исследование изменениям повестки административной реформы в Литве в период с 2004 по 2017 год и рассмотрел порядка 20 ключевых инициатив, выдвинутых за это время. Автор отмечает, что на разных этапах административной реформы ее основные векторы зачастую носили разноправленный и противоречивый характер.

## Публикации о реформах государственного управления

Главный редактор NISPAcee Journal Юрай Немец (Juraj Nemec) обратился в своем исследовании к комплексному анализу реформ государственного управления в Словакии, в частности, к вопросам открытости и подотчетности органов власти, функционирования гражданской службы, а также организации местного самоуправления. В отношении развития государственной службы Словакии отмечается ее значительная политизация и централизация, что может угрожать фундаментальным основам демократического государственного управления. В части анализа местного самоуправления автором делается акцент на его значительной фрагментации, поскольку в стране насчитывается порядка 3000 муниципальных образований, многие из которых с населением менее 1000 человек. В этой связи Юрай Немец обоснованно поднимает вопрос укрупнения и объединения муниципальных образований, при этом указывает на отсутствие политической воли на данном этапе для начала таких изменений.

Исследование Черлин Пести (Cerlin Pesti) и Тины Рандма-Лиив (Tiina Randma-Liiv) посвящено реформе гражданской службы в Эстонии, которая проводилась в контексте идеологии Нового го-

сударственного управления (New Public Management). Авторы отмечают позитивные результаты реформы в части повышения компетентности и лояльности государственных служащих, а также совершенствования механизмов денежного обеспечения.

Давид Шпачек (David Špaček) ставит в своей статье вопрос соотношения изначальных целей и результатов административных реформ в Чехии, при этом приходит к выводу, что их достаточно сложно оценить, поскольку законодательство, регулирующее проведение реформы, постоянно уточняется и видоизменяется.

Грегор Вирант (Gregor Virant) и Изток Ракар (Iztok Rakar) проанализировали многоэтапную реформу денежного содержания служащих бюджетной сферы Словении и пришли к выводу, что необходимо устраниТЬ либо, как минимум, значительно сократить автоматическое продвижение государственных служащих к более высоким зарплатным разрядам, а также предусмотреть более гибкую систему денежного содержания по отдельным должностям в системе управления с целью реагирования на ситуацию на рынке труда.

Исследования в NISPAcee Journal посвящены не только проблематике государственного и муниципального управления в отдельных странах, но и вопросам сравнительного управления. Так, статья Михеля С. де Вриса (Michiel S. de Vries) и Ивоны Собис (Iwona Sobis) содержит компаративистский анализ доверия к местной администрации в административных центрах и иных городах в Европе.

Отдельный интерес в контексте данного обзора представляет статья Жиги Котника (Žiga Kotnik) и Полонцы Ковач (Polonca Kovač), которые провели содержательный и качественный анализ материалов NISPAcee Journal за 2008–2016 годы.

Второй выпуск NISPAcee Journal в 2018 году затрагивает целый спектр вопросов: проблемы современного состояния исследований в области государственного управления [Rosenbaum, 2018], вопросы организационной культуры с учетом различий этнического состава в Эстонии [Kiisla, 2018], антикоррупционные аспекты размещения государственного заказа [Langr, 2018], а также механизмы внутримуниципального взаимодействия [Sedmiřadská, 2018] в Чехии, использование социальных медиа на уровне местного самоуправления [Svidroňová, Kaščáková, Vrbíčanová, 2018] и вопросы государственной поддержки высшей школы в Словакии [Pisár, Varga, 2018].

Актуальный выпуск NISPAcee Journal содержит блок исследований, затрагивающих проблематику размещения государственного заказа. В частности, статья Симбат Иссабаевой, Ботагоз Ессе尼язовой и Матуша Греги (Matúš Grega) посвящена государственным закупкам в электронной форме [Issabayeva, Yesseniyazova, Grega, 2019–2020] и воз-

никающим при этом вопросам кибербезопасности, а исследование Маркеты Шумпиковой (Markéta Šumpíková) и Ины Курчековой (Ina Ďurčeková) – государственным закупкам в Чехии и Словакии [Šumpíková, Ďurčeková, 2019/2020].

NISPAcee Journal регулярно поднимает вопросы подготовки кадров для системы государственного управления. Очередной номер журнала содержит анализ систем обучения государственных служащих одиннадцати стран Центральной и Восточной Европы [Pevcín, Špaček, Klímovský, 2019–2020], который провели Примож Певчин (Primož Pevcín), Давид Шпачек (David Špaček), Даниэль Климовский (Daniel Klímovský). Эта работа приобретает особое значение в контексте совершенствования механизмов профессионального развития государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

### **О практиках управления в странах постсоветского пространства**

NISPAcee Journal не только концентрируется на исследованиях стран Центральной и Восточной Европы, но затрагивает азиатские страны постсоветского пространства. Так, в статье Гулимжан Сулейменовой, Евгения Калогузова, Нурбека Кабижана и Маргариты Кадыровой сделана попытка оценки эффективности функционирования органов государственной власти Республики Казахстан [Suleimenova, 2018]. Авторы приходят к выводу, что высшее руководство государственных органов Казахстана не вовлекает весь персонал в процесс оценки и обсуждения результатов своей работы, что является подтверждением сохранения централизованной бюрократической системы как наследия советского прошлого.

Российским исследователям могут показаться особенно интересными статьи первого номера NISPAcee Journal за 2019 год, в которых рассматривались вопросы денежного содержания муниципальных служащих в Ставропольском крае [Jäkel, 2019], а также концептуальные подходы к определению степени доверия к органам государственной власти в Европе [Tomankova, 2019].

Так, в результате исследования денежного содержания муниципальных служащих Ставропольского края авторы приходят к неутешительному выводу об уровне удовлетворенности размерами оплаты труда, что может негативно сказаться на качестве управления на местном уровне.

Приятно отметить, что все больше исследований, опубликованных в авторитетном NISPAcee Journal, посвящается Российской Федерации и подготовлено российскими авторами. Во втором выпуске за 2019 год представлены фундаментальные исследования Елены Гладун о правовом регулировании устойчивого развития российской части Арктики [Gladun, 2019], а также Галины Заболотной

и Андрея Ларionова о механизмах передачи возможности предоставления социально значимых государственных услуг негосударственным организациям [Zabolotnaya, Larionov, 2019].

NISPAcee Journal – это источник фундаментальных и в то же время оригинальных и новаторских исследований самых актуальных вопросов организации государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной

службы. Каждый выпуск NISPAcee Journal – это хрестоматийный срез злободневных управленических кейсов и решений в странах Центральной и Восточной Европы, постсоветского пространства. Подлинный международный и мультидисциплинарный характер исследований позволяет читателям осознать затрагиваемые проблемы комплексно, создает все необходимые условия для научного обсуждения.

## References

- De Vries M.S., Sobis I. Trust in the Local Administration: A Comparative Study between Capitals and Non-Capital Cities in Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 209–228.
- Gladun E. Sustainable Development of the Russian Arctic: legal Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2019–2020. V. 12. № 2. P. 29–60.
- Hajnal G., Kádár K., Kovács É. Government Capacity and Capacity-Building in Hungary: A New Model in the Making? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 11–39.
- Issabayeva S., Yesseniyazova B., Grega M. Electronic Public Procurement: Process and Cybersecurity Issues. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2019–2020. V. 12. № 2. P. 61–80.
- Jäkel T. Pay Dissatisfaction among Municipal Employees: Empirical Evidence from Russia's Stavropol Region. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2019. V. 12. № 1. P. 69–89.
- Kiisla A. Differences in Organizational Culture among Estonian Municipalities with Different Ethnic Compositions. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 27–51.
- Koprić I. One Candle, Two Candles... Is There the Third One? Croatian Public Administration Reform before and after the EU Accession. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 41–61.
- Kotnik Ž., Kovač P. Development of Public Administration and Governance in Central and Eastern Europe: Content Analysis of The NISPAcee Journal. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 229–252.
- Langr I. Public Procurement in the Systemic Corruption Environment: Evidence from the Czech Republic. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 53–79.
- Mazur S., Moždžeň M., Oramus M. The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland's Civil Service and its Selected Consequences. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 63–89.
- Nakrošis V. The Agendas of Public Administration Reforms in Lithuania: Windows of Opportunity in the Period 2004–2017. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 91–114.
- Nemec J. Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?) *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 115–134.
- Pesti C., Randma-Liiv T. Towards a managerial public service bargain: The Estonian civil service reform. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 135–154.
- Pevcin P., Špaček D., Klímovský D. Public Administration Education in the CEE Countries: How has it Developed during the Recent Decades? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2019–2020. V. 12. № 2. P. 217–232.
- Pisár P., Varga M. Public Support for Higher Education Institutions from EU Structural Funds and its Evaluation: Case Study of Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 103–127.
- Rosenbaum A. On the Current State of Public Administration Research and Scholarships: Political Accommodation or Simply Increasing Irrelevance? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 11–23.
- Sedmihradská L. Inter-Municipal Cooperation in the Czech Republic: A Public Finance Perspective. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 153–170.
- Špaček D. Public Administration Reform in Czechia after 2000–Ambitious Strategies and Modest Results? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 155–182.
- Suleimenova G. et al. Performance Evaluation of the Government Agencies of Kazakhstan. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2019. V. 11. № 2. P. 171–198.
- Šumpíková M., Ďurčeková I. Transaction Costs, Outsourcing, and the Public Procurement Review Process in the Czech Republic and Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2019–2020. V. 12. № 2. P. 233–250.
- Svidroňová M.M., Kaščáková A., Vrbičanová V. Can Social Media be a Tool for Participatory Governance in Slovak Municipalities? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2018–2020. V. 11. № 2. P. 81–101.
- Tomankova I. An Empirically-Aligned Concept of Trust in Government. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2019. V. 12. № 1. P. 161–174.
- Virant G., Rakar I. Implementing a Government-Wide Unified and Transparent Salary System in Slovenia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. V. 11. № 1. P. 183–206.
- Zabolotnaya G., Larionov A. Arrangements for the Transfer of Social-Services Delivery to NonGovernmental Providers (Regional Practices, Russia). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2019–2020. V. 12. № 2. P. 251–276.

# СОЦИАЛЬНАЯ РЕКЛАМА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ГРИНЕНКО**, директор Колледжа многоуровневого профессионального образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (109316, Российская Федерация, Москва, Волгоградский проспект, 43). E-mail: grinenko-sa@ranepa.ru

**НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА КРЕЛЬ**, кандидат педагогических наук, ведущий специалист учебно-методического отдела Колледжа многоуровневого профессионального образования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (109316, Российская Федерация, Москва, Волгоградский проспект, 43). E-mail: krel-na@ranepa.ru

**Аннотация:** Статья посвящена поиску дополнительных ресурсов, которые влияют на эффективность реализации национальных проектов в области повышения качества жизни россиян. К одному из них авторы относят информационно-просветительский потенциал социальной рекламы. Она может воздействовать на формирование общественного мнения, восприятие гражданами проблематики и ценностей, отраженных в федеральных документах стратегического планирования. В Федеральном законе Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» имеется ссылка на социальную рекламу, направленную на обеспечение интересов государства. Однако отсутствие в законе определения этого понятия стало причиной того, что на практике рассматриваемый тип рекламы представлен преимущественно в виде информации об отдельных государственных институтах и некоторых аспектах их деятельности. В работе дана обобщенная характеристика понятия «государственные интересы», позволяющая рассматривать федеральные программы национальных проектов в качестве инструментов реализации этих интересов на практике. Авторы обосновывают предложение о внесении поправки в Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» в виде уточнения дефиниции понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства».

**Ключевые** слова: государственные интересы, национальные проекты, социальная реклама, информационно-просветительский потенциал социальной рекламы, формирование общественного мнения, документы стратегического планирования, качество жизни

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2019 года.

Гриненко С.А., Крель Н.А. Социальная реклама в целях обеспечения интересов государства: проблемы и перспективы. Государственная служба. 2019. № 5. С. 44–48.

## SOCIAL ADVERTISING AIMED AT ENSURING THE INTERESTS OF THE STATE: PROBLEMS AND PROSPECTS

**SERGEY A. GRINENKO**, Director of the College of Multilevel Professional Education

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (43, Volgogradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 109316). E-mail: grinenko-sa@ranepa.ru

**NATALIYA A. KREL**, Cand. Sci. (Pedagogy), Leading Specialist of Educational and Methodical Department of the College of Multilevel Professional Education

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (43, Volgogradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 109316). E-mail: krel-na@ranepa.ru

**Abstract:** The aim of the article is to search for additional resources that have an effect on the implementation of national projects in the field of improving the quality of Russian people's life. As one of them, the authors consider the information and educational potential of social advertising. It can influence the formation of public opinion, the perception by citizens of the problems and values reflected in federal strategic planning documents. The federal law of the Russian Federation № 38 - FL of 13 March 2006 'On advertising' refers to social advertising aimed at ensuring the interests of the state. However, the absence of a definition of this concept in the law has led to the fact that in practice this type of advertising is presented mainly in the form of information about individual state institutions and some aspects of their activities. The paper gives a generalized description of the concept of 'state interests', which allows considering federal programs of national projects as instruments for the implementation of these interests in practice. The authors substantiate the proposal to amend the Federal law of the Russian Federation № 38 - FL of 13 March 2006 'On advertising' in the form of clarification of the definition of 'social advertising aimed at ensuring the interests of the state'.

**Keywords:** state interests, national projects, social advertising, information and educational potential of social advertising, formation of public opinion, strategic planning documents, quality of life

The article was received on September 30. 2019.

Grinenko S.A., Krel N.A. Social advertising aimed at ensuring the interests of the state: problems and prospects. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 44–48. In Russian

## Введение

Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены двенадцать направлений развития, объединенных в три основных блока: человеческий капитал, комфорная среда для жизни, экономический рост<sup>1</sup>. Реализация национальных проектов сопряжена с мобилизацией значительных финансовых, кадровых, материальных и технологических ресурсов. Данный перечень не является исчерпывающим.

К ресурсам, способным повлиять на эффективность выполнения национальных проектов, мы относим положительное восприятие обществом их ключевых ценностей. В первую очередь, рассматривается такая сфера, как улучшение качества жизни россиян (экология, демография, безопасность, доступная среда, здравоохранение, образование и т.д.). Учитывая, что социальная реклама имеет своей стратегической целью изменение поведенческой модели общества по отношению к объекту рекламы, а в некоторых случаях – создание новых социальных ценностей [Володеева, Дорошев, 2015. С. 113], то она могла бы стать оперативной и действенной формой донесения до граждан Российской Федерации основных положений национальных проектов.

## Социальная реклама: ее роль и назначение в современном российском обществе

Назначение социальной рекламы в современном российском обществе состоит в привлечении общественного внимания к актуальным проблемам и путям их решения, совершенствовании социальной жизни, формировании общественного самосознания, активной жизненной позиции. Основная функция такой рекламы – информационно-разъяснительная, что подтверждает ее управленческую сущность [Белянин, 2007. С. 13]. Эксперты признают наличие высокого уровня потребности населения в социальной рекламе (85,4%). Большинство из них объясняют это необходимостью использования социорекламного ресурса для совершенствования общественной жизни [Гершун, 2007. С. 25; Carpio, Isengildina-Massa, 2016. Р. 241–259].

Наше исследование показало, что в Российской Федерации отсутствует правовой механизм, позволяющий активно использовать информационно-просветительский потенциал социальной рекламы для подобных целей. Одна из причин – несовершенство Федерального закона Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», в котором отсутствует четкая классификация потенциально востребованных видов такой рекламы и их дефиниции. Согласно российскому законодательству, «социальная реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме

и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства»<sup>2</sup>. Термин «благотворительная деятельность» определяется в Федеральном законе Российской Федерации от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>3</sup>. При этом нормативное толкование понятия «интересы государства» в российском законодательстве представлено не в полной мере.

Согласно Конституции Российской Федерации к исключительному ведению России отнесено установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Далее в данном юридическом документе говорится о том, что «права и свободы человека и гражданина определяют смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления»<sup>4</sup>. С этой точки зрения государственные интересы в самом общем виде представляют собой обусловленную потребностями социума легитимную фиксацию нормами позитивного (статутного) права официально декларированных направлений государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества [Иванова, 2013. С. 252].

## Государственные интересы и формирование общественного самосознания

Государственные интересы – это комплексная категория, включающая в качестве основных компонентов следующие: общенациональные интересы (общества в целом, социальных корпораций и отдельных индивидов) и интересы государственной власти [Колокольцев, 2005. С. 29]. В рамках данного исследования под интересами государства мы понимаем выраженные обществом направления государственной политики, зафиксированные в Основном законе страны. Как следует из Конституции Российской Федерации, федеральные программы являются одним из механизмов их реализации<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»: <http://docs.cntd.ru/document/901971356>

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»: <https://base.garant.ru/77662930>

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Федеральными 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): [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399)

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации, статья 71: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399)

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: <https://base.garant.ru/71937200/#friends>

В зарубежной практике социальная реклама делится на четыре вида: некоммерческую, общественную, государственную и собственно социальную<sup>6</sup>. Этой классификации придерживается и ряд российских специалистов в рассматриваемой области. Так, по мнению Г.Г. Николайшили, государственная реклама – это реклама государственных институтов (таких как Вооруженные силы Российской Федерации, Федеральная налоговая служба Российской Федерации, Госкомстат России и др.) и продвижение их интересов [Николайшили, 2008. С. 14]. Необходимо отметить, что в современной российской практике данный вид социальной рекламы используется преимущественно с указанной в его определении целью.

Государственной предлагается называть такую рекламу, заказчиком которой выступают органы государственной власти и местного самоуправления и которая направлена на поддержание интереса к их идеям и начинаниям<sup>7</sup>. На наш взгляд, наиболее полно содержание рассматриваемого понятия отражает определение Е.В. Ромат и Д.В. Сендерова. Государственная реклама представляет собой один из типов некоммерческой рекламы, направленной на формирование установок у отдельных граждан, их объединений и населения в целом, которая способствует достижению общегосударственных целей и задач отдельных субъектов государственного управления и направлена на формирование благоприятного имиджа государственной власти и политики в обществе [Ромат, Сендеров, 2013. С. 74].

Помимо общественных и некоммерческих организаций, заказчиками социальной рекламы в России выступают органы власти. Такая реклама представляет собой информацию о существующих государственных институтах и продвижении их требований в обществе (безопасность на дорогах, окончание налогового периода, противопожарная безопасность и др.). Комплексные рекламные кампании, как правило, проводят налоговые службы, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, другие министерства и ведомства, администрации городов и регионов России.

### **Информационно-просветительский потенциал социальной рекламы. Реализация государственных программ и повышение качества жизни**

Наше исследование показало, что просветительские возможности социальной рекламы крайне редко используются для продвижения государственных инте-

ресов, отраженных в документах стратегического планирования, ориентированных на повышение качества жизни населения: «Доступная среда»<sup>8</sup>, «Окружающая среда»<sup>9</sup>, «Повышение безопасности дорожного движения»<sup>10</sup>.

Практически отсутствуют государственные рекламные проекты, направленные на формирование в обществе гуманного отношения к гражданам с особенностями развития и здоровья. Есть потребность в рекламе, объясняющей необходимость в бережном отношении к исчерпаемым ресурсам, экологическую и экономическую важность раздельного сбора мусора, значение профилактики сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний и др.

Мы полагаем, что эффективность выполнения федеральных программ, направленных на повышение качества жизни россиян, зависит в том числе и от настроя граждан, сформировавшегося общественного мнения / поведения в конкретной области. Тем не менее, анализ ряда федеральных программ показал, что в них отсутствуют конкретные мероприятия, имеющие своей целью подготовку населения к осуществлению этих проектов, несмотря на то, что в их паспортах имеются соответствующие целевые показатели.

В частности, государственная программа «Доступная среда» на 2011–2025 годы предусматривает широкомасштабное техническое перевооружение всех социальных объектов под нужды людей с ограниченными возможностями. В перечне целевых показателей этой госпрограммы указаны следующие характеристики:

1. Доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности респондентов.
2. Доля граждан, признающих навыки, достоинства и способности инвалидов, в общей численности опрошенных граждан<sup>11</sup>.

При этом, исходя из содержания программы, невозможно получить ответы на принципиальные вопросы: каким образом лишь за счет технического переоснаще-

8 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»: <http://docs.cntd.ru/document/554102819>

9 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (с изменениями и дополнениями): <https://base.garant.ru/70643488>

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 (ред. от 13 декабря 2017 года) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152847](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152847)

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 363 «Об утверждении государственной программы «Доступная среда»: <http://docs.cntd.ru/document/554102819>

6 Николайшили Г. Государство и социальная реклама: [http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT\\_ID=4940&SECTION\\_ID=107](http://www.socreklama.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=4940&SECTION_ID=107)

7 Беляков Д. Индустряя рекламы: <https://www.media-online.ru/index.php?&id=2619>

ния может измениться отношение общества к проблемам инвалидов и какие формы воздействия на общественное мнение должны быть задействованы в рамках государственной программы, для того чтобы инвалиды были признаны равноправными членами общества? Можно предположить, что поставленной цели помогла бы достичь социальная реклама, отражающая, например, жизненные успехи конкретных россиян с ограниченными возможностями здоровья.

В федеральном проекте «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» предусмотрено «содействие в освещении государственными средствами массовой информации экологической и ресурсосберегающей тематики»<sup>12</sup>. В качестве ответственных исполнителей указаны Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако в документе не прописан конкретный механизм содействия и перечень мероприятий, способных оперативно донести до общества жизненную необходимость, к примеру, перехода на раздельный сбор мусора. Вместе с тем без продвижения идеи экологизации данной сферы в общенациональном масштабе, в том числе посредством регулярной социальной рекламы, эта проблема будет трудноразрешимой даже при наличии соответствующих экономических мер.

В рамках федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» были заложены финансовые средства на «проведение информационно-пропагандистских кампаний, использующих наиболее действенные каналы коммуникаций». В качестве основной цели этих расходов обозначено «формирование у водителей и пассажиров ценностно-нормативной мотивации, направленной на повышение правового сознания»<sup>13</sup>.

Обзор проектов на телевидении и в сети Интернет (как наиболее действенных каналов коммуникации) не обнаружил системной, общенациональной рекламной кампании в рамках этой федеральной программы. Реклама указанного содержания размещена преимущественно на автомобильных дорогах в виде плакатов, растяжек, билбордов. Она находится в поле зрения автомобилистов, но не всегда бывает доступной для большинства пешеходов.

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 года № 1124-р «План мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»: <http://static.government.ru/media/files/8jZnJITgyjhYA9AyYoDVKBmD9jLi8yGK.pdf>

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 (ред. от 13 декабря 2017 года) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152847](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152847)

Основная причина создавшейся ситуации нам видится в том, что в российском законодательстве отсутствует понятие «информационно-пропагандистская кампания» и его толкование. Следовательно, не существует адекватных правовых средств для его эффективного применения на практике. Исходя из целевых установок рассматриваемой программы, можно предположить, что в документе речь идет именно о возможностях социальной рекламы, которая «благодаря своей тиражности, многообразию, лаконизму и эмоциональности обладает значительными возможностями воздействия на массовое сознание» [Иваненко, 2015. С. 434].

Если обратиться к федеральным программам национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (2018 год), то видим следующие задачи:

- проведение социальных кампаний, направленных на привлечение внимание населения к основным фактам риска в дорожном движении и их профилактика;
- повышение правового сознания участников дорожного движения<sup>14</sup>.

Однако в этом документе не указаны конкретные мероприятия, способные обеспечить заявленные результаты.

### Заключение

Таким образом, анализ структуры и содержания ряда федеральных программ в области улучшения качества жизни населения показал, что в этих документах имеет место нарушение логики проектирования. Речь идет об отсутствии корреляции между целевыми показателями федеральных программ, отражающими изменение общественного мнения, и мероприятиями, способными их обеспечить.

К важнейшим из таких мероприятий мы относим общенациональные информационные кампании, способные оперативно донести до населения проблематику и ценности реализуемых в стране национальных проектов в области здравоохранения, экологии, доступной среды, безопасности и др. Устранить имеющиеся недостатки правового регулирования в рассматриваемой области возможно путем внесения обоснованных поправок в Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе».

Мы полагаем, что основой правового механизма, способного эффективно задействовать просветительские возможности социальной рекламы, могла бы стать актуальная дефиниция понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства». Качество нормативно-правового акта во многом зависит от языка, которым он написан. Огромное значение имеет не только то, что зафиксировано в тексте в

<sup>14</sup> Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», утвержден президентом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 года № 15): <http://static.government.ru/media/files/rBdyolr3S91DP8Q87IXXYaktpKWGc0NY.pdf>

качестве норм права и других правовых средств, но и при помощи каких языковых единиц они выражены и закреплены [Мамедов, 2014. С. 164].

Современная трактовка понятия «социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства», на наш взгляд, должна включать в себя два важных элемента:

- информацию о реализации государственных стратегических интересов;
- информацию о деятельности государственных институтов.

В связи с этим предлагается дополнить статью 3 Федерального закона Российской Федерации от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» предложением следующего содержания: «Социальная реклама, направленная на обеспечение интересов государства – это вид социальной рекламы, системно распространяемой в общегосударственном масштабе и направленной на информирование населения о реализации государственных стратегических интересов, выраженных в федеральных документах стратегического планирования, а также о деятельности государственных институтов».

Предложенная поправка поможет обеспечить достижение поставленных социально полезных целей, что в совокупности позволит:

- использовать в национальном масштабе информационно-просветительский ресурс социальной рекламы, ориентированный на подготовку общества к восприятию идей и ценностей, заложенных в документах стратегического планирования и направленных на улучшение качества жизни россиян;
- мотивировать исполнительные органы государственной власти на целенаправленное и системное информирование общества о проблемах и перспективах реализации национальных проектов посредством социальной рекламы (а не только освещение отдельных аспектов своей деятельности);
- корректно обозначать в документах стратегического планирования мероприятия, способные обеспечить выполнение утвержденных целевых показателей, отражающих изменение общественного мнения / поведения в ходе реализации конкретного национального проекта («Здравоохранение», «Экология», «Демография» и др.).

## Литература

- Белянин А.Б.** Социальная реклама как коммуникативный ресурс управления: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М.: МГУ, 2007. 27 с.
- Володеева В.Н., Дорошев В.И.** Основы психологии рекламы: Учеб. пособие. СПб.: СПбТЭИ, 2011. 478 с.
- Гершун М.В.** Социальная реклама как коммуникативный инструмент государственного управления: Автореф. дис. ... канд. пол. наук. М.: РАГС, 2007. 29 с.
- Иваненко Н.Н.** Социальная реклама как способ воздействия на общество. *Материалы XI международной научно-практической конференции* (27 февраля 2015 года): В 2-х ч. Ч. 2. / Отв. ред. Н.В. Уварина. Прага, 2015. С. 433–435.
- Иванова Н.Н.** К вопросу о правовой природе государственных интересов: конституционно-правовой аспект. *Известия Оренбургского государственного аграрного университета*. 2013. № 1(39). С. 251–253.

**Колокольцев В.А.** Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: Автореферат дис. ... докт. юрид. наук: СПб.: С.-Петербург. ун-т МВД РФ, 2005. 53 с.

**Мамедов Э.Ф.** Язык закона: к вопросу о значении терминов и дефиниций в текстах нормативных правовых актов. *Вестник Иркутского государственного лингвистического университета*. 2014. № 1(26). С. 163–168.

**Николайшили Г.Г.** Социальная реклама. Теория и практика. М.: Аспект Пресс, 2008. 191 с.

**Romat E.V., Senderov D.V.** Реклама: Учебник для вузов: 8-е изд. СПб.: Питер, 2013. 512 с.

**Carpio C.E., Isengildina-Massa O.** Does government-sponsored advertising increase social welfare? A theoretical and empirical investigation. *Applied Economic Perspectives and Policy*. 2016. Vol. 38. Issue 2. P. 239–259. In English

**Ivanenko N.N.** Social advertising as a communicative tool of public administration: Cand. Sci. (Politics) Diss. Abstract. M.: RAPA, 2007. 29 p. In Russian

**Carpio C.E., Isengildina-Massa O.** Does government-sponsored advertising increase social welfare? A theoretical and empirical investigation. *Applied Economic Perspectives and Policy*. 2016. Vol. 38. Issue 2. P. 239–259. In English

**Gershun M.V.** Social advertising as a communicative resource of management: Cand. Sci. (Sociology) Diss. Abstract. M.: MSU, 2007. 27 p. In Russian

**Ivanova N.N.** On the legal nature of state interests: constitutional and legal aspect. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*. 2013. № 1(39). P. 251–253. In Russian

**Kolokoltsev V.A.** Ensuring the state interests of Russia in the context of the concept of national security: Dr. Sci. (Law) Diss. Abstract. St. Petersburg: St. Petersburg University of the MIA of Russia, 2005. 53 p. In Russian

**Mamedov E.F.** Language of law: on the meaning of terms and definitions in the texts of normative legal acts. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta*. 2014. № 1(26). P. 163–168. In Russian

**Nikolaishvili G.G.** Social advertising. Theory and practice. M.: Aspekt Press, 2008. 191 p. In Russian

**Romat E.V., Senderov D.V.** Advertising: Textbook for universities: 8<sup>th</sup> Ed. St. Petersburg: Piter, 2013. 512 p. In Russian

**Volodeeva V.N., Doroshev V.I.** Foundations of the psychology of advertising: Textbook. St. Petersburg: SPbTEI, 2011. 478 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-49-54

# ПРИМЕНЕНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**АЙДЫН ОСПАНОВИЧ ТУРГАНБАЕВ, юрист**

(010000, Казахстан, Нур-Султан, ул. Желтоксан, 2/3). E-mail: a.turganbaev@77gmail.com

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию возможностей внедрения и использования технологий искусственного интеллекта при стратегическом планировании в государственном управлении. В работе исследованы причины для внедрения новых информационных и компьютерно-программных технологий, их необходимость. Автор рассматривает вопрос о дефектах документов стратегического планирования. В исследовании, основанном на применении научных методов системного анализа, синтеза, индукции и классификации, разработана авторская концепция описания детерминантов необходимости и рациональной обоснованности интеграции, применения технологий и юнитов искусственного интеллекта для стратегического планирования в государственном управлении. В условиях диверсифицированных усложнений и увеличений числа факторов, влияющих на результат проектирования, принятия и реализации управлеченческих решений в государственном управлении, усложнения онтологии системы менеджмента лица, принимающее ответственное управлеченческое решение, без программного (машинного) сопровождения не может не только учитывать перспективу, но и, в еще большей степени, контролировать ход событий и получать реальные результаты, оценивать эффективность. Без новейших технологий искусственного интеллекта невозможна реализация новой модели государственного управления, крайне затруднительным представляется преодоление отдельных кризисных явлений, вывод государственного управления на новый инновационный уровень. Без таких технологий невозможно также устранить проблемы дефектности и разбалансированности законодательства. Традиционно применявшиеся подходы и инструменты стратегического планирования в государственном управлении во многом себя исчерпали. На сегодняшний день они не позволяют достичь необходимого результата и обеспечить эффективность государственного администрирования. Выходом из сложившейся ситуации может стать (что подтверждается на примере целого ряда государств) задействование возможностей новейших технологий и юнитов искусственного интеллекта.

**Ключевые слова:** государственное управление, стратегическое планирование, административное право, искусственный интеллект, большие данные, современные информационные и компьютерно-программные технологии, дефекты документов стратегического планирования

Статья поступила в редакцию 12 сентября 2019 года.

Турганбаев А.О. Применение искусственного интеллекта в стратегическом планировании в государственном управлении. Государственная служба. 2019. № 5. С. 49–54.

## THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE FOR STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION

**AIDYN O. TURGANBAEV, lawyer**

(2/3, ul. Zheltoksan, Nur Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: a.turganbaev@77gmail.com

**Abstract:** The article is devoted to the study of the possibilities of introduction and use of artificial intelligence technologies in strategic planning in public administration. The paper investigates the reasons for the introduction of new information and computer-software technologies, their necessity. The author considers the issue of defects in strategic planning documents. In the study, based on the application of scientific methods of system analysis, synthesis, induction and classification, the author developed the concept of describing the determinants of the need and rational validity of integration, the use of technologies and units of artificial intelligence for strategic planning in public administration. In the conditions of diversified complications and increase in the number of factors affecting the result of design, adoption and implementation of management decisions in public administration, the complexity of the ontology of the management system, a person making a responsible management decision, without software (machine) support can't not only take into account the prospect, but also, to an even greater extent, control the course of events and obtain real results, evaluate efficiency. Without the latest artificial intelligence technologies, it is impossible to implement a new model of public administration; it is extremely difficult to overcome certain crisis phenomena, to bring public administration to a new innovative level. Without such technologies, it is also impossible to eliminate the problems of defective and unbalanced legislation. Traditionally used approaches and tools of strategic planning in public administration have largely exhausted themselves. To date, they do not allow achieving the necessary result and ensuring the effectiveness of public administration. The way out of this situation can be (as evidenced by the example of a number of States) the use of the latest technologies and units of artificial intelligence.

**Keywords:** public administration, strategic planning, administrative law, artificial intelligence, big data, modern information and computer-software technologies, defects in strategic planning documents

The article was received on September 12, 2019.

Turaganbaev A.O. The use of artificial intelligence for strategic planning in public administration. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 49–54. In Russian

## Введение

Одним из интегральных инструментов государственного управления является стратегическое планирование [Понкин, 2017. С. 235]. Для его обозначения также используется термин «стратегирование» (strategizing), отражающий институциональный элемент системы стратегического менеджмента в государственном управлении, выражаящийся в прогнозировании, планировании, программиривании, конструировании, воплощении, реновации будущего, создании соответствующих онтологических пространств и платформ будущей реальности.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей кандидатской диссертации (1997), посвященной разработке принципов и механизмов стратегического планирования в условиях количественной неопределенности и неполноты временных и стоимостных параметров процесса воспроизводства в условиях формирования рыночных отношений (на примере воспроизведения минерально-сырьевой базы региона), писал, что на современном этапе постановка принципиально новых задач общественного развития обусловила необходимость более глубокого научного обоснования долгосрочных целей. По его мнению, стратегическое планирование позволяет «сконцентрировать имеющиеся ограниченные ресурсы на важнейших стратегических направлениях, предотвратить распыление материальных и финансовых средств и одновременно обеспечить гибкость и маневренность в их использовании». Основная идея такого планирования заключается в том, что вместо пассивного следования изменениям условий внешней среды (законодательно-правовым, экономическим, научно-техническим, конкурентным, внешнеэкономическим и т.д.) рассматривается специфический «механизм активного формирования этих условий, воздействия на них и тем самым на будущее развитие» предметно-объектной области государственного управления.

Стратегическое планирование рассматривается и определяется автором как «сознательное планирование преобразований на основе прогнозирования, регулирования и приспособления их к достижению стратегических целей», как нечто большее, чем количественная экстраполяция текущих показателей. При этом, по его мнению, «основополагающие принципы формирования системы стратегического планирования заключаются в том, что стратегическое планирование применимо к решению любой проблемы, связанной с глобальными целями, ориентировано на будущее, затрагивает неконтролируемые факторы внешней среды, влияющие на конечный результат, не связано с временными ограничениями и ориентировано на экономические преобразования, приводящие к качественно новым параметрам экономического роста» [Путин, 1997. С. 6–8].

Очевидно, что отсылка к В.В. Путину в данном случае возникает из-за высокой аутентичности и

прагматической ценности его определения понятия стратегического управления, найденного им ключевого онтологического смысла. Традиционно применявшиеся подходы и инструменты стратегического планирования в государственном управлении во многом себя исчерпали. На сегодняшний день они не позволяют достичь необходимого результата и обеспечить эффективность государственного администрирования. Выходом из сложившейся ситуации может стать (что подтверждается на примере целого ряда государств) задействование возможностей новейших технологий и юнитов искусственного интеллекта.

## Искусственный интеллект и возможности современных информационных и компьютерно-программных технологий

Как правило, понятие «искусственного интеллекта» трактуется согласно устоявшемуся определению И.В. Понкина и А.И. Редькиной – это «искусственная сложная кибернетическая компьютерно-программно-аппаратная система (электронная, в том числе виртуальная, электронно-механическая, био-электронно-механическая или гибридная) с когнитивно-функциональной архитектурой и собственными или релевантно доступными (приобретенными) вычислительными мощностями необходимых емкостей и быстродействия, обладающая: 1) свойствами субстантивности (включая определенную субъектность, в том числе как интеллектуального агента) и в целом автономности, а также элаборативной (имеющей тенденцию совершенствования) операциональности, 2) высокоуровневыми возможностями воспринимать (распознавать, анализировать и оценивать) и моделировать окружающие образы и символы, отношения, процессы и обстановку (ситуацию), самореферентно принимать и реализовывать свои решения, анализировать и понимать свои собственные поведение и опыт, самостоятельно моделировать и корректировать для себя алгоритмы действий, воспроизводить (эмоделировать) когнитивные функции, в том числе связанные с обучением, взаимодействием с окружающим миром и самостоятельным решением проблем, 3) способностями самореферентно адаптировать свое собственное поведение, автономно глубоко самообучаться (для решения задач определенного класса или более широко), осуществлять омоложение себя и своих подсистем, в том числе вырабатывать омоложенные «языки» (протоколы и способы) коммуницирования внутри себя и с другими искусственными интеллектами, субстантивно выполнять определенные антропоморфно-эмоделирующие (конвенциально относимые к прерогативе человека (разумного существа)) когнитивные (в том числе познавательно-аналитические и творческие, а также связанные с самоосознанием) функции, учитывать, накапливать и воспроизводить (эмоделировать) опыт (в том числе человеческий)» [Понкин, Редьки-

на, 2018. С. 94–95]. Согласно П.М. Морхату, носитель искусственного интеллекта (система, объект, устройство, агент) именуется «юнитом искусственного интеллекта» [Морхат, 2018. С. 16].

Еще в 2015 году Министерство экономического развития Российской Федерации приступило к разработке Федеральной информационной системы стратегического планирования с помощью государственной автоматизированной системы «Управление». Такая информационная система представляет собой реестр документов «стратегирования» (стратегического планирования) всех уровней: федерального, регионального и муниципального<sup>1</sup>. Как сообщил в октябре 2017 года заместитель директора Департамента стратегического развития и инноваций Минэкономразвития России Денис Гайнулин, уже на тот момент в системе содержалось около 57 тыс. документов, причем за каждые сутки объем данных увеличивался на 300–800 единиц<sup>2</sup>.

Заявленные цели обозначенного проекта сводились к следующему: 1) формирование интеллектуальной системы поддержки принятия управленийских решений в сфере стратегического управления посредством разработки и внедрения интеллектуальных технологий (имитационное моделирование, большие данные, искусственный интеллект, облачные технологии) и механизмов цифрового государства с использованием Федеральной информационной системы стратегического планирования; 2) интеграция Федеральной информационной системы стратегического планирования в формируемую национальную инфраструктуру данных (инфраструктуру цифрового доверия); 3) профессиональное развитие участников стратегического планирования, проведение обучающих мероприятий по практическому применению внедряемых механизмов эффективного стратегического планирования; 4) разработка и внедрение данных механизмов с использованием Федеральной информационной системы стратегического планирования<sup>3</sup>. В своей основе на сегодняшний день это только реестр (с определенной прикладной нагрузкой). Для эффективного функционирования системы необходимо внедрение новейшего технологического комплекса, релевантно оперирующего его содержимым.

## Дефекты документов стратегического планирования

На современном этапе попытки поиска новых подходов обнажают в рассматриваемой сфере многочисленные и подчас весьма острые проблемы. Сре-

ди основных дефектов документов стратегического планирования выделяются следующие:

1) создание сфальсифицированных документов, не соответствующих реальности (документов-символиков или таких, которые имеют квазирелигиозный характер, в последние можно только «верить», декларировать их существование, однако их реальное применение невозможно);

2) отсутствие системной согласованности внутри комплексов документов, их преемственности в сквозных линиях последовательного стратегического планирования;

3) профанация разработки и принятия стратегических соглашений (документы создаются ради документов, обозначенные в них целевые ориентиры недостижимы);

4) принимаемые документы стратегического планирования вступают в противоречие с национальным суверенитетом и интересами государства.

Причиной появления таких дефектов могут стать как противоправные деяния, так и объективная ограниченность человеческих ресурсов. Рассмотрим последнее в контексте приращения возможностей, которые предоставляют современные технологии и юниты искусственного интеллекта.

## Использование технологий и юнитов искусственного интеллекта в процессе стратегического планирования

Вопросы применения новейших информационных, компьютерно-программных и иных технологий в государственном управлении в настоящее время приобретают все большую актуальность [Морхат, 2019. С. 3–19]. Они получали некоторое отражение в работах таких авторов, как С.Г. Васин, Е.Л. Логинов, А.А. Шкута, П.М. Морхат, Ю.Ю. Петрунин, И.В. Понкин, Л.Н. Симанович, В.А. Сеничев, М.А. Фиронов, В.П. Куприяновский, Д.Е. Намиот, А.Н. Райков, И.А. Соколов, Т.Я. Хабриева и др. [Васин, 2017. С. 6–10; Логинов, Шкута, 2017. С. 25–29; Морхат, 2017. С. 203–219; Морхат, 2018. С. 391–406; Петрунин, 2016. С. 10–11; Понкин, 2017. С. 311–313; Симанович, 2017. С. 47–48; Сеничев, Фиронов, 2013. С. 23–27; Соколов, Дрожжинов, Райков, Куприяновский, Намиот, Сухомлин, 2017. С. 57–99; Хабриева, 2018. С. 5–15; Хабриева, Черногор, 2018. С. 86–101; Barth, Arnold, 1999. Р. 338–351]. Однако эту тему нельзя считать полностью изученной. Можно говорить лишь о первичных фрагментарных описаниях, в которых частично затрагиваются некоторые аспекты. Большой исследовательский интерес представляют возможности применения технологий и юнитов искусственного интеллекта, других новейших средств (облачных технологий, больших данных, нейротехнологий) в стратегическом планировании государственного управления. Необходимо глубокое научное правоведческое исследование данной проблемы.

Без новейших технологий искусственного интеллекта невозможна реализация новой модели государ-

1 <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>

2 Стратегическое планирование и новые технологии: <https://www.csr.ru/news/2313>

3 Развитие системы стратегического планирования: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/stratdevelopment/index>

ственного управления [Понкин, 2013. С. 57–70], крайне затруднительным представляется преодоление отдельных кризисных явлений, вывод государственного управления на новый инновационный уровень. Без таких технологий невозможно также устраниить проблемы дефектности и разбалансированности законодательства [Понкин, 2016. С. 4–13].

При этом необходимо учитывать зарубежный опыт, прагматически ценные подходы к такого рода усовершенствованию стратегического планирования в государственном управлении. Существует целый ряд релевантных, представляющих высокий исследовательский интерес официальных документов зарубежных государств и международных организаций по этому кругу вопросов<sup>4</sup>.

Согласно нашей концепции, детерминанты (причинно обусловленные факторы) необходимости, прагматической ценности и рациональной обоснованности интеграции могут определять характер использования новейших технологий при наличии различных условий.

Так, ключевые субъекты государственного управления бывают вынуждены обращаться и оперировать большими данными, сценариями с нелинейными (неоднозначными (гистерезисными), скалярными (ступенчатыми), прочими нелинейными процессами), экспоненциально возрастающей, критической перегрузкой ключевыми данными и резким сокращением сроков принятия ответственного управленического решения. Налицо очевидная и объективно обусловленная исчерпанность интеллектуально-аналитических способностей и возможностей человеческого мозга (даже значительной по численности группы лиц) для решения текущих задач стратегического планирования. Справиться с этим сегодня возможно только при помощи технологий и юнитов искусственного интеллекта, позволяющих оперативно (в кратчайшие сроки) аналитически перерабатывать огромные массивы данных, сопрягать сложно соотносимые объекты.

<sup>4</sup> См.: Building our Industrial Strategy / Green Paper January 2017 / Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Aberdeen (United Kingdom), 2017: [https://beisgovuk.citizenspace.com/strategy/industrial-strategy/supporting\\_documents/buildingourindustrialstrategygreenpaper.pdf](https://beisgovuk.citizenspace.com/strategy/industrial-strategy/supporting_documents/buildingourindustrialstrategygreenpaper.pdf); Strategi for Danmarks digitale vækst / Erhvervsministeriet. København: Erhvervsministeriet, 2018: [http://www.stm.dk/multimedia/2018\\_Strategi\\_for\\_Danmarks\\_digitalet\\_vækst\\_online.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/2018_Strategi_for_Danmarks_digitalet_vækst_online.pdf); United Nations Activities on Artificial Intelligence (AI). 2018. Geneva: International Telecommunication Union, 2018: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/opb/gen/S-GEN-UNACT-2018-1-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/gen/S-GEN-UNACT-2018-1-PDF-E.pdf); WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence. Geneva: WIPO, 2019: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_1055.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf); Изменение характера труда: Доклад о мировом развитии. 2019. – Washington (DC, USA): Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, 2019: <http://documents.worldbank.org/curated/en/469061544801350816/pdf/WDR-2019-RUSSIAN.pdf>

В условиях диверсифицированных усложнений и увеличений числа факторов, влияющих на результат проектирования, принятия и реализации управлеченческих решений в государственном управлении, усложнения онтологии системы менеджмента лица, принимающее ответственное управлеченческое решение, без программного (машинного) сопровождения не может не только учитывать перспективу, но и, в еще большей степени, контролировать ход событий и получать реальные результаты, оценивать эффективность.

При детерминации (полностью определяющего влияния) приоритетных направлений, акцентов, превалирующих идеологем и тенденций в государственном управлении и политике, субъективно формулируемых и понимаемых политических мотивов (подчас далеких от публичных интересов) на сегодняшний день практически невозможно найти иной инструмент, с помощью которого надлежащим образом можно было бы производить верификацию подходов и мер, заявленных как ценные для государства, эффективные и отвечающие публичным интересам, социальным ожиданиям, запросам и требованиям.

Поиск и нахождение новых прорывных технологий для стратегического планирования в государственном управлении невозможен без применения искусственного интеллекта. В настоящее время прослеживается тенденция усложнения и нелинейного изменения хронологической онтологии функционирования системы государственного управления. Субъективно воспринимаемое и фиксируемое ускорение времени, спрессовывание событий, повышение частотных параметров процессов и событийных рядов – все это равным образом определяет критично низкие уровни интеллектуально-аналитических способностей и возможностей человеческого мозга (даже значительной по численности группы лиц) для стратегического управления в этих условиях, избыточную медлительность, негибкость и, главное, плохую операбельность (операционабельность) системы стратегического планирования.

## Заключение

В последнее время в мировой практике, как отмечает И.Н. Барциц, происходит цифровая трансформация государственного сектора, переход от электронного управления к «полностью открытому» и эффективному цифровому правительству. Современному развитию способствует внедрение в публичное управление и политику информационно-коммуникационных технологий (в качестве новых идеологем электронного правительства и цифрового государства). Наблюдаются смещение акцентов от идеи «государство тебе» (governance to you) к концепции «государство с тобой» (governance with you) [Барциц, 2019. С. 269–270].

Чего же мы хотим и готовы принять в качестве цифровых технологий будущего в стратегическом

планировании? Согласно Ф. Павлову, консультанту по технологиям хранения Dell EMC, «желания, высказанные человеком, уже удовлетворил бизнес предыдущих поколений. Для прорывного бизнеса нужно узнать те желания человека, о которых он и сам не знает. Объективные исследования (нейромаркетинг, то есть изучение активных областей мозга, энцефалограммы, анализ мимики) открывают в людях то, что мало совместимо с результатами опросов в фокус-группах. Теперь же пришел черед Больших Данных рассказать о человеке. Благо есть надежные системы хранения, где эти данные можно складировать»<sup>5</sup>. Вероятно, в настоящее время мы так же не способны увидеть вызовы, риски, проблемы, связанные с этими технологиями будущего. С развитием интегрированных виртуальных торговых платформ возникают стратегические вопросы глобального масштаба, касающиеся конфиденциальности, конкуренции и налогообложения<sup>6</sup>. Характерно, что Дональд Рамсфельд, в то время министр обороны

- 5 BIG DATA 2017: Ожидание чуда против закона больших чисел: <https://www.computerworld.ru/articles/BIG-DATA-2017-ozhidanie-chuda-protiv-zakona-bolshih-chisel>
- 6 Изменение характера труда: Доклад о мировом развитии. 2019. Washington (DC, USA): Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, 2019: <http://documents.worldbank.org/curated/en/469061544801350816/pdf/WDR-2019-RUSSIAN.pdf>

## Литература

- Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Курс лекций: В 2 т. Т. 2. М.: Дело; РАНХиГС, 2019. 544 с.
- Васин С.Г. Искусственный интеллект в управлении государством. Управление. 2017. № 3. С. 5–10.
- Логинов Е.Л., Шкута А.А. Искусственный интеллект в органах госуправления. Государственная служба. 2017. Т. 19. № 5. С. 24–29.
- Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд. М.: Буки Веди, 2017. 257 с.
- Морхат П.М. Право и искусственный интеллект / Под ред. И.В. Понкина. М.: Юнити-Дана, 2018. 544 с.
- Морхат П.М. Право и искусственный интеллект: Тезаурус. М.: Буки Веди, 2019. 52 с.
- Петрунин Ю.Ю. Нейрогосударственное управление. Нейрокомпьютеры: разработка, применение. 2016. № 6. С. 10–11.
- Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования. Право и образование. 2016. № 7. С. 4–15.
- Понкин И.В. Концепт «новой модели» публичного управления. Право и образование. 2013. № 12. С. 55–70.
- Понкин И.В. Теория публичного управления: Уч. для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. 728 с.
- Понкин И.В., Редькина А.И. Искусственный интеллект с точки зрения права. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2018. Т. 22. № 1. С. 91–109.
- Понкин И.В., Редькина А.И. Цифровая формализация права. International Journal of Open Information Technologies. 2019. Vol. 7. № 1. P. 39–48.
- Путин В.В. Стратегическое планирование воспроизведения минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений (Санкт-Петербург и Ленинградская область): Дис. канд. экон. наук. СПб., 1997. 218 с.
- Сеничев В.А., Фиронов М.А. Искусственный интеллект на службе государству. Сборник научных трудов SWorld. 2013. Т. 8. № 3. С. 22–27.
- Симанович Л.Н. Искусственный интеллект: оценивать государственные закупки будут машины. Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 2. С. 46–48.
- Соколов И.А., Дрожжинов В.И., Райков А.Н., Куприяновский В.П., Намиот Д.Е., Сухомлин В.А. Искусственный интеллект как стратегический инструмент экономического развития страны и совершенствования ее государственного управления. International Journal of Open Information Technologies. 2017. Vol. 5. № 9. P. 57–101.
- Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности. Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
- Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности. Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
- Barth T.J., Arnold E. Artificial intelligence and administrative discretion: implications for public administration. American Review of Public Administration. 1999. Vol. 29(4). P. 332–351.

США, 12 февраля 2002 года сказал следующее: «Существуют известные известные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их знаем. Существуют известные неизвестные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их не знаем. Но еще существуют неизвестные неизвестные. Это вещи, о которых мы не знаем, что мы их не знаем»<sup>7</sup>.

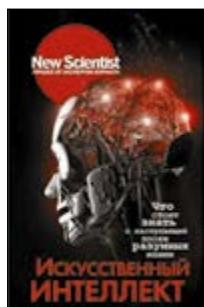
В Докладе Всемирного банка 2019 года говорится о том, что «думая о масштабах проблем, которые предстоит решить, чтобы подготовиться к будущему миру труда, важно понимать, что многим из нынешних учеников начальных школ предстоит, когда они вырастут, работать по специальностям, которых сегодня даже не существует»<sup>8</sup>. Выход в область нового знания и новой онтологии знания уже нельзя осуществить только при помощи интеллектуально-аналитических способностей и возможностей человеческого мозга (даже значительной по численности группы лиц), для этого теперь требуются технологии и юниты искусственного интеллекта.

7 Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld. DoD News Briefing, February 12, 2002: <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636>

8 Изменение характера труда: Доклад о мировом развитии. 2019. Washington (DC, USA): Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, 2019: <http://documents.worldbank.org/curated/en/469061544801350816/pdf/WDR-2019-RUSSIAN.pdf>

**References**

- Barth T.J., Arnold E. Artificial intelligence and administrative discretion: implications for public administration. *American Review of Public Administration*. 1999. Vol. 29(4). P. 332–351. In English
- Bartsits I.N. The system of state and municipal government: Lectures: In 2 vol. Vol. 2. M.: Delo; RANEPA, 2019. 544 p. In Russian
- Khabrieva T.Y. Law before the challenges of digital reality. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 9. P. 5–16. In Russian
- Khabrieva T.Y., Chernogor N.N. Law in digital reality. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 1. P. 85–102. In Russian
- Loginov E.L., Shkuta A.A. Artificial intelligence in government. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. Vol. 19. № 5. P. 24–29. In Russian
- Morkhat P.M. Artificial intelligence: legal view. M.: Buki Vedi, 2017. 257 p. In Russian
- Morkhat P.M. Law and artificial intelligence / Ed. by I.V. Ponkin. M.: Yuniti-Dana, 2018. 544 p. In Russian
- Morkhat P.M. Law and artificial intelligence: Thesaurus. M.: Buki Vedi, 2019. 52 p. In Russian
- Petrunin Y.Y. Neuro state administration. *Neirokompyutery: razrabotka, primenenie*. 2016. № 6. P. 10–11. In Russian
- Ponkin I.V. Regulatory defects. *Pravo i obrazovanie*. 2016. № 7. P. 4–15. In Russian
- Ponkin I.V. Theory of public administration: Textbook for graduates and Master of Public Administration programs. M.: Buki Vedi, 2017. 728 p. In Russian
- Ponkin I.V. The concept of a 'new model' of public administration. *Pravo i obrazovanie*. 2013. № 12. P. 55–70. In Russian
- Ponkin I.V., Redkina A.I. Artificial intelligence in terms of law. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Series 'Law Sciences'*. 2018. Vol. 22. № 1. P. 91–109. In Russian
- Ponkin I.V., Redkina A.I. Digital formalization of law. *International Journal of Open Information Technologies*. 2019. Vol. 7. № 1. P. 39–48. In Russian
- Putin V.V. Strategic planning of the reproduction of the mineral resource base of the region in the conditions of the formation of market relations (St. Petersburg and the Leningrad region). Cand. Sci. (Economics) Diss. St. Petersburg, 1997. 218 p. In Russian
- Senichev V.A., Fironov M.A. Artificial intelligence in the service of the state. *Sbornik nauchnykh trudov SWORLD*. 2013. Vol. 8. № 3. P. 22–27. In Russian
- Simanovich L.N. Artificial intelligence: machines will evaluate public procurement. *Vestnik Akademii Sledstvennogo komiteta Rossiiskoi Federatsii*. 2017. № 2. P. 46–48. In Russian
- Sokolov I.A., Drozhzhinov V.I., Raikov A.N., Kupriyanovsky V.P., Namiot D.E., Sukhomlin V.A. Artificial intelligence as a strategic tool for the country's economic development and improvement of its public administration. *International Journal of Open Information Technologies*. 2017. Vol. 5. № 9. P. 57–101. In Russian
- Vasin S.G. Artificial intelligence in government management. *Upravlenie*. 2017. № 3. P. 5–10. In Russian

**ЧТО ЧИТАТЬ****Искусственный интеллект: Что стоит знать о наступающей эпохе разумных машин / Сост. Элисон Джордж. М.: ACT, 2019. 348 с.**

Что такое искусственный интеллект и как его создать? Как машины учатся и обыгрывают людей? Могут ли они создавать произведения искусства? Как сверхразумные машины изменят наш мир? Неужели искусственный интеллект может привести к концу света?

Мы стоим на пороге больших технических и этических проблем, и эта книга расскажет вам все самое важное об искусственном интеллекте. Здесь собраны лучшие статьи экспертов журнала New Scientist: мысли ведущих ученых, ответы на самые неожиданные вопросы и предсказания о том, какой будет наступающая эпоха разумных машин.

**Нагродская В.Б. Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права: Научно-методическое пособие. М.: Проспект, 2019. 128 с.**

В пособии систематизированы и освещены основные вопросы, касающиеся использования новых технологий (блокчейн, искусственный интеллект и другие) в правовом аспекте. Подробно рассматривается возможность работы механизмов для сферы интеллектуальных прав. Материал приводится по состоянию на июль 2018 года. Исследование может быть полезно правообладателям, специалистам, занятым в инновационной деятельности, преподавателям, аспирантам и студентам юридических и технических специальностей и всем интересующимся данной тематикой.

**Фэн Ш. Заменит ли нас искусственный интеллект? Ведение в XXI век. М.: Ад Маргинем Пресс, ABCdesing, 2019. 144 с.**

За последние 60 лет произошел поразительный рост в области искусственного интеллекта — технологии, которая учит машины чувствовать, обучаться, строить умозаключения и действовать. Системы ИИ — от социальных сетей до Netflix — уже проникли в нашу повседневную жизнь, а беспилотные автомобили и роботы-гуманоиды начали коренным образом менять наше взаимодействие с миром. Находимся ли мы на пороге реальности, в которой доминировать будет ИИ? Как на практике будет реализован этический подход в этой постоянно расширяющейся области? Вытеснит ли ИИ людей? В этом подробном обзоре автор поднимает самые острые проблемы: способен ли ИИ преобразовать общество и человечество в целом, или его колосальные возможности приведут нас в антиутопическое будущее, где ИИ будет править миром.

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-55-59

# ВНЕДРЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАБОТУ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

**АННА АЛЕКСАНДРОВНА ОРЛЯНСКАЯ**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансового права

Северо-Кавказский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (357502, Российская Федерация, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, 5). E-mail: orlyanskaya-aa@ranepa.ru

**НИНА РАФАЭЛОВНА ГУКАСОВА**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансового права Северо-Кавказский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (357502, Российская Федерация, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, 5). E-mail: gukasova-nr@ranepa.ru

**КРИСТИНА ВИКТОРОВНА БАВИНА**, преподаватель кафедры экономики и финансового права

Северо-Кавказский институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (357502, Российская Федерация, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, 5). E-mail: bavina-kv@ranepa.ru

**Аннотация:** Цифровая трансформация социально-экономических систем является опасным вызовом большей части российских регионов. Учитывая долю депрессивных и отсталых территорий в России, переход на «цифровые рельсы» будет болезненным и может повлечь за собой целый ряд отрицательных последствий. Мировое сообщество уже на протяжении нескольких десятков лет ведет крупные аналитические исследования, группируя страны по выбранным критериям готовности к переходу в эпоху цифровой экономики. Российская Федерация с учетом своего административно-территориального деления и лидерскими позициями некоторых регионов занимает «золотую середину». Однако значительный разрыв между успешными регионами и периферийными территориями заставляет точно подходить к процессу цифрового развития. Проблемной зоной России являются низкие показатели способности рабочей силы трудиться в технологически насыщенной среде и готовности учиться.

**Ключевые слова:** цифровизация, телематические услуги, передача данных, здравоохранение, образование, культура, человеческий капитал

Статья поступила в редакцию 25 июня 2019 года.

Орлянская А.А., Гукасова Н.Р., Бавина К.В. Внедрение цифровых технологий в работу отраслей социальной сферы регионов Северо-Кавказского федерального округа. Государственная служба. 2019. № 5. С. 55–59.

## INTRODUCTION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE WORK OF THE SOCIAL SPHERE OF THE REGIONS OF THE NORTH-CAUCASIAN FEDERAL DISTRICT

**ANNA A. ORLYANSKAYA**, Cand. Sci. (Economics), Assistant Professor at the Department of Economics and Financial Law North-Caucasian Institute, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5, Ulica Dunaevskogo, Pyatigorsk, Russian Federation, 357502). E-mail: orlyanskaya-aa@ranepa.ru

**NINA R. GUKASOVA**, Cand. Sci. (Economics), Assistant Professor at the Department of Economics and Financial Law North-Caucasus Institute, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5, Ulica Dunaevskogo, Pyatigorsk, Russian Federation, 357502). E-mail: gukasova-nr@ranepa.ru

**KRISTINA V. BAVINA**, Lecturer at the Department of Economics and Financial Law

North-Caucasus Institute, branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5, Ulica Dunaevskogo, Pyatigorsk, Russian Federation, 357502). E-mail: bavina-kv@ranepa.ru

**Abstract:** The digital transformation of socio-economic systems is a dangerous challenge for most Russian regions. Considering the share of minor and provincial territories in Russia, the transition to “digital rails” will be painful and may cause a number of negative consequences. For several decades, the world community has been conducting large-scale analytical studies, grouping countries according to selected readiness criteria for transition to the digital economy era. Due to its administrative-territorial division and the important role of some regions, the Russian Federation occupies the “middle ground”. However, a significant gap between successful and peripheral regions requires a specific approach to the digitalization process. The problem area of Russia is low indicators of the ability of the workforce to work in a technologically rich environment and willingness to learn.

**Keywords:** digitalization, telematics services, data transmission, healthcare, education, culture, human capital

The article was received on June 25, 2019.

Orlyanskaya A.A., Gukasova N.R., Bavina K.V. Introduction of digital technologies in the work of the social sphere of the regions of the North-Caucasian Federal District. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No. 5. P. 55–59.

## Introduction

Digitalization of economy and social relations is becoming one of the most significant areas in public policy. Digital technologies are aimed at reducing the cost of resources of many processes, simplifying specific systems, allowing to take into account the opinions and wishes of each individual and legal entity.

Today, the development of processes of the digital transformation of economy is associated with both high expectations (economic growth, improved quality of services, increased competitiveness, etc.) and fears (job cuts, increasing inequality, rising threats to information security) [Schwab, 2016]. Many countries have developed digital strategies and action plans aimed at implementing the development of digital technologies of the third wave (artificial intelligence (AI) technology, distributed registry, Internet of things, analysis and storage of big data) and managing problems connected with digital transformation. In these conditions, the task of correct information and analytical support for managing digital transformation processes at the national, regional and industry levels, as well as creating the necessary tools for this, becomes urgent.

## Developing information society

Free access to the Internet for individuals and legal entities is a significant indicator of the information society development. But, in addition to increasing the general informatization of society, it becomes possible to obtain state and municipal services in electronic form, which in turn considerably simplifies their receipt and improves the quality of state and municipal administration [Burov, Petrov, Shklyaruk, Sharov, 2018].

In 2017, Russia spent 55 billion rubles to protect digital data, since it is known that working with information is one of the main factors of economic success<sup>1</sup>. The study showed that banking, industrial, and government sectors are particularly interested in investing in IT security.

An additional factor in the development of digitalization was the attendance and successful administration of TASED (Territory of Advanced Social and Economic Development) – special economic zones, industrial and technology parks, as well as the activity of Russian development institutions.

According to open-source data, the main factors affecting the uneven development of digitalization are:

Lack of qualified personnel and further development of educational programs.

Lack of funding. It is especially difficult to fund digitalization in those regions of the Russian Federation, which do not have enough funding for current economic problems.

Presence of digital inequality. In the absence of the Internet access, it is impossible to use either public services or the services of "Smart Cities".

Gradual formation of the new regulatory environment that provides favorable legal framework for the rise and development of digital technologies. This process has not yet ended in most regions.

Considering that the digitalization level of various industries objectively varies in all countries (as a rule, the most developed practice is in the field of information and communication) [Rogers, 2018], it provides an additional opportunity to consider the digitalization level of various industries in Russia compared to other countries.

In Russia, the problematic sectors are the social sphere, construction, and the hospitality industry (hotels and catering), as well as the sphere of information and communications – the 16th leader of digitalization in Russia looks relatively worse than the similar fields in other countries. Closer to the level of leading countries are the digitalization processes in wholesale and retail.

The widespread introduction and development of digital technologies create new requirements for the qualification of the personnel: the mastery of digital and related competencies becomes obligatory for any professional activity. Each employee must be able to work in a high-tech digital environment, quickly retrain, and think creatively.

The problematic point for Russia is the low desire of personnel to work in a technologically saturated environment (27th place out of 30 countries studied under the PIAAC) and lack of eagerness to continually develop their professional skills and think creatively (29th place out of 30 countries)<sup>2</sup>. This shows a certain unwillingness to adapt to changes that are related to digital transformation. Russia is distinguished by the reluctance of enterprises to invest in the development of human capital, in particular, in the advancement of digital literacy of personnel.

According to the Rosstat, the Federal state statistics service, as part of a study of medium-sized enterprises (with the number of employees from 50 to 249), only 6% of such enterprises carried out specific training of their employees to improve the ICT skills.

At the same time, for the most part of the EU, this indicator was equal to 40%. In the countries of Northern Europe (Norway, Finland), it is nearly 60%. This is a severe risk factor for enterprises in the fast-changing technological environment of doing business and organizing business processes.

In addition to the low development of the ICT sector and the digital transformation of business, there is a shortage of qualified ICT specialists in the public sector. Highly skilled ICT specialists prefer to work in the commercial sector, where salaries are higher. There is a "luring" of university graduates who prefer to work in

1 "Digital Russia" Index. SKOLKOVO Centre for Financial Innovations and Cashless Economy of the Moscow School of Management, 2018: [https://finance.skolkovo.ru/downloads/documents/FinChair/Research\\_Reports/SKOLKOVO\\_Digital\\_Russia\\_Report\\_Full\\_2019-04\\_en.pdf](https://finance.skolkovo.ru/downloads/documents/FinChair/Research_Reports/SKOLKOVO_Digital_Russia_Report_Full_2019-04_en.pdf)

2 National Digital Economy Development Index: Pilot Edition. M., Rosatom State Corporation, 2018. P. 92: [http://digitalrosatom.ru/wp-content/uploads/2019/01/Index\\_development\\_CE.pdf](http://digitalrosatom.ru/wp-content/uploads/2019/01/Index_development_CE.pdf)

the business sector to teaching, for example, in educational institutions or work in healthcare, science and cultural sectors.

### Comparative analysis of the current situation on the social sphere digitalization

The digitalization of social-related sectors in the Russian regions is carried out mainly on the initiative of the heads of institutions. To identify readiness for the introduction of digital technologies, we surveyed the heads of healthcare (20 people), education (25 people), and culture institutions (20 people) in the regions of the North-Caucasian Federal District.

None of the respondents rated the situation with the introduction of digital technologies in the organization as positive. Most institutions are at the initial stage of introducing digital technology.

The negative aspects include the low interest of the heads of social institutions to successful digitalization practices in their own and other regions. According to the survey, no more than 20 percent of executives possess such information. About 30% of executives in educational and cultural sphere and about 50% in the healthcare sector didn't study this issue. It is worth saying that the introduction of such practices is hardly possible without benchmarking.

There is an alarming fact that the least interested in studying the introduction of digital technologies is the healthcare sector. It is in the healthcare industry that digitalization has high hopes to improve the quality and accessibility of medical care to the population, especially in hard-to-reach areas.

It should be noted that when we asked respondents about the obstacles to the introduction of digitalization, most respondents said they lack funding. Can this be considered as the real reason not to introduce digitalization? After all, it is also worth considering the insufficient study of this problem by the executives, there is a need to study the practice of other institutions while making managerial decisions.

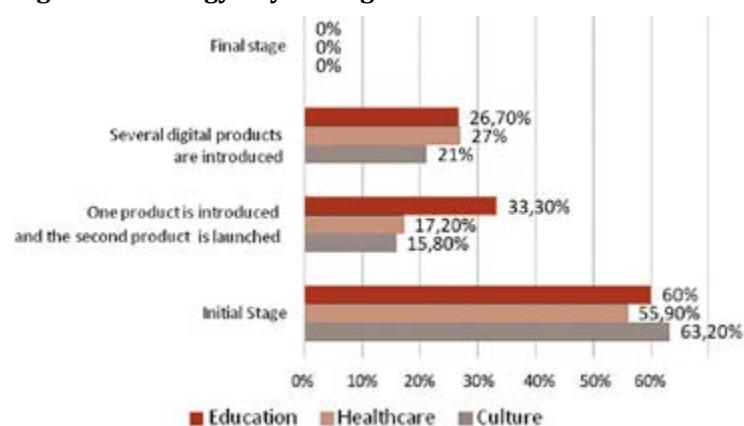
Respondents from the healthcare sector especially note the unwillingness of the population to work with digital technologies. Here we see an opportunity to work and carry out outreach with the population about the benefits of advanced digital technologies. To do this, we can resort to the help of socially oriented non-profit organizations.

It is also necessary to improve infrastructure conditions in regions that are still not at the proper level.

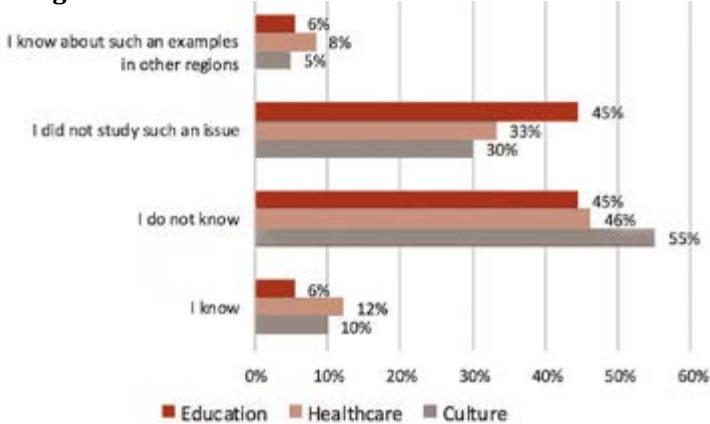
At the same time, during the survey, digital technologies were introduced in less than half of the institutions.

While finding out the initiators of the introduction of digital technologies, it turns out that most often the

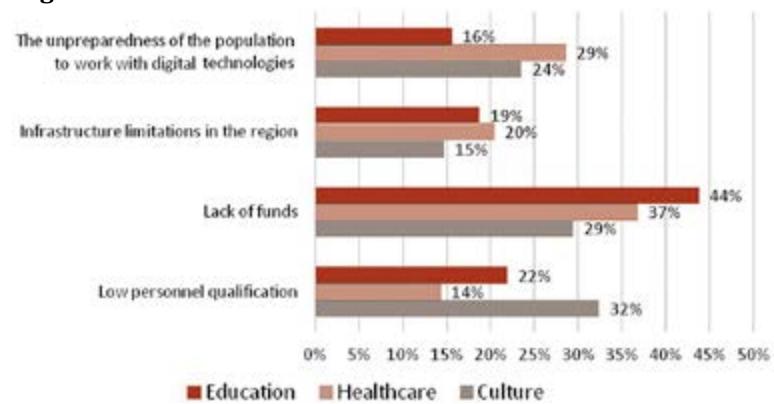
**Figure 1. How would you rate the situation with the usage of digital technology in your organization?**



**Figure 2. Do you know any successful examples of specific organizations implementing digital technologies in our region?**

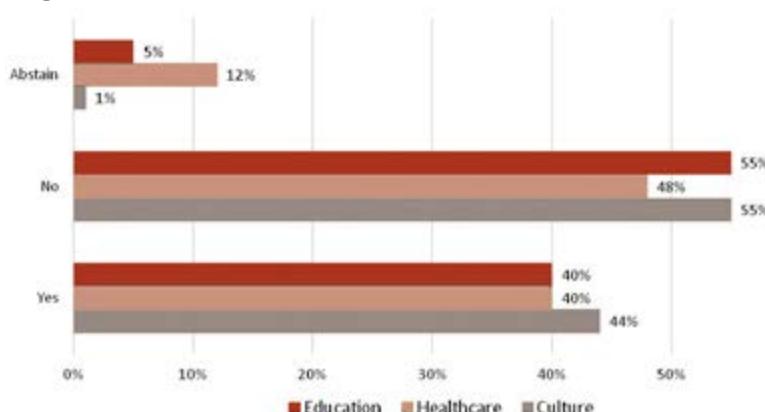


**Figure 3. What in your opinion impedes to a greater extent the implementation of digital technologies in your organization?**

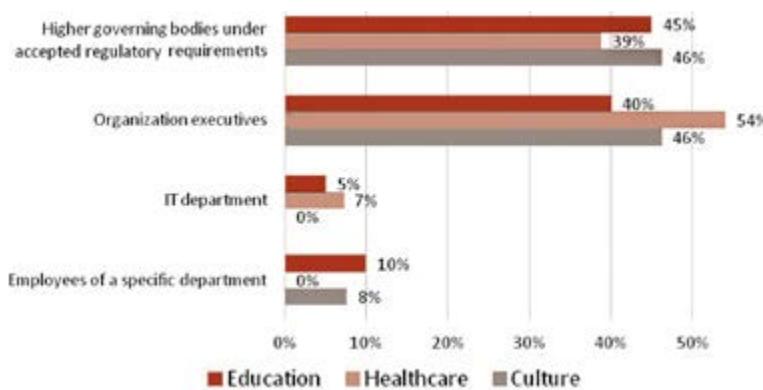


beginning of digitalization depends on the director's will. But sometimes proposals for transformation to digital methods of doing business came from ordinary employees. The results of the survey indicate that the introduction of digital technologies is carried out purely for the implementation of regulatory documents. Consequently, this reduces the efficiency of the processes of transition to a new business model, as well as decreases the interest of personnel and consumers of services in this work.

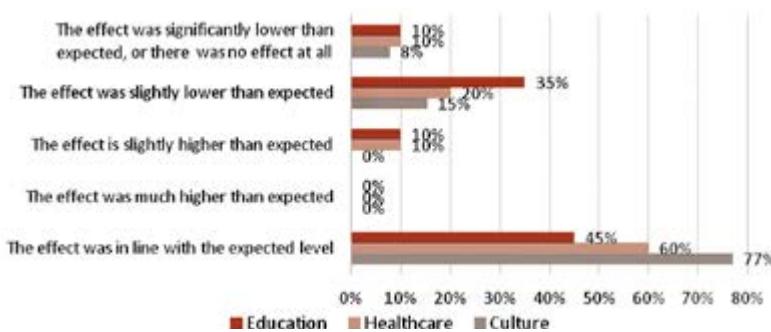
**Figure 4. Have digital technologies been introduced in your organization?**



**Figure 5. Who was the main initiator(s) of the implementation of the digital solutions in your organization?**



**Figure 6. What conclusions did your organization draw after digitalization? Did the effect differ from the expected?**



It can be concluded that the forced nature of digitalization explains the low degree of returning on these processes. Executives of cultural institutions are most disappointed in the possibilities of digital technology.

Among the respondents, the heads of educational institutions most often spoke positively about digitalization; they drew attention to the simplification and acceleration of processes in their organizations.

Only a few respondents found opportunities for the appearance of completely new services. It is necessary to note the fact that digitalization did not contribute to the growth of the organization's focus on customers. This is especially true for the healthcare and cultural sector. Most likely, executives see the potential of digital technologies

only in simplifying internal administrative and business processes.

The employees were asked about the specific digital technologies, which they use in their work. The majority of respondents noted social networks, remote access technologies, digital design, and modeling.

The readiness of the population to live and work within a new reality is of great importance in the formation of the digital economy and the introduction of digital technologies in society. Given tables demonstrate the low spread of the Internet in the regions of the North-Caucasian Federal District and, accordingly, less data transfer volumes.

According to the estimates in the table, it can be seen that the North-Caucasian Federal District has a very high degree of mobile Internet usage in the country in general. This can be explained by the Internet's condition in the region, it has low speed and expensive for the price, and a smartphone or tablet for most of the region's population is the only way to access the Internet. If we compare the cost of the Internet with the average wage in the region, then the North-Caucasian district takes the last place in the country in terms of the availability of the fixed Internet, and next to the last place in the availability of the mobile Internet.

The exception is the Republic of North Ossetia-Alania; the other six subjects of the North-Caucasian Federal District have the lowest level of Internet access. This situation is due to both geographical reasons (according to statistics, a lower share of Internet users is inherent to the southern regions), and the level of infrastructure development, the high cost of the Internet, low incomes of the population and other features. In this regard, the problem of the population's readiness to introduce information and telecommunication technologies arises.

The information and telecommunication technologies are being introduced in the North-Caucasian Federal District rather slowly.

In our opinion, it is necessary to accelerate the introduction of hardware and software solutions for telemedicine and other social spheres, the formation of single information space for the entire social sphere. The widespread introduction of telematics services, based on a unified technological and technical policy, will significantly increase the efficiency of public services for the entire region, and people will be able to receive the necessary help faster.

Thus, to accelerate the implementation and increase the share of active users of information and communication services, the following measures are necessary:

- explanatory and educational work with the popula-

tion about the usefulness of digital technologies in the social sphere (attracting volunteers and socially oriented non-profit organizations, the Internet and television community, the work of healthcare/education/culture institutions with their category of people on digitalization features that will be useful in all three sectors);

- advanced training of employees in the field of digital technologies' use;
- stimulation of employee initiatives (competitions for best practices, etc.). Formation of a portal of the best digital solution practices for the experience exchange by specialists from different regions;
- stimulating the most successful executives in digitalization. It is important to support the effects of improving the quality and accessibility of services, to increase the institution's customer focus. Digitalization should not be implemented just because it is mandatory or to simplify internal business issues.

The development of the digital economy at the national level has the goal of strengthening the economic potential of the state and improving the living standards of its population.

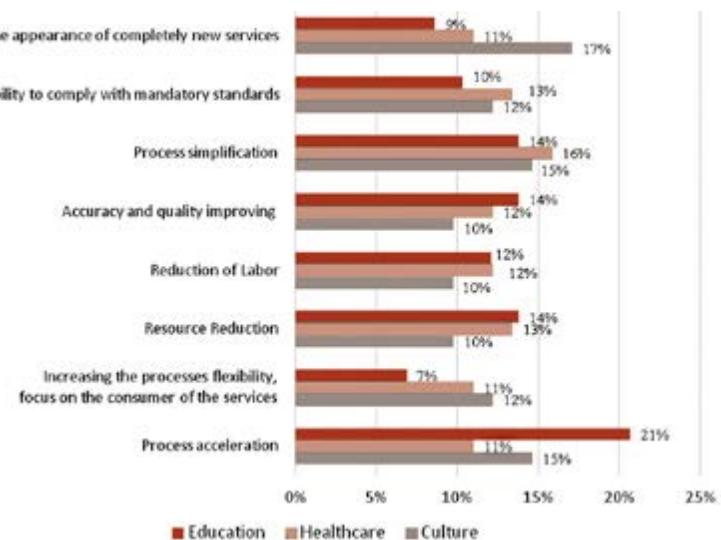
It should be considered that even with all the conditions for the emergence and popularization of digital technologies in the social, business, and consumer sectors, the effects of digitalization have major importance.

The absence of positive trends in the social and economic spheres cannot bear a strong effect on the entire process of digital transformation. Integrated, interconnected, and systematic work in all these sectors, will allow for the phased implementation of the state program for the development of the digital economy, create the necessary conditions for digital transformation, specify the list of priority industries in which a transition to new innovative management is required.

## Conclusion

The digitalization of the social sphere of the North-Caucasian Federal District is of great importance because it will increase the speed, quality, and accessibility of services provided to the population of the region. According to the

**Figure 7. How can you describe the positive result from the implementation of the digitalization project in your organization? (Rank it on a scale from 1 to 3)**



**Table. The main indicators characterizing the development of telematics and data services in 2017 per capita, as a percentage to the average Russian level**

	Number of active subscribers of fixed broadband Internet access			Number of active mobile subscribers using Internet access services	Amount of information transmitted from/to subscribers using the operator while working with Internet access		
	Total	Including					
		Individuals	Legal entities				
North-Caucasian Federal District	39,7	40,3	30,8	81,8	24,0		
The Republic of Dagestan	11,4	11,5	9,0	67,9	4,4		
The Republic of Ingushetia	4,7	4,6	4,8	75,8	1,7		
The Kabardino-Balkar Republic	45,2	46,1	31,0	87,8	38,5		
The Karachay-Cherkess Republic	48,0	48,5	38,9	77,1	39,2		
The Republic of North Ossetia - Alania	60,4	62,1	34,8	89,9	68,3		
Chechen Republic	18,9	19,6	7,1	82,9	24,8		
Stavropol Region	79,2	79,9	68,7	94,3	30,7		

results of the study, the work on digitalization is carried out more under the influence of the need to comply with the mandatory requirements of the law, rather than on the initiative of employees or head of an institution. In our opinion, it is necessary to stimulate the motivation of managers and employees to conduct on this process and actively involve the non-profit sector in the educational work with the population.

## References

Burov V.V., Petrov M.V., Shklyaruk M.S., Sharov A.V. 'State-as-platform': an approach to the implementation of a high-tech public administration system. *Gosudarstvennaya sluzhba*, 2018. No. 3. P. 6–17. In Russian

Rogers D. Digital Transformation. M.: Tochka, 2018. 344 p. In Russian  
Schwab K. The fourth industrial revolution. M.: Eksmo, 2016. 208 p. In Russian

# РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ДОСТАВКИ ГРУЗОВ (НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

**КАРОЛИНА АЛЕКСАНДРОВНА СИКИРИНСКАЯ**, аспирант факультета государственного управления экономики Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: sikirinskaya-ka@ranepa.ru

**Аннотация:** В исследовании применялись методики системного и сравнительного анализа, что позволило проследить основные тенденции транспортно-логистического рынка России в целом и регионального рынка Самарской области в частности. Картографический метод использовался для проведения практического районирования и рентабельного планирования развития транспортной инфраструктуры в регионах. Для характеристики конкретного региона (на примере Самарской области) был применен SWOT- и PEST-анализ. Совершенствование региональных транспортных систем не только способствует развитию экономики того или иного субъекта Российской Федерации, но и увеличивает экономическое благосостояние страны в целом. При постоянном увеличении внешнеэкономических связей, росте диверсифицированной продукции становится очевидным, что транспорт и транспортная инфраструктура является одной из крупнейших базовых отраслей народно-хозяйственного комплекса страны, а также составной частью производственной и социальной инфраструктуры. Автором предложены конкретные комплексные решения, позволяющие повысить инвестиционную привлекательность рынка транспортных услуг. Необходима разработка новой долгосрочной транспортной стратегии в регионах страны. Выводы, сделанные в данной статье, могут быть использованы в качестве материала для написания целевой программы, направленной на создание единой политики в области транспортной логистики. Материалы работы могут быть востребованы профильными министерствами и подведомственными структурами Российской Федерации, а также российскими и зарубежными авторами при разработке теоретических основ своих исследований.

**Ключевые слова:** транспорт, логистика, экономическая география, регион, интеграционные процессы, внешнеэкономическая деятельность, внешнеэкономические связи

Статья поступила в редакцию 4 июня 2019 года.

Сикиринская К.А. Развитие региональной транспортно-логистической системы доставки грузов (на примере Самарской области). Государственная служба. 2019. № 5. С. 60–67.

## DEVELOPMENT OF REGIONAL TRANSPORT AND LOGISTICS SYSTEM FOR THE DELIVERY OF GOODS (ON THE EXAMPLE OF THE SAMARA REGION)

**KAROLINA A. SIKIRINSKAYA**, postgraduate student of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: sikirinskaya-ka@ranepa.ru

**Abstract:** The study used methods of systematic and comparative analysis, which allowed tracing the main trends of the transport and logistics market of Russia in general and the regional market of the Samara region in particular. The cartographic method was used for practical zoning and cost-effective planning of transport infrastructure development in the regions. SWOT and PEST analysis was used to characterize a particular region (on the example of the Samara region). Improving regional transport systems not only contributes to the development of the economy of a particular subject of the Russian Federation, but also increases the economic well-being of the country as a whole. With the constant increase in foreign economic relations, the growth of diversified products, it becomes obvious that transport and transport infrastructure is one of the largest basic sectors of the national economic complex of the country, as well as an integral part of the production and social infrastructure. The author proposes specific complex solutions to increase the investment attractiveness of the transport services market. It is necessary to develop a new long-term transport strategy in the regions of the country. The conclusions drawn in this article can be used as a material for writing a targeted program aimed at creating a unified policy in the field of transport logistics. The materials of the work can be demanded by the relevant ministries and subordinate structures of the Russian Federation, as well as by Russian and foreign authors in the development of the theoretical foundations of their research..

**Keywords:** transport, logistics, economic geography, region, integration processes, foreign economic activity, foreign economic relations

The article was received on June 4, 2019

Sikirinskaya K.A. Development of regional transport and logistics system for the delivery of goods (on the example of the Samara region). Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 60–67. In Russian

## Введение

Первая половина 2018 года показала значимость глобальных рисков, связанных с ростом политики протекционизма. Помимо внешнеэкономических факторов, первостепенным для стран Евразийского экономического союза становится проблема исчерпания прежних драйверов роста и опоры исключительно на сырьевую направленность внешнеторговой политики. В таких условиях необходима выработка альтернативных решений по поиску новых резервов для активизации динамики экономик и социально-экономического развития регионов России.

При постоянном увеличении внешнеэкономических связей, росте диверсифицированной продукции становится очевидным, что транспорт и транспортная инфраструктура является одной из крупнейших базовых отраслей народно-хозяйственного комплекса страны, а также составной частью производственной и социальной инфраструктуры. Специфика развития этой отрасли заключается не только в проведении транспортных коммуникаций, которые будут объединять все районы и создавать единое экономическое пространство с углублением интеграции в глобальную экономическую систему, но и в стимулировании экономического роста.

## Технологическая и техническая модернизация региональной транспортной инфраструктуры

Государство, несомненно, заинтересовано в активном развитии торговых процессов за счет технологической и технической модернизации региональной транспортной инфраструктуры, которая приобретает первостепенное значение в условиях переориентации внешнеэкономической политики России (согласно Внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 года). Так, ключевыми направлениями становятся: развитие собственного экономически эффективного регионального пространства, наращивание сотрудничества со странами Евразийского экономического союза в рамках региональной подсистемы, установление через регионы Российской Федерации граничащие с Азиатско-Тихоокеанским регионом прочных торгово-экономических связей с Восточной Азией.

В работах многих российских ученых полностью освещены вопросы, которые входят в сферу транспортной логистики (И.В. Пустохина, Т.А. Прокофьева, А.Н. Спартак, С.В. Саркисова, В.И. Сергеева, К.В. Холопов). Анализ процесса евразийской экономической интеграции стран, входящих в Евразийский экономический союз, и развития региональных транспортных систем дан у следующих авторов: О.В. Буторина, Л.Б. Вардомский, Е.Ю. Винокуров, С.Ю. Глазьев, Р.С. Гринберг, В.Л. Иноземцев, Е.М. Кузьмина, А.Ю. Кнобель, А.М. Либман, А.А. Медков, Т.А. Мансуров, Н.С. Зиядуллаев, К.Х. Зойдов. Труды зарубежных ученых также описывают особенности этого процесса [Christopher, Ryals, 2014. P. 30–35; Cohen, Roussel, 2005. P. 110–216; Fettke, Loos, 2007. P. 290–410; Hertz, Alfredsson, 2003. P. 139–148].

Целью нашего исследования является разработка концептуальных предложений по модернизации транспортно-логистического комплекса с учетом влияния на пространственные изменения в региональной экономике России (на примере Самарской области). Основным объектом изучения выступает транспортно-логистический комплекс России. Предмет исследования – транспортно-логистическая система Самарской области и возможность выхода на внешний Азиатско-Тихоокеанский рынок. Теоретической основой работы служат исследования и труды зарубежных и российских ученых в сфере мировой экономики, логистики, международных отношений и внешней торговой политики.

Информационную базу составляют различные публикации регулярных официальных изданий, международных статистических центров, банков и профильных комитетов, статистические данные профильных министерств и ведомств, научно-аналитические доклады. Практическая значимость работы заключается в разработке и обосновании конкретных предложений по модернизации транспортной региональной инфраструктуры и устранении узких мест логистического процесса, а также в создании целевых программ для узловых регионов России.

## Региональная экономика: структуризация и эффективная организация экономического пространства

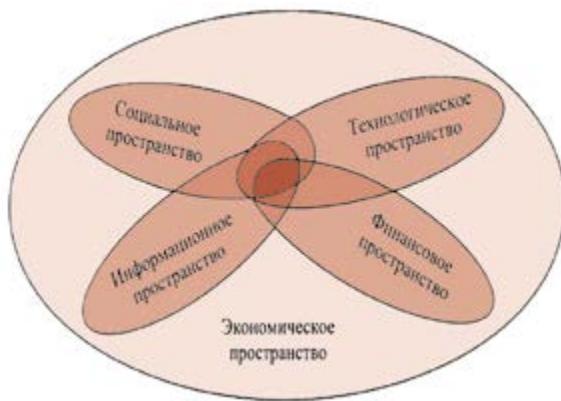
Региональная экономика является важнейшей отраслью экономической науки, которая изучает территориальную организацию производства. Этот раздел описывает процессы, связанные с развитием рыночного хозяйства (как в отдельно взятом регионе, так и в масштабе всей страны). Основная задача описания региональных процессов – определение специфических характеристик региона с помощью SWOT-анализа для прогнозирования дальнейшего развития и формулировки конкретных рекомендаций [Арутюнова, 2010. С. 119–122].

Существует несколько основных подходов к изучению указанных процессов: регион как часть мирового хозяйственного комплекса (отдельно либо в рамках конкретного проекта) и регион как часть государства, драйвер развития национальной экономики [Андреев, Борисова, Плучевская, 2012. С. 136–185]. При этом каждый подход имеет свои методологические особенности. Для первого подхода применяются мирохозяйственный и geopolитический виды анализа, которые используются в основном в мировой экономике и политологии. Второй подход применяется в национальной экономике страны и представляет собой территориально-воспроизводственный комплекс.

Основная задача любого регионального анализа – выявление проблем территории и определение способов их устранения для максимизации благосостояния населения региона и эффективности его работы в рамках национальной экономики государственных процессов [Кузнецков, 2013. С. 156–160]. В конечном

**Рисунок 1. Взаимодействие территориальных пространств**

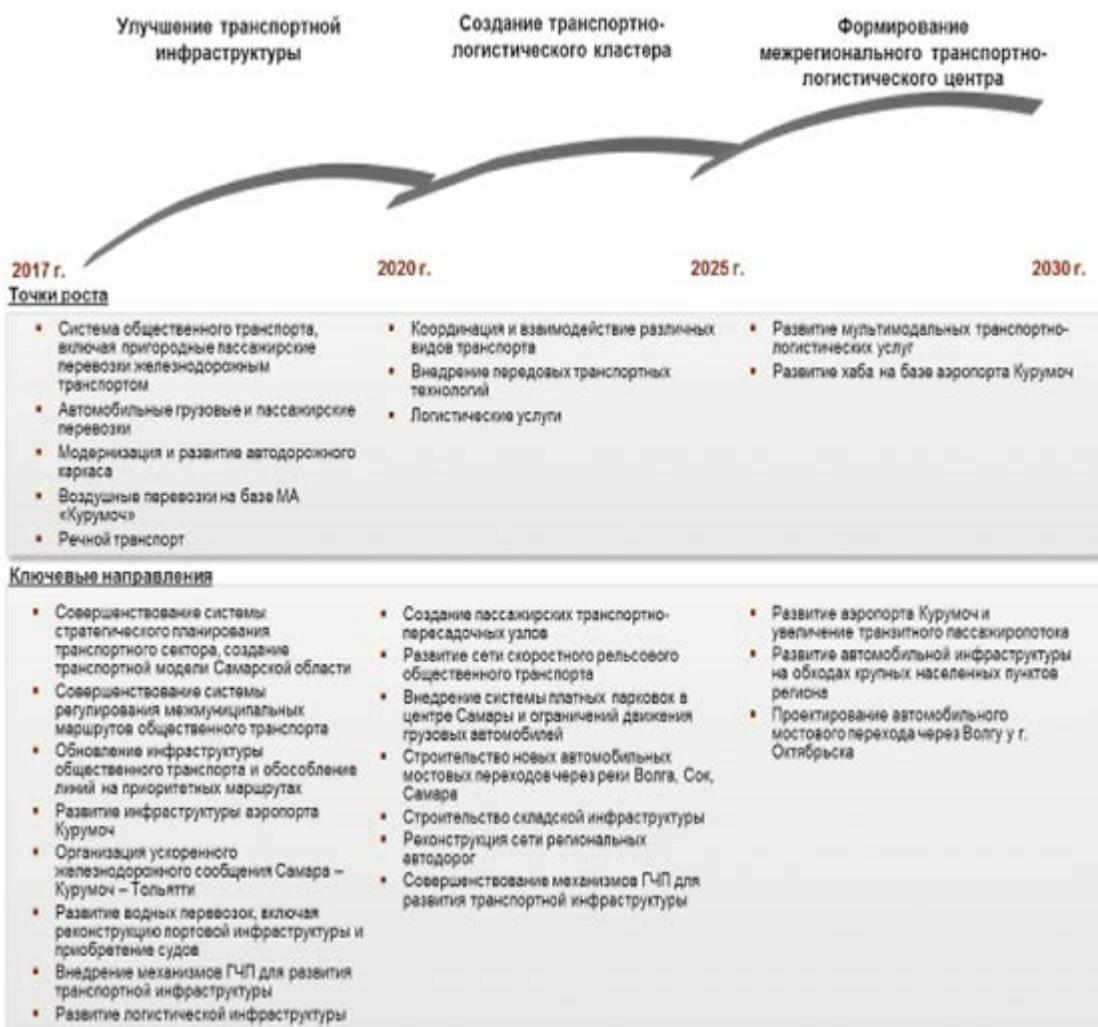
**Figure 1. Interaction of territorial spaces**



Источник: Теория структуризации и эффективной организации экономического пространства. Файловый архив студентов StudFiles: <https://studfiles.net/preview/3173470>

**Рисунок 2. Стратегическое развитие транспортно-логистического сектора Самарской области**

**Figure 2. Strategic development of transport and logistics sector of Samara region**



Источник: Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. Официальный сайт Правительства Самарской области: [http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so\\_2030.pdf](http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf)

итоге в региональной экономике выделяют несколько функций: уровень отраслевой производительности, ценообразование на товары и услуги, их распределение по сформированным каналам дистрибуции, потребление готовых товаров и услуг внутри региона. Таким образом, экономическое пространство можно разделить на несколько подуровней: макро (пространство страны в целом), мезо (пространство региона внутри страны) и микро (пространство фирм и предприятий в регионе) [Поляк, 2015. С. 140–193]. С экономической точки зрения пространство будет рассмотрено как пределы действия основных хозяйственных потоков [Носова, 2013. С. 89–93].

Из этого следует, что отдельно взятое экономическое пространство – это некая территория, которая насыщена множеством объектов и связей между ними, такими как населенные пункты, хозяйствственные объекты, транспортные сети, производственные потоки и др. Каждое такое пространство обладает не только вну-

тренними функциональными задачами, но и связано с внешними факторами. Таким образом, взаимодействие внутренних и внешних пространств можно изобразить с помощью следующей схемы (**рисунок 1**).

Итак, почему важно знать, что означает понятие «экономическое пространство региона»? Основная цель регионального анализа – точная характеристика сильных и слабых сторон области для последующего описания процессов развития экономики. Чтобы провести модернизацию любых переменных внутрисистемного фактора, необходимо понять, насколько эффективен регион и какими конкурентными преимуществами он обладает (не только с точки зрения внутреннего межрегионального рынка, но и внешних рынков). Для любой территории выход на внешние рынки либо иные приграничные рынки не возможен без эффективно функционирующей транспортной системы [Орлова, Ульмасова, 2015. С. 310–329].

Чтобы повысить эффективность перевозочного процесса и привлечь инвестиции в транспортную отрасль, необходимо увеличить конкурентоспособность за счет сокращения двух составляющих в конечной цене товара: времени поставки товара и цены на перевозку груза [Кобелев, 2013. С. 34–38]. Таким образом, совершенствование транспортной системы будет оказывать влияние на смежные регионы. Следовательно, будет обеспечиваться связь с периферийными территориями и изменяться структура транспортных затрат на отдельных маршрутах [Вардомский, Пылин, 2014. С. 72–92]. Чтобы подробнее рассмотреть влияние развивающихся транспортно-логистических систем на экономику региона, необходимо проанализировать основные факторы на примере конкретного субъекта – Самарской области.

### **Стратегия социально-экономического развития и транспортно-логистический потенциал Самарской области**

Выбор этого субъекта Российской Федерации был обусловлен его уникальным географическим положением. Кроме того, он является интересным с точки зрения развития более мелких регионов России и географически правильного районирования согласно модели локационного треугольника.

Самарская область входит в состав Приволжского федерального округа. Она имеет выгодное географическое положение и граничит с Саратовской, Ульяновской, Оренбургской областями, а также с Республикой Татарстан и Казахстаном. Эта территория является одним из основных бенефициаров развития транспортно-логистических коммуникаций. Выгодное географическое положение на пересечении важнейших международных транспортных коридоров «Север – Юг» и «Запад – Восток» позволяет региону активизировать процесс экономических преобразований.

Самарская область – это один из крупнейших в России транспортных узлов, который обладает высоким транспортно-логистическим потенциалом в распределении грузопотоков между основными макроэ-

кономическими регионами. Структура региональной транспортной системы Самарской области позволяет обслуживать российские и международные грузовые потоки в Казахстан, Среднюю и Юго-Восточную Азию. Экономика этого субъекта Российской Федерации является одной из наиболее быстроразвивающихся и диверсифицированных региональных экономик в стране. В области представлены почти все основные отрасли экономики. Ее основная особенность – многоотраслевая специализация (**рисунок 2**).

В общем соотношении грузовые провозные возможности используются всего на 52%, на загруженных участках – почти на 80% (Октябрьское и Уральское направления) (**рисунок 3**).

Поставки грузов из области на 25% идут в крупные северо-западные регионы (Санкт-Петербург и Ленинградская область, Москва и Московская область); по западному направлению отправляется 7–10% (Белгородская область), а по южному – около 6% грузов (Краснодарский край). В область поставляются грузы по восточному направлению из Челябинской области и Башкортостана (18%), по южному направлению – из Казахстана (через Оренбургскую область – 8%). Доля местных перевозок составляет примерно 21% от общего объема.

Регион характеризуется развитием наиболее высокотехнологичного кластера промышленности, высоким уровнем урбанизации населения, привлекательностью для трудовой миграции, выгодным географическим положением, наличием полезных ископаемых (углеводородное и минеральное сырье), благоприятными природно-климатическими условиями и наличием рекреационных ресурсов, а также благоприятным деловым климатом (**рисунок 4**).

Все сильные и слабые стороны экономики региона представлены в SWOT-анализе Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года (**рисунок 5**).

В целях усовершенствования транспортно-логистической системы Правительство Самарской области сформировало координационный совет, который занимается преобразованием транспортно-логистического кластера в регионе, а также работает с продвижением проектных инициатив, направленных на модернизацию всей региональной транспортной системы.

Согласно тексту документа «Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» развитие транспортно-логистической системы является приоритетным направлением для повышения конкурентоспособности территории в долгосрочной перспективе. На базе основных структурных элементов, которые необходимы для эффективного функционирования транспортного комплекса, планируется создание единого транспортно-логистического кластера, который будет включать строительство, эксплуатацию и ремонт соответствующей инфраструктуры, грузоперевозки, складские услуги, а также мультиmodalные перевозки.

Рисунок 3. Карта транспортно-логистического обеспечения Самарской области

Figure 3. Map of transport and logistics support of the Samara region



Источник: Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. Официальный сайт

Правительства Самарской области: [http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so\\_2030.pdf](http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf)

Для создания такого кластера были определены три этапа развития на период до 2030 года, для каждого из которых обозначены точки роста и ключевые направления. Также были поставлены основные задачи: модернизация автодорожного каркаса, реконструкция транспортной инфраструктуры, координация и взаимодействие различных видов транспорта, внедрение передовых транспортных технологий, создание транспортно-пересадочных узлов, строительство складской инфраструктуры, развитие мультимодальных транспортно-логистических услуг, проектирование и строительство автомобильного мостового перехода через Волгу.

В настоящее время Самарская область готовится стать главным логистическим центром России, который будет обслуживать контейнерные грузы, отправляемые в Китай по прямому маршруту. В ближайшем будущем Самарскую область и Китай свяжет прямое железнодорожное сообщение. По проекту новые железнодорожные пути будут созданы между станцией Безымянка и станциями Китайской Народной Республики. Реализация данного проекта позволит значительно улучшить прямое контейнерное сообщение. Он

не только выведет торгово-экономические отношения между Китаем и Россией на новый уровень, но и создаст условия для привлечения дополнительных инвестиций в развитие региона за счет увеличения грузопотока, роста производства и количества рабочих мест. Открытие прямого железнодорожного сообщения создаст огромные перспективы и для близлежащих регионов: Пензенской, Оренбургской и Ульяновской областей. Кроме того, Россия сможет обеспечить прямой выход сельскохозяйственной продукции Поволжья на новые рынки сбыта. Таким образом, область получит возможность активного осуществления торговых операций на направлении Азиатско-Тихоокеанского региона.

Взаимодействие Самарской области и Китайской Народной Республики поддерживается с конца 1940-х годов. Тогда на многих предприятиях работали китайские рабочие. Сегодня же основными партнерами Самарской области в Китае являются провинция Хэнань (в силу схожести промышленного потенциала двух регионов), а также Шэньчжэньский район, по модели которого выстраивалась свободная экономическая зона.

В 2018 году китайские инвесторы посетили Самарскую область, где обсудили перспективы сотруд-

**Рисунок 4. Структура транспортно-логистического сектора Самарской области**  
**Figure 4. Structure of the transport and logistics sector of the Samara region**



Источник: Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. Официальный сайт Правительства Самарской области: [http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so\\_2030.pdf](http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf)

**Рисунок 5. SWOT-анализ Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года**

**Figure 5. SWOT analysis of the Strategy for socio-economic development of the Samara region for the period until 2030**

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>Диверсифицированная экономика и благоприятный кластерный портфель</p> <p>Высокий уровень урбанизации населения, привлекательность региона для трудовой миграции</p> <p>Выгодное географическое положение</p> <p>Наличие полезных ископаемых (углеводородное и минеральное сырье)</p> <p>Относительно благоприятные природно-климатические условия и наличие рекреационных ресурсов</p> <p>Относительно благоприятный деловой климат</p>	<p>Низкая производительность труда и недостаточная инвестиционная активность в ключевых кластерах</p> <p>Недостаточная инновационная активность</p> <p>Недостаточный уровень развития и наличие «узких мест» в транспортно-логистической инфраструктуре</p> <p>Наличие экологических ограничений</p> <p>Недостаточный уровень развития социальной инфраструктуры и наличие высокого уровня заболеваемости ВИЧ-инфекцией, наркоманией, туберкулезом</p> <p>Чувствительность регионального бюджета к состоянию крупных промышленных компаний</p>
Возможности	Угрозы
<p>Рост объема рынков в географически наиболее приближенных макрорегионах – ПФО, Республике Казахстан и азиатском регионе в целом</p> <p>Увеличение объема внешних инвестиций (включая иностранные) вследствие реализации потенциала высокой конкурентоспособности</p>	<p>Снижение конкурентоспособности продукции ключевых кластеров (автомобилестроение и аэрокосмический кластер)</p> <p>Усиливающаяся конкуренция со стороны регионов России за привлечение инвестиций</p> <p>Снижение численности населения трудоспособного возраста</p>

Источник: Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года. Официальный сайт Правительства Самарской области: [http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so\\_2030.pdf](http://economy.samregion.ru/upload/iblock/82a/strategiya-so_2030.pdf)

ничества в различных областях, включая транспортные инициативы в рамках проекта «Один пояс – один путь» (от Чунцина до Самары). Первые пробные контейнеры отправились уже в первом квартале 2018 года, планируемый срок доставки составил 7–10 дней.

Согласно статистическим данным Российского экспортного центра в период с января по май 2017 года Самарская область занимала девяносто первое место среди субъектов Российской Федерации по объему экспорта продукции (**таблица 1**). Из ста трех стран, которые поддерживают тесные внешнеэкономические связи с Самарской областью, Китай в первом полугодии 2017 года занимал седьмое место после стран СНГ. Товарная структура импорта показана в **таблице 2**. В первом полугодии 2017 года Китай здесь занимал третье место.

Таким образом, Самарская область становится все более привлекательной для потенциальных инвесторов. Развитие региональных транспортных сетей и активное двустороннее сотрудничество как на макро-, так и на микро- и мезоуровнях. Самарская область по объему отрасли, ее роли в экономике и отраслевой производительности находится в числе лидеров среди регионов сравнения.

Резюмируя вышеприведенные данные, можно выделить основные сильные и слабые стороны региона. Среди сильных сторон назовем следующие: густая сеть автодорожных и железнодорожных транспортных сетей, географически выгодное положение на пересечении важных транспортных коридоров, близость к динамично развивающемуся Казахстану, возможности транспортно-логистического сотрудничества с соседними регионами во внутреннем сообщении и со странами Средней Азии и Китаем во внешнем, расположение на реке Волге и до-

**Таблица 1. Номенклатура Самарской области по экспорту за первое полугодие 2017 года, в %**

**Data chart 1. Nomenclature of the Samara region on export for the first half of 2017, in %**

	2014	2015	2016	2017 (первое полу- годие)
Минеральные продукты	65,21	61,97	43,34	45,88
Продукция химической промышленности	24,14	25,90	29,17	29,61
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	3,58	4,34	8,39	8,69
Машины, оборудование и транспортные средства	4,07	4,84	8,29	9,62
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	2,37	2,08	3,98	4,29
Прочие товары	0,45	0,64	2,37	1,34
Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,15	0,19	0,30	0,4
Древесина и изделия из нее	0,02	0,03	0,16	0,16

Источник: Номенклатура Самарской области по экспорту. Статистика Российского экспортного центра: [http://investinsamara.ru/export/results\\_offea/2017](http://investinsamara.ru/export/results_offea/2017)

**Таблица 2. Номенклатура Самарской области по импорту за первое полугодие 2017 года, в %**

**Data chart 2. The nomenclature of the Samara region on import for the first half of 2017, in %**

	2014	2015	2016	2017 (первое полу- годие)
Машины, оборудование и транспортные средства	65,97	63,71	61,52	62,3
Продукция химической промышленности	15,00	14,67	16,14	15,4
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	7,46	11,41	10,79	12,6
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	5,77	6,24	7,06	5,4
Прочие товары	3,91	2,11	1,83	1,7
Древесина и изделия из нее	0,67	0,87	1,14	0,9
Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,66	0,49	0,80	0,7
Минеральные продукты	0,53	0,49	0,70	1,1

Источник: Номенклатура Самарской области по импорту. Статистика Российского экспортного центра: [http://investinsamara.ru/export/results\\_offea/2017](http://investinsamara.ru/export/results_offea/2017)

ступ к Единой глубоководной системе Европейской части России, выход к Каспийскому, Черному и Балтийскому морям.

Среди слабых сторон нужно обозначить высокий уровень износа транспортной сети и логистической инфраструктуры, необходимость дополнительных инвестиций, «узкие провозные места» и низкую пропускную способность автодорог.

Для решения указанных проблем в Самарской области необходимо принять ряд мер:

- привлечение инвестиций в развитие особой экономической зоны для обеспечения стабильной диверсифицированной линии экспортной продукции на выгодных условиях и для создания привлекательной предпринимательской конъюнктуры;
- развитие участков, прилегающих к региональной автомобильной дороге «Самара – Пугачев – Энгельс – Волгоград»;
- субсидирование ремонтных работ по устранению износа инфраструктуры и подвижного состава;
- строительство специальных логистических комплексов для эффективного обслуживания грузопотока.

### Заключение

На сегодняшний день можно выделить несколько ключевых проблем региональной транспортной системы России, которые необходимо устраниить:

*Ограниченнная пропускная способность.* Большинство автомагистралей федерального значения являются перегруженными. Аналогичная ситуация с железнодорожными перевозками: из-за устаревшего стационарного оборудования и проблем складской и перевалочной инфраструктуры контейнеры простаивают на границе.

*Транспортная разрозненность.* Отсутствие интермодальных перевозок приводит к удорожанию международного сообщения. Кроме того, неэффективное развитие железнодорожной инфраструктуры и отсутствие подъездных путей становится причиной использования автомобильного транспорта, что при крупнотонажных перевозках оказывается более дорогостоящим вариантом [Белл, Иноземцев, 2007. С. 67–73]. Данную проблему можно решить только при помощи создания транспортно-логистических хабов, которые будут действовать на частной основе, однако, по ограниченному законодательством Российской Федерации регламенту, и брать на себя ответственность за полное развитие инфраструктуры.

*Дефицит финансирования транспортно-дорожной инфраструктуры.* По данным государственной статистики расходов бюджетных средств, Россия ежегодно инвестирует в транспортную инфраструктуру 2,2% от валового внутреннего продукта, что в три раза меньше, чем инвестиции Китая, которые составляют 6,1%. Следовательно, российские инвестиции должны составлять около 2 500 млрд рублей в год, при этом рекордное количество средств, которое было выделено в рамках целевой программы в 2011 году, составляло всего 644 млрд рублей. Таким образом, на один бюджетный рубль необходимо привлечение трех рублей внебюджетных средств [Ларионов, 2013. С. 146–152].

*Нехватка инженерно-строительных технологий и компетенций.* На сегодняшний день все дорожные структуры не имеют дополнительных полимерных добавок, которые делают дорожное покрытие более пла-

стичным и износостойким [Подберезкин, Борищполец, Подберезкина, 2013. С. 38–45]. К сожалению, в отличие от европейских стандартов скоростных дорог, российский битум требует постоянного ремонта.

*Отсутствие условия для участия частного сектора в развитии транспортной инфраструктуры.* Таким образом, из-за отсутствия транспортной конкуренции на конкурсном рынке цена за 1 км дорожного покрытия

## Литература

- Андреев А.В., Борисова Л.М., Плучевская Э.В. Региональная экономика. СПб.: «Питер», 2012. 460 с.
- Арутюнова Д.В. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2010. 122 с.
- Белл Д., Иноземцев В.Л. Эпоха разобщенности: Размышления о мире XXI века. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2007. 304 с.
- Вардомский Л.Б., Пылин А.Г. Внешнеэкономические связи постсоветских стран в контексте евразийской интеграции. М.: ИЭ РАН, 2014. 218 с.
- Кобелев Н.Б. Основы имитационного моделирования сложных экономических систем. М.: «Магистр», 2013. 336 с.
- Кузнецков Н.Г. Региональная экономика. Демографическая и миграционная политика (для бакалавров): Учебное пособие. М.: «КноРус», 2013. 176 с.
- Ларионов В.Г. Проблемы транспорта в России в свете современной промышленной логистики. *Российское предпринимательство.* 2013. Т. 14. № 24. С. 145–152.
- Мешалкин В.П. Логистика и электронная экономика в условиях перехода к устойчивому развитию. М.; Генуя: РХТУ им. Д.И. Менделеева, 2004. 413 с.
- Носова С.С. Региональная экономика. Основы теории и методы исследования. М.: «КноРус», 2013. 272 с.
- Орлова Е.В., Ульмасова И.С. Технология управления ценой на отраслевом рынке с дифференцированным продуктом. *Наука и образование: научное издание МГТУ им. Н.Э. Баумана.* 2015. № 10. С. 310–330.
- Подберезкин А.И., Борищполец К.П., Подберезкина О.А. Евразия и Россия. М.: МГИМО-Университет, 2013. 524 с.
- Поляк Г.Б. Региональная экономика: Учебник. М.: «ЮНИТИ», 2015. 464 с.
- Christopher M., Ryals L. The supply chain becomes the demand chain. *Journal of Business Logistics.* 2014. Vol. 35(1). P. 29–35.
- Cohen S., Roussel J. Strategic supply chain management: The five disciplines for top performance. N.Y.: McGraw Hill, 2005. 216 p.
- Fettke P., Loos P. Reference modeling for business systems analysis. L., Melbourne: IGP, 2007. 410 p.
- Hertz S., Alfredsson M. Strategic development of third party logistics providers. *Industrial Marketing Management.* 2003. Vol. 32(2). P. 139–149.

## References

- Andreev A.V., Borisova L.M., Pluchevskaya E.V. Regional economy. St. Petersburg: 'Piter', 2012. 460 p. In Russian
- Arutyunova D.V. Strategic management: Textbook. Taganrog: Publishing house of the TTI SFU, 2010. 122 p. In Russian
- Bell D., Inozemtsev V.L. The Age of disunity: Reflections on the 21st Century World. M.: Post-industrial society research center, 2007. 304 p. In Russian
- Christopher M., Ryals L. The supply chain becomes the demand chain. *Journal of Business Logistics.* 2014. Vol. 35. № 1. P. 29–35. In English
- Cohen S., Roussel J. Strategic supply chain management: The five disciplines for top performance. N.Y.: McGraw Hill, 2005. 216 p. In English
- Fettke P., Loos P. Reference modeling for business systems analysis. L., Melbourne: IGP, 2007. 410 p. In English
- Hertz S., Alfredsson M. Strategic development of third party logistics providers. *Industrial Marketing Management.* 2003. № 2. P. 139–149. In English
- Kobelov N.B. The basics of simulation of complex economic systems. M.: 'Magistr', 2013. 336 p. In Russian
- Kuznetsov N.G. Regional economy. Demographic and migration poli-
- cy (for bachelors): Textbook. M.: 'KnoRus', 2013. 176 p. In Russian
- Larionov V.G. Problems of transport in Russia in the light of modern industrial logistics. *Rossiiskoe predprinimatelstvo.* 2013. Vol. 14. № 24. P. 145–152. In Russian
- Meshalkin V.P. Logistics and electronic economics in the transition to sustainable development. M.; Genoa: Mendeleev University of Chemical Technology of Russia, 2004. 413 p. In Russian
- Nosova S.S. Regional economy. Fundamentals of theory and research methods. M.: 'KnoRus', 2013. 272 p. In Russian
- Orlova E.V., Ulmasova I.S. Price management technology in the industry market with a differentiated product. *Nauka i obrazovanie: nauchnoe izdanie MGTU im. N.E. Baumana.* 2015. № 10. P. 310–330. In Russian
- Podbereskin A.I., Borishpolots K.P., Podbereskina O.A. Eurasia and Russia. M.: MGIMO-Universitet, 2013. 524 p. In Russian
- Polyak G.B. Regional Economics: Textbook. M.: «YUNITI», 2015. 464 p. In Russian
- Vardomsky L.B., Pylin A.G. Foreign economic relations of post-Soviet countries in the context of Eurasian integration. M.: Institute of Economics of RAS, 2014. 218 p. In Russian

# «ПАСПОРТ ГОРОДА» КАК ИНСТРУМЕНТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ АРГУНОВ**, кандидат технических наук, заместитель генерального директора  
Научно-проектный центр «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

**ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА КОГАН**, кандидат географических наук, начальник отдела научных исследований  
Научно-проектный центр «Развитие города» (129090, Российская Федерация, Москва, проспект Мира, 19/3). 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 (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nazarovmn@rane.ru

**НАТАЛИЯ ГЕНРИХОВНА СТАРОСТИНА**, кандидат технических наук, заведующий Лабораторией системного анализа градостроительного развития территорий Института прикладных экономических исследований  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: starostina-ng@ranepa.ru

**Аннотация:** В статье представлен обобщенный «пакет данных» для обоснования и мониторинга реализации документов территориального планирования различного уровня, документов по планировке территорий и линейных объектов, нормативов градостроительного проектирования регионального и местного уровня, а также правил землепользования и застройки. Авторы предлагают ввести понятие «паспорта города» как инструмента территориального и стратегического планирования. В работе развивается тезис о значимости оценки качества городской среды по системе индикативных признаков. Формирование «паспорта города» позволит не только более корректно оценивать качество городской среды по системе индикативных признаков, но и анализировать факторы, обуславливающие сложившуюся ситуацию, разрабатывать адекватные меры для преодоления выявленных диспропорций.

**Ключевые** слова: муниципальное планирование, территориальное планирование, статистическая информация, градостроительные показатели, благоустройство, жилищный фонд, социальная инфраструктура, инженерная инфраструктура

Статья поступила в редакцию 28 октября 2019 года.

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. «Паспорт города» как инструмент территориального планирования. Государственная служба. 2019. № 5. С. 68–75.

## 'CITY PROFILE' AS A TOOL FOR TERRITORIAL PLANNING

**SERGEI V. ARGUNOV**, Cand. Sci. (Technics), Deputy General Director  
Research and Design Center 'Development of the City' (19/3, Prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090).  
E-mail: s.argunov@dev-city.ru

**YULIYA V. KOGAN**, Cand. Sci. (Geographics), Head of Research Department  
Research and Design Center 'Development of the City' (19/3, Prospekt Mira, Moscow, Russian Federation, 129090).  
E-mail: y.kogan@dev-city.ru

**MAKSIM N. NAZAROV**, Cand. Sci. (Physics and Mathematics), vice rector  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: nazarovmn@rane.ru

**NATALIYA G. STAROSTINA**, Cand. Sci. (Technics), Head of the Laboratory for System Analysis of Urban Development of the Territories of the Institute of Applied Economic Research  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: starostina-ng@ranepa.ru

**Abstract:** The article presents a generalized 'data package' for substantiating and monitoring the implementation of territorial planning documents of various levels, planning documents for territories and linear facilities, standards for urban planning at the regional and local levels, as well as land use and development rules. The authors propose introducing the concept of 'City Profile' as an instrument of territorial and strategic planning. The thesis on the significance of assessing the quality of the urban environment according to a system of indicative signs is developed in the work. The formation of a 'City Profile' will allow not only more correctly assessing the quality of the urban environment according to a system of indicative signs, but also analyzing the factors that determine the current situation, developing adequate measures to overcome the identified imbalances.

**Keywords:** municipal planning, territorial planning, statistical information, urban planning indicators, improvement, housing stock, social infrastructure, engineering infrastructure

The article was received on October 28, 2019.

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N., Starostina N.G. 'City Profile' as a tool for territorial planning. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 68–75. In Russian

## Введение

Вопросы муниципального планирования, развития отдельных городов и населенных пунктов непосредственно связаны с проблемами субъекта Федерации, макрорегиона. Для того чтобы систематизировать всю необходимую информацию, характеризующую конкретный населенный пункт с преимущественно городским населением, нужно сформировать «паспорт города», выделив в нем несколько смысловых блоков. Вопросы благоустройства могут стать составной частью общего массива данных. Актуальность такого подхода обусловлена тем, что Федеральная служба государственной статистики публикует систематизированные сведения только о городах с населением свыше 100 тыс. человек, а состав публикуемой информации не позволяет рассматривать прикладные вопросы территориального планирования. В более широкой трактовке понятие паспорта может быть расширено до «градостроительного паспорта населенного пункта». Набор данных, который предлагается обобщить в форме «паспорта города», может использоваться как для обоснования, так и для мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений.

## Принципы формирования «паспорта города»

При подготовке перечня статистической и иной информации, необходимой для обоснования и мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений, использовались положения и методические подходы, изложенные в Приказе Министерства регионального развития Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»<sup>1</sup>. В этом документе указано, что при подготовке генеральных планов поселений и городских округов может использоваться информация, дифференциированная по следующим признакам: «статус», «актуальность» и «достоверность». Поэтому очень важно, чтобы при формировании «паспорта города» сведения дифференцировались. Первый блок в составе «паспорта города» должен содержать набор атрибутивной информации (**рисунок 1**).

В составе данного блока можно выделить четыре компонента, каждый из которых следует рассмотреть отдельно.

1.1. «Статистика / Номенклатура». Это набор данных, который необходим для формального описания конкретного города в существующей системе: географические координаты, наименование, субъект

Федерации, информация из «Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований», сведения о документах, которые определяют статус населенного пункта. Для решения этой задачи может использоваться 0601022 форма № 1-МО (данные об объектах инфраструктуры муниципального образования).

Город – это населенный пункт, характеризующийся определенной численностью населения. По этой причине необходимо собрать следующие сведения:

- численность населения (чел.);
- национальный состав;
- численность детей дошкольного возраста (чел.);
- количество детей школьного возраста (чел.);
- численность людей старше пенсионного возраста (чел.);
- численность населения старше 85 лет (чел.);
- численность населения, занятого в экономике (чел.);
- доля детей дошкольного возраста (%);
- доля детей школьного возраста (%);
- доля людей старше пенсионного возраста (%);
- доля населения старше 85 лет (%);
- доля населения, занятого в экономике (%);
- уровень безработицы;
- рождаемость;
- смертность;
- естественный прирост;
- миграционный прирост;
- количество детей, признанных инвалидами (по группам);
- количество взрослых, признанных инвалидами (по группам).

Сведения о населении целесообразно систематизировать как минимум за последние 10–15 лет, так как генеральные планы, документы территориального планирования разрабатываются на перспективу не менее 20 лет<sup>2</sup>. В Своде правил 42.13330.2018 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*»<sup>3</sup> предусмотрена дифференциация населенных пунктов на города и сельские поселения. По численности населения такие пункты делятся на пять основных групп: крупнейшие, крупные, большие, средние и малые. Этот блок данных следует дополнить справочной информацией, в том числе об истории образования, основных вехах в истории города, факторах, влияющих на развитие экономики того или иного населенного пункта.

1.2. «ТERRитория». Это набор данных, в том числе картографических, которые необходимы для конкретизации местоположения и описания территории города. Важнейшим аспектом в его характеристи-

<sup>1</sup> Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114654](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114654)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> СП 42.13330.2018 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*»: <http://docs.cntd.ru/document/456054209>

**Рисунок 1. Первый блок в составе «паспорта города», предназначенный для систематизации атрибутивной информации**

**Figure 1. The first block in the 'City Profile', designed to systematize attribute information**

1 Атрибутивные характеристики населенного пункта				
1.1. Номенклатура/ Статистика	1.2. Территория	1.3. Наличие документов стратегического и территориального планирования	1.4. Нормативное обеспечение градостроительной деятельности	
Субъект, наименование, («Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований»), координаты, документ, определяющий статус населенного пункта	Климатические характеристики (по СП «Строительная климатология»)	Наличие документов стратегического и территориального планирования (федерального, регионального, муниципального значения), предусматривающих развитие данного населенного пункта (или влияющего на его развитие)	Наличие документов территориального планирования (федерального, регионального, муниципального значения), предусматривающих развитие данного населенного пункта (или влияющего на его развитие)	Наличие «Правил землепользования и застройки»
Численность населения, половозрастной и национальный состав населения, рождаемость, смертность, естественный и миграционный прирост	Площадь территории			Наличие региональных и местных нормативов градостроительного проектирования
Дополнительная информация: об истории образования, основных вехах в истории города, факторах, влияющих на развитие экономики	Внутригородское деление		Наличие документов по планировке территорий, предусматривающих реализацию документов стратегического и территориального планирования	
	Картографические и справочные материалы			

ке являются природно-климатические особенности, влияющие как на хозяйственную деятельность, так и на качество и комфортность среды в целом. Для решения этой задачи целесообразно использовать следующие климатические (статистические) показатели, установленные актуальным нормативным документом Свод правил (СП) 131.13330.2018 «Строительная климатология. Актуализированная редакция СНиП 23-01-99\*»<sup>4</sup>:

- климатические параметры холодного периода;
- климатические параметры теплого периода;
- средняя месячная и годовая температура воздуха;
- максимальная суточная амплитуда температуры воздуха в июле;
- среднее месячное и годовое парциальное давление водяного пара;
- суммарная солнечная радиация (прямая и рассеянная) на горизонтальную поверхность при безоблачном небе;
- суммарная солнечная радиация (прямая и рассеянная) на вертикальную поверхность при безоблачном небе;
- средняя и максимальная суточная амплитуда температуры наружного воздуха;
- суточный ход рассеянной (числитель) и суммарной (знаменатель) освещенности горизонтальной поверхности;
- высота солнца над горизонтом.

В число исходных планов входит: картографическая информация (слои картографической основы, представленные в векторном виде); картографическая основа, представленная в растровом виде; базовые пространственные данные; аэро- и космические снимки, сделанные в растровом виде, а также топографические карты различных требуемых масштабов, ортофотопланы, аэро- и космические снимки (в том числе цифровая картографическая информация)<sup>5</sup>.

Набор карт и описания к ним должны не только позволять судить о местоположении населенного пункта, но и содержать сведения о климатических особенностях территории, рельефе, геоморфологических процессах (в том числе оползнях, суффозии и др., что представляет опасность при строительстве), гидрологической сети, геологическом строении, особенностях растительного покрова, животного мира, а также об источниках природных и природно-техногенных чрезвычайных ситуаций. Важнейшей характеристикой города является его площадь, для определения которой необходимы сведения о его границах, а также о границах существующих населенных пунктов (если «паспорт» формируется для городского поселения или городского округа).

<sup>4</sup> СП 131.13330.2018 «Строительная климатология. Актуализированная редакция СНиП 23-01-99\*»: <http://docs.ctnd.ru/document/1200095546>

<sup>5</sup> Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114654](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114654)

Описать территорию города нельзя без указания ее площади, границ внутри городского деления (административно-территориальная структура). Эта задача может быть решена с помощью геоинформационных методов. В официальных статистических источниках соответствующие сведения должны быть представлены в форме 0601022. Форма № 1-МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования». Необходимо также учесть, что в статистической форме № 1-КХ – «Сведения о благоустройстве городских населенных пунктов» – предусмотрены сбор и систематизация сведений по показателю «Общая площадь городских земель в пределах городской черты». В этой же статистической форме указываются данные, которые оказывают существенное влияние на градостроительное развитие территорий и качество городской среды: «Общая протяженность берегов рек, озер, водохранилищ, заливов, морей в пределах города».

1.3. «Наличие документов стратегического и территориального планирования» федерального, регионального и муниципального значения. Актуальность формирования этого блока данных обусловлена сложной системой размещения объектов федерального, регионального и местного значения. Систематизация сведений о документах должна осуществляться по срокам и актуальности. Предлагаются следующие подходы к систематизации этой информации.

Документы стратегического планирования, предусматривающие социально-экономическое и пространственное развитие территорий:

- федеральные (стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов); государственные программы Российской Федерации; паспорта национальных и федеральных проектов; прогнозы Российской Федерации);
- региональные (стратегии социально-экономического развития, государственные программы субъектов Российской Федерации);
- муниципальные (стратегии, программы).

Документы, предусматривающие стратегическое развитие отдельных отраслей экономики:

- федеральные;
- региональные;
- муниципальные.

Документы территориального планирования федерального значения – схемы территориального планирования Российской Федерации.

Документы территориального планирования регионального значения – схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации и макрорегионов.

Документы территориального планирования местного уровня – сведения о наличии и материалы генерального плана города (городского поселения, городского округа), а также муниципальных про-

грамм комплексного развития социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Большую помощь в анализе информации об этих документах и предусмотренных в них мероприятиях будет оказывать Федеральная государственная информационная система территориального планирования, когда ее формирование будет осуществлено в полном объеме, и она станет включать сведения не только о наличии того или иного документа, но и картографические данные, позволяющие осуществлять мониторинг реализации градостроительных решений по каждому объекту. Реализация документов стратегического и территориального планирования осуществляется через разработку и реализацию нормативов по планировке территорий и линейных объектов. В паспорте должны храниться сведения о наличии, границах, содержании, обосновывающих материалах утвержденных проектов планировки, в том числе реализованных.

Предлагается систематизировать следующие сведения:

- число действующих документов;
- количество и площадь, на которую разработаны утвержденные и действующие проекты планировки территорий и линейных объектов.

1.4. «Нормативное обеспечение градостроительной деятельности» – это подраздел «паспорта города», в котором предлагается объединить ниже перечисленные сведения:

- правила землепользования и застройки;
- нормативы градостроительного проектирования регионального и местного значения.

## Анализ градостроительного развития территорий

Второй блок данных можно условно назвать «Фактический анализ градостроительного развития территории города». В **таблице** перечислены основные смысловые компоненты, которые должны быть представлены во втором блоке «паспорта города». Эти компоненты дифференцируются на две смысловые группы: «планируемые показатели» и «фактическое состояние». Группа данных «планируемые показатели» технологически взаимосвязана с первым блоком в составе «паспорта города», где приводится перечень действующих документов стратегического и территориального планирования. При формировании данных, которые представлены в группе «планируемые показатели», особое внимание должно быть уделено следующим характеристикам:

- уровень планирования (федеральный, региональный, местный);
- горизонт планирования (краткосрочная, среднесрочная, долгосрочная перспектива).

При формировании второй группы особое внимание уделяется использованию данных, которые уже собираются в официально действующих информационных системах. Можно выдвинуть следующие

Таблица. Структура данных, необходимых для фактического анализа

Data chart. Data structure required for actual analysis

(II) Анализ фактического градостроительного развития территории населенного пункта	
Планируемые показатели	Фактическое состояние
2.1. Функциональное планирование территории (нормативное) – документы территориального планирования федерального, регионального и местного значения, региональные и местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки населенного пункта	2.2. Функциональное планирование территории (фактическое) – результаты сбора и систематизации статистических данных Федеральной службы государственной статистики, муниципальной статистики
2.3. Планируемое размещение объектов недвижимости (функциональное назначение, объем, сроки) – документы стратегического и территориального планирования федерального, регионального и местного значения (в первую очередь, генеральные планы поселений)	2.4. Фактическое размещение объектов недвижимости (назначение, объем, период постройки, состояние) – данные Федеральной службы государственной статистики и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии  2.5. Фактическое использование объектов недвижимости (виды деятельности организаций, количество рабочих мест) – данные Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной налоговой службы, геоинформационные интернет-источники

предложения по совершенствованию использования действующего статистического аппарата:

- формирование единого, стандартизированного, логично скомпонованного набора данных;
- устранение выявленных недостатков в существующих статистических формах;
- совершенствование информационного взаимодействия между функционирующими и развивающимися информационными ресурсами;
- апробация на геоинформационных ресурсах новых методов сбора и обработки информации, применение результатов при развитии официальных информационных систем.

В рассматриваемом блоке собраны следующие виды информации (в том числе картографические материалы в электронном виде и ссылки на соответствующие информационные ресурсы):

- данные о функциональном зонировании, установленном утвержденными документами территориального планирования;
- сведения о наличии особых экономических зон;
- сведения об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального, местного значения;
- информация о территориях объектов культурного наследия (Правила землепользования и застройки);
- сведения о зонах с особыми условиями использования территорий (Правила землепользования и застройки);

- сведения о разрешенных видах земельных участков, установленных в Правилах землепользования и застройки, зарегистрированных в Росреестре;
- территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- данные о фактическом использовании территорий в границах города;
- сведения об объектах недвижимости, в том числе их функциональном назначении, с указанием регистрации сведений в Росреестре (с дифференциацией на объекты федерального, регионального и местного значения);
- информация об организациях, размещенных в объектах недвижимости и фактическом использовании объектов недвижимости.

Очень важно, чтобы сведения были систематизированы и позволяли обобщать информацию:

- номенклатура функциональных зон (ссылка на документ);
- количество зон одного наименования (ссылка на документ);
- суммарная площадь зон одного наименования (ссылка на документ).

Одним из самых сложных вопросов является оценка фактического использования территорий и объектов недвижимости. Безусловно, подобные вопросы будут постепенно решаться путем сопоставления разнородных документов (генеральных планов, правил землепользования и застройки, градостроитель-

ных планов земельного участка, сведений, зарегистрированных в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, а также в налоговых органах).

Однако эти источники данных не полные, ведь возможности использования существующего фонда недвижимости очень разнообразны (в одном здании может размещаться магазин, баня, мясной цех и спортзал). Фактическое использование объектов недвижимости является динамическим процессом. У одной организации могут быть десятки и сотни подразделений и представительств, занимающих небольшие площади в разных районах города, а юридический адрес один.

Для решения этой проблемы недостаточно определить источники данных, которые позволяли бы аккумулировать и анализировать оперативную информацию, но нужно стандартизировать сведения посредством генерализации для сравнения нормативных и фактических параметров. Особенно важно определить набор исходных данных и индикаторов, по которым можно судить о фактическом использовании территорий и объектов недвижимости. Наиболее перспективным направлением в развитии статистических инструментов является организация информационного взаимодействия с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии.

Вопрос о контроле за использованием объектов недвижимости значительно более сложный, так как процесс управления таким имуществом (зданиями, сооружениями) осуществляет собственник объекта [Власова, 2018. С. 61–62]. Необходима организация информационного взаимодействия с Росреестром и Федеральной налоговой службой в целях мониторинга фактического использования земельных участков и объектов недвижимости для решения задач территориального планирования и мониторинга реализации утвержденных градостроительных решений. Для этого необходима разработка дополнительного статистического и аналитического аппарата. Для оценки качества жилищного фонда предлагается использовать номенклатуру показателей, предусмотренных Федеральной службой государственной статистики.

### Вопросы благоустройства населенных пунктов

Развитие и состояние жилого фонда – это не единственное направление для мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений. На феде-

ральном, региональном и местном уровне особое внимание уделяется развитию фонда объектов, которые предназначены для размещения социально значимых организаций (детских садов, школ, поликлиник, больниц, спорта, культуры, социальной защиты населения). В последние годы большое внимание уделяется вопросам благоустройства населенных пунктов [Hesperger, Oliveira, Pagliarin, Palka, Verburg, Gradinaru, 2018. Р. 33–41; Бодур, Туровникова, 2017. С. 135–137]. Понятие «благоустройство» довольно широкое, а сведения о мероприятиях, которые проводятся организациями, могут собираться в различных статистических формах.

Важнейшим блоком данных, которые предлагаются включить в «паспорт города», являются сведения, которые позволяют анализировать «распределение населения по территории города». Городское население можно рассматривать с разных точек зрения (**рисунок 2**).

Результаты многолетних исследований показывают, что при качественной подготовке документов территориального планирования и нормативов по планировке территорий проводится оценка и прогноз численности населения, в том числе в разрезе локальных территорий. Однако система мониторинга, в том числе анализ и прогноз половозрастной структуры населения, не функционирует; исследования проводятся для решения локальных проблем (обеспечение детей дошкольными образовательными организациями, подвоз детей в эти организации, обеспечение своевременного прибытия машин скорой медицинской помощи, спасательных служб и т.д.).

**Рисунок 2. Формирование блока данных в составе «паспорта города» для характеристики планируемого и фактического распределения населения**

**Figure 2. Formation of a data block as part of a 'City Profile' to characterize the planned and actual distribution of the population**



Ведомственный подход к оценке численности и структуре населения очень затрудняет решение прикладных градостроительных задач. Градостроительные нормативы оперируют двумя довольно информативными показателями: обеспеченность (количество единиц мощности на 1 000 человек жителей) и пешеходно-транспортная доступность, которая характеризуется общим временем в пути. Именно для определения этих показателей необходимо обобщение и систематизация сведений, которые сейчас аккумулируются в различных информационных системах, в том числе частично собираются Федеральной службой государственной статистики.

Можно выделить основные направления для обобщения данных о населении конкретного города. Во-первых, его можно дифференцировать на городское и сельское, при этом разделив его по территориальным единицам в границах города, если они установлены. Жители города – это популяция, которую можно дифференцировать по полу и возрасту. Несомненно, что для решения градостроительных задач необходим учет количества инвалидов, в том числе в различных возрастных группах. Для прогнозирования объема потребности в объектах социальной инфраструктуры целесообразно проводить анализ национального состава населения. Как уже неоднократно подчеркивалось выше, чем более корректно собраны данные в разрезе дробных территориальных единиц, тем выше качество проектных решений и эффективность реализованных градостроительных мероприятий.

В настоящее время нет однозначного механизма определения численности и половозрастных характеристик жителей с дифференциацией на локальные территории, следовательно, нет и стандартизованных статистических форм. Решение этой задачи связано с отсутствием института «прописки», единого источника данных. Сведения могут поступать из различных источников, но требуют дополнительной обработки и генерализации. Создание новых методов обработки информации может стать альтернативой дорогостоящей Всероссийской переписи населения.

Жилые дома могут быть дифференциованы по локальным территориям, при наличии картографической и семантической информации в Росреестре. Однако в настоящее время отсутствуют специализированные статистические формы, ввиду того что понятия «квартал», «микрорайон» как единицы внутрирайонного территориального деления в границах городов не закреплены.

Жители города, а в некоторых случаях и не только они, являются участниками рынка труда, в том числе они могут быть безработными, «самозанятыми», официально трудоустроеными в различных секторах экономики. Это те же самые люди, численность которых оценили как жителей города (в том числе по полу, возрасту, национальности), как жителей жилых домов. Безусловно, что при сопоставлении числен-

ности трудоспособного населения и работающих в конкретных отраслях и на предприятиях возникает необходимость учесть большое количество нюансов, в том числе маятниковую миграцию из других населенных пунктов. Однако совершенствование системы учета, формирование информационных ресурсов Пенсионного фонда Российской Федерации должно способствовать решению этой проблемы. При этом необходимо учитывать, что распределение населения динамично, обусловлено реализацией градостроительных мероприятий, строительством новых жилых домов, ликвидацией аварийного жилищного фонда.

Для разработки документов территориального планирования различного уровня, документов по планировке территорий, нормативов градостроительного проектирования, а также их мониторинга возможно использование разнообразных статистических форм, утвержденных Федеральной службой государственной статистики, однако количество показателей, характеризующих численность отдельных групп населения, которые можно сопоставить с объектами недвижимости и градостроительными мероприятиями, не много. В связи с этим целесообразно усилить информационное взаимодействие не только с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной налоговой службой, но и с Пенсионным фондом Российской Федерации, а также информационными системами Управления миграционной службы Российской Федерации. В противном случае, оценить результативность и эффективность градостроительных мероприятий, которые требуют крупных финансовых инвестиций и человеческого капитала, а тем более их качественно планировать не представляется возможным.

В четвертом блоке данных требуется выделить в отдельную группу инфраструктурные объекты (транспортные, инженерные сооружения, сети) различного масштаба. Необходимость этого обусловлена следующими обстоятельствами:

- для размещения таких объектов необходима территория (земельные участки);
- их размещение требует выполнения большого комплекса требований, обеспечивающих безопасность для населения и окружающей среды;
- функционирование этих объектов обеспечивает связь территорий, безопасность и качество жизнедеятельности населения.

Следует также отметить, что какой бы высокой достоверностью и актуальностью ни обладали количественные статистические данные, описать ими инфраструктурную «связанность» территорий без наличия картографической информации не представляется возможным.

Результаты проведенных исследований свидетельствуют о том, что в настоящее время собирается большой массив статистической информации, ко-

торая может быть использована для обоснования и мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений. Однако сбор, систематизация, группировка и публикация данных осуществляются по отраслевому принципу, что затрудняет использование итоговых результатов для решения градостроительных задач.

## Заключение

Таким образом, для обоснования и мониторинга реализации документов территориального планирования различного уровня, документов по планировке территорий и линейных объектов, нормативов градостроительного проектирования регионального и местного уровня, а также правил землепользования и застройки необходимо сформировать обобщенный «пакет данных». Этот пакет статистической информации можно обозначить наименованием «паспорт города», в нем должна быть объединена информация, систематизированная как минимум по четырем блокам:

Атрибутивная информация, идентифицирующая город и характеризующая наличие документов стратегического и территориального планирования, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки.

Информация, позволяющая анализировать фактическое градостроительное развитие города по направлениям:

- нормативное и фактическое функциональное зонирование территорий;
- планируемое и фактическое размещение объектов капитального строительства;
- планируемое и фактическое использование таких объектов.

Информация, позволяющая анализировать планируемое и фактическое распределение населения по территории города (численность и половозрастной состав).

Информация, характеризующая плановое и фактическое размещение, мощность и состояние инфраструктурных объектов (транспортные, инженерные сооружения и сети различного масштаба).

Для создания «паспорта города» предлагается сформировать электронный каталог данных с перечнем рекомендуемых к использованию актуальных статистических форм, которые будут дифференцированы не только по блокам и отраслевым признакам, но и по масштабу обобщаемой информации. Для мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений, а также обоснования новых, необходима информация, характеризующая отдельные объекты и организации.

Для повышения качества сведений, используемых для обоснования и мониторинга реализации ранее принятых градостроительных решений, предлагается расширить номенклатуру статистических данных, поступающих из информационных ресурсов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда Российской Федерации и Федеральной миграционной службы. Эти сведения необходимы для конкретизации информации о фактическом использовании земельных ресурсов, объектов недвижимости и отдельных помещений, численности и распределении населения. Информационный обмен не должен ограничиваться простой информацией, но содержать картографические элементы, что позволяет более корректно интерпретировать дискретные и обобщенные сведения, оценивать «связанность» территорий и процессов.

Формирование «паспорта города» позволит не только более корректно оценивать качество городской среды по системе индикативных признаков, но и анализировать факторы, обуславливающие сложившуюся ситуацию, разрабатывать адекватные меры для преодоления выявленных диспропорций, обосновывать приоритеты при формировании бюджетов различных уровней.

## Литература

Бодур Н.Д., Туровникова Е.А. Документы территориального планирования как ведущий фактор развития городов. *Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания: Сборник материалов XL Молодежной международной научно-практической конференции*. Новосибирск, 2017. С. 134–137.

Власова А.В. Система контроля за использованием объектов недвижимости в московском регионе. *Научный журнал «Студенческий»*. 2018. № 21-2(41). С. 60–62.

Hesperger A.M., Oliveira E., Pagliarin S., Palka G., Verburg P., Gradinaru S. Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*. 2018. Vol. 51. P. 32–42.

## References

Bodur N.D., Turovnikova E.A. Spatial planning documents as a leading factor in urban development. *Intellectual potential of the 21st century: levels of cognition: Collection of materials of the XL Youth International Scientific and Practical Conference*. Novosibirsk, 2017. P. 134–137. In Russian  
Hesperger A.M., Oliveira E., Pagliarin S., Palka G., Verburg P., Gradina-

ru S. Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*. 2018. Vol. 51. P. 32–42. In English

Vlasova A.V. The control system for the use of real estate in the Moscow region. *Nauchnyi zhurnal 'Studencheskii'*. 2018. № 21-2(41). P. 60–62. In Russian

# ИДЕЯ ЕВРОПЫ ПОБЕЖДАЕТ ПРАВЫЙ ПОПУЛИЗМ НА ЕВРОВЫБОРАХ

**СВЕТЛАНА АХУНДОВНА ТАТУНЦ,** доктор социологических наук, профессор факультета мировой политики Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1). Email: fr-pr-st@yandex.ru

**КАТАРИНА БЕРНДТ,** кандидат филологических наук, заведующая кафедрой русского языка Дюссельдорфская Высшая народная школа (BRD, Postfach, 40200 Düsseldorf). E-mail: katharina.berndt@duesseldorf.de

**Аннотация:** Вопреки ожиданиям евроскептиков, политических лидеров и части экспернского сообщества на выборах в Европейский парламент в мае 2019 года ни традиционные центристские партии, ни набирающие в последние годы электоральный ресурс правопопулистские партии (за исключением Франции, Италии, Венгрии и Польши) не сумели занять лидирующие позиции. По популярности и электоральной поддержке они уступили «зеленым» партиям – защитникам экологии и климата. Авторы статьи указывают на демографическое обновление избирателей и их активность в социальных сетях в предвыборный период. Среди факторов, сыгравших важную роль в мобилизации молодых избирателей, пришедших к урнам, чтобы проголосовать за Европарламент, средний возраст членов которого составляет 55 лет, были стремление защиты идеи Европы от правопопулистских и националистических партий и участие в массовых акциях протеста школьников, студентов, молодежи против угрозы глобального потепления, проходящих каждую пятницу во многих «старых» странах ЕС. Это привело к значительному успеху европейских «зеленых» партий, получивших рекордные 74 мандата. Вскрывается инструментарий, которым пользовались европейские структуры с целью информирования избирателей обо всем спектре политического ландшафта стран ЕС. Важным итогом европейских выборов авторы считают не только активное участие молодежи, но и фактический конец господствовавшей в Европарламенте двухпартийной системы и полную политическую фрагментацию законодательного органа Евросоюза, которая может привести к нарушению многолетней стабильности этой структуры. Скромные, по сравнению с прогнозами, результаты правопопулистских партий на выборах в Европарламент авторы объясняют эксплицитной позицией европейской молодежи, которая верит в будущее единой Европы, выступает против евроскептицизма и сепаратизма, популизма и национализма.

**Ключевые слова:** выборы, Европейский парламент, правые популисты, центристские партии, политическая фрагментация, Европейский Союз, Европейская комиссия

Статья поступила в редакцию 6 октября 2019 года.

Татунц С.А., Берндт К. Идея Европы побеждает правый populism на евровыборах. Государственная служба. 2019. № 5. С. 76–82.

## THE IDEA OF EUROPE DEFEATS RIGHT-WING POPULISM IN THE EUROPEAN ELECTIONS

**SVETLANA A. TATUNTS,** Dr. Sci. (Sociology), Professor of The World Politics Department

Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie gory, Moscow, 119991). Email: fr-pr-st@yandex.ru

**KATHARINA BERNDT,** PhD (Philology), Head of The Russian Language Department

Düsseldorf Adult Education Center (Germany P. B. 40200 Düsseldorf). Email: katharina.berndt@duesseldorf.de

**Abstract:** Contrary to the expectations of Euro-skeptics, political leaders and parts of the expert community, neither the traditional centrist parties nor the right-wing populist parties (with the exception of France, Italy, Hungary and Poland) were able to conquer the majority of the votes in the May 2019 elections to the European Parliament. On popularity and electoral support they conceded to 'green' parties - defenders of ecology and climate. The authors of the article point to the demographic renewal of voters and their activity on social networks during the election campaign. Among the factors that played an important role in mobilizing young voters who came to the ballot box to vote for the European Parliament, the average age of whose members is a solid 55 years, were the desire to protect the idea of Europe from the right-populist and nationalist parties and participation in mass protests of schoolchildren, students, young people against the threat of global warming, held every Friday in many 'old' EU countries. This led to a significant success of the European 'green' parties, which received a record-breaking 74 mandates. The tools used by European structures to inform voters about the entire spectrum of the political landscape of the EU countries are revealed. The authors believe that the important outcome of the European elections is not only the active participation of young people, but also the actual end of the two-party system that prevailed in the European Parliament and the complete political fragmentation of the EU legislature, which can lead to a violation of the long-term stability of this structure. The authors explain the modest results of the right-populist parties in the elections to the European Parliament by the explicit position of European youth, who believe in the future of a United Europe, oppose euroscepticism and separatism, populism and nationalism.

**Keywords:** elections, European Parliament, right-wing populism, centrist parties, political fragmentation, European Union, European Commission

The article was received on October 6, 2019.

Tatunts S.A., Berndt K. The idea of Europe defeats right-wing populism in the European elections. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 76–82. In Russian

## Введение

Европейские парламентские выборы, прошедшие в мае 2019 года во всех 28 странах Европейского Союза, а также последовавшее осенью назначение комиссаров в высший орган исполнительной власти ЕС продемонстрировали политические настроения европейских избирателей, которые изменились не в пользу традиционных центристских партий. Они, как лакмусовая бумажка, выявили слабые места институционального развития Евросоюза, особенно в процедуре избрания председателя Еврокомиссии. Майские выборы проходили на фоне оживляющегося по всей Европе экологического движения молодежи (*Fridays for future*), инициированного шведской активисткой-школьницей, и все возрастающего значения электронных СМИ и социальных сетей, приведших к высокой избирательной активности граждан.

Результаты евровыборов в российском научном сообществе освещались не слишком активно, видимо потому, что перед лицом глобальных конфликтов в Сирии и в Ираке, острых проблем во взаимоотношениях трансатлантических партнеров с Ираном и развязавшегося торгово-экономического противостояния США и Китая, проблемы относительно спокойной и благополучной Европы (если не считать последствия так и не закончившегося миграционного кризиса), отступают на второй план.

Исключением были публикации Института Европы Российской академии наук, посвященные, в основном, странам Восточной Европы, где европейские выборы традиционно являлись «вторичными» по сравнению с национальными. Однако в мае 2019 года наблюдался значительный всплеск избирательной активности граждан, например, в Польше, Венгрии, Румынии, Чехии и Словакии. При этом практически во всех странах Вишеградской группы повторились результаты национальных выборов предыдущего года [Веденников, 2019; Гуселетова, 2019].

Мы попытаемся в своей статье проанализировать причины отсутствия большого успеха на этих выборах правопопулистских партий, а также факторы, приведшие к высокой явке избирателей в западноевропейских странах. Кроме того, мы дадим оценку новому политическому составу избранного Европарламента и новой Еврокомиссии, для которых характерна большая фрагментация. Эта раздробленность политических сил привела к парадоксальной ситуации, когда в Европейский парламент уже во второй раз попадают представители партии „Die Partei“ (ФРГ), состоящей собственно из комедиантов, не имеющих никакой партийной программы [Sonneborn, 2019].

## Правые популисты в новом парламенте составляют только 24%

Вопреки худшим ожиданиям, победу на европейских выборах одержала европейская либеральная демократия, а не правые популисты. Три четверти

избранных от имени 420 миллионов избирателей в странах ЕС парламентариев занимают все-таки проевропейские партии. Однако следует отметить, что в результате прошедших выборов впервые в истории Европарламента центристские партии не имеют больше 50% всех мест, и в таких странах ЕС, как Франция, Великобритания, Италия первые места на евровыборах завоевали именно евроскептики (Марин Ле Пен, Найджел Фарадж, Маттео Сальвини), а не проевропейские политические силы.

В Италии М. Сальвини, тогда еще министр внутренних дел, со своей «Лигой Севера» стал самой влиятельной политической силой. Во Франции М. Ле Пен со своим переименованным «Национальным объединением» (*Rassemblement national*) обошла движение президента Эмманюэля Макрона «Вперед, Республика!» (*La République en Marche!*) и, несмотря на то, что сама она уже выбыла из рядов европарламентариев и стала членом Национального собрания Франции, одержала победу на европейских выборах уже второй раз, получив 23,3% голосов избирателей по сравнению с 22,4% голосов, отданных в пользу движения Э. Макрона.

В таких странах, как Польша и Венгрия, где партии «Право и Справедливость» Ярослава Качинского и «Фидес» Виктора Орбана снова набрали по 46% и 52% соответственно, правые популисты хоть и не досчитались части голосов своих избирателей, но по-прежнему остаются на лидирующих политических позициях. Только в «старых» странах ЕС, где наблюдался сильный всплеск правого популизма на предыдущих европейских выборах<sup>1</sup>, правопопулистские силы не добились желаемых результатов. Это касается Германии, где «Альтернатива для Германии» (АдГ) получила только 11%. Результат хоть и превышает на 50% показатели 2014 года (7,1%), но не соответствует ожиданиям, появившимся после ошеломляющего успеха АдГ на земельных выборах в Саксонии и Бранденбурге, где она получила 27,5% и 23,7% соответственно<sup>2</sup>. Аналитики предсказывали результаты европейских выборов на подобном уровне. Созданная в 2013 году правопопулистская АдГ в отличие от «Национального объединения» М. Ле Пен переживает глубокий кризис лидерства. За шесть лет своего существования она уже сменила пять председателей. Примечательно, что ее создатель (и совместно с Конрадом Адамом руководитель) евроскептик профессор Бернд Лукке, уходя из партии, высказывал самую резкую критику, особенно касательно усиления исламо-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Татунц С.А., Бернхт К. Европейские избиратели против европейских бюрократов. Государственная служба. 2014. № 6. С. 95–99.

<sup>2</sup> Stimmenanteile der AfD bei den jeweils letzten Landtagswahlen in den Bundesländern bis September 2019, 06.09.2019: <https://de.statista.com>

фобских и ксенофобских тенденций в партии и «антизападного, явно прорусского курса во внешней политике и по вопросам безопасности»<sup>3</sup>.

Последовавшие за ними председатели Фраuke Петри, ушедшая в 2017 году и тоже создавшая свою собственную партию впоследствии, Алиса Вайдель и нынешние председатели Йорг Мойтен и 78-летний Александр Гауланд страдают тем, что несмотря на то, что АдГ составляет самую крупную оппозиционную фракцию в немецком бундестаге, им никак не удается наладить профессиональную работу с представителями СМИ.

В первые годы своего существования партия называла их не иначе как «лжецами из прессы» (*Lügenpresse*) и всячески избегала контактов и выступлений в СМИ, надеясь только на свои интернет-публикации и присутствие в социальных сетях [Christen, Schrade, 2018]. В последние месяцы руководители партии, выступая на телевидении, часто оказываются под давлением чрезвычайно острых вопросов, обращенных к ним. Так, председатель тюрингского подразделения АдГ Бьорн Хекке ушел с интервью на центральном немецком телеканале, когда его высказывания напрямик сопоставляли с цитатами из книги А. Гитлера «Mein Kampf»<sup>4</sup>. В то же время, французские правые популисты убедительно выступают в СМИ против мультикультурализма и против исламизации Франции и как семейная династия вот уже 47 лет представляют националистические интересы французских избирателей в массмедиа. Еще на заре своей политической деятельности основатель партии «Национальный фронт» Жан-Мари Ле Пен вместе с дочерьми притягивал около 15 млн зрителей к экранам своими интервью для центральных французских телеканалов [Heyer, 2017. С. 51].

Создать первую правопопулистскую фракцию в Европарламенте «Европа наций и свободы» (ЕНС) в 2014 году (в нее входило 37 депутатов из девяти стран) во многом получилось тоже благодаря усилиям М. Ле Пен, выступавшей в 2019 году также активно за создание новой правой фракции с названием «Идентичность и демократия» (ИД, 73 места).

В общей сложности евроскептики получили 171 из 751 места в парламенте. Это, конечно, далеко от надежд М. Сальвини, который на национальном уровне со своей «Лигой» завоевал около трети голосов (34%) и надеялся собрать самую крупную фракцию в Европарламенте. Вместо этого правопопулистские и националистические силы теперь в Европарламенте разделены на три разные фракции, называющиеся «политическими группами»:

- созданная по инициативе трех лидеров (М. Сальвини, итальянская «Лига»<sup>5</sup>; М. Ле Пен, французское «Национальное объединение» и Й. Мойтен, немецкая АдГ) новая фракция «Идентичность и демократия» (ИД), получившая 73 места под руководством Марко Дзанни;
- Европейские левые / Лево-зеленые Севера (ЕЛ-ЛЗС), завоевавшие 41 место;
- «мягкие» евроскептики группы «Европейские консерваторы и реформисты» (ЕКР), занявшие 62 места (туда входит польская правящая партия «Право и Справедливость»).

Поскольку объединять свои усилия им пока не удается, они, скорей всего, будут лишь мешать инициативам других фракций, по-настоящему блокировать их решения они не смогут.

В ФРГ партия АдГ по сравнению со старым составом Европарламента увеличила количество своих мест только на четыре, в то время как немецкая «Зеленая партия» количество своих мандатов почти удвоила и по голосам избирателей (более 20%) даже обошла традиционных социал-демократов из Социал-демократической партии Германии (СДПГ), получивших только 16%<sup>6</sup>. Это выглядит закономерно на фоне глубокого кризиса в руководстве самой партии и отсутствия собственной профильной программы в условиях продолжающейся уже десять лет (с перерывом) «большой коалиции» с Христианско-демократическим союзом Германии, партией канцлера Ангелы Меркель.

Не смогли добиться ожидаемого прироста голосов избирателей и правопопулистские партии в Австрии, Дании, Нидерландах и в Испании.

### **Неожиданно высокая явка избирателей: роль СМИ и социальных сетей**

Умеренные результаты большинства правопопулистских партий в западноевропейских странах, кроме Франции и Италии, стали последствием неожиданно высокой избирательной активности граждан. Впервые с 1994 года явка на европейских выборах превысила отметку 50%, причем в пяти странах – Австрии, ФРГ, Дании, Чехии и Словакии – она повысилась на более чем 10 процентных пунктов, а в четырех странах – Испании, Венгрии, Польше и Румынии – даже на 15 пунктов<sup>7</sup>. Бросается в глаза рост электоральной активности именно в восточноевропейских странах, где, например, в Польше и Словакии, почти удвоилось участие граждан в европейских парламентских выборах.

Есть предположения, что такая мобилизация избирателей может отражать стремление изме-

5 AfD und Lega wollen rechte Fraktion bilden. 08.04.2019: <https://p.dw.com>

6 Europawahl 2019: Die Ergebnisse in der Übersicht, 27.05.2019: <https://www.tagesspiegel.de>

7 2019 European elections results: <https://election-results.eu>

3 Frankfurter Rundschau, 08.07.2015.

4 Björn Höcke bricht Interview mit ZDF ab, 15.09.2019. <https://www.zeit.de>

нить сам Европейский Союз и желание поддержать Европу в глобальном противостоянии США и Китая и в условиях торговой войны, развязавшейся не только между ними, но и между Брюсселем и Вашингтоном [Шишелина, 2019. С. 20]. Но, как нам кажется, более важен тот факт, что согласно соцопросам европейские граждане снова стали верить, что «их голос что-то изменит в ЕС». В мае этого года больше половины европейцев ответили утвердительно на этот вопрос – впервые с момента начала анкетирования 15 лет назад. Неудивительно, что есть большой разброс по странам («да» ответили, например, 73% датчан и только 19% греков)<sup>8</sup>. Следует отметить, что именно молодые избиратели активно стали участвовать в европейских выборах. Если в 2014 году только 28% возрастной группы от 16–18 до 24 лет пришли к избирательным урнам, то сейчас – 42%, что соответствует пятидесятипроцентному росту. В следующей возрастной группе от 25 до 39 лет прирост тоже составил более трети.

И это происходит на фоне чрезвычайно «старого» Европарламента. Средний возраст европарламентария составляет 55 лет, что на 14 лет больше, чем средний возраст всех национальных парламентариев стран ЕС вместе взятых, и даже на пять лет больше самого «старого» европейского парламента – немецкого бундестага<sup>9</sup>. Из 751 депутата только 84 младше сорока лет. Но несмотря на то, что у молодых даже не было кандидатов-сверстников, очевидно, два фактора играли решающую роль в мобилизации молодого избирателя. Прежде всего, это желание защитить Европу от правопопулистских, националистических партий, которые, например, в Великобритании снова набрали свыше 30% голосов и далеко обошли либеральных демократов, получивших на евровыборах только 20% голосов, хотя именно они, а не Н. Фарадж, хотят, чтобы Великобритания оставалась в ЕС. Второй мощный фактор, который помог активизировать молодежь выйти на европейские выборы, это всеобъемлющие забастовки по пятницам западноевропейских школьников (в странах бывшего социалистического блока это движение не играет никакой роли) и «зеленая» волна протестов под началом Греты Тунберг в защиту экологии и климата. От этого, в первую очередь, выиграли все «зеленые» партии и кандидаты от экологических движений. В итоге фракция «Зеленые / Европейский Свободный Альянс» получила 74 места, на одно место больше, чем ИД. В частности, немецкая зеленая партия достигла рекордного результата на евровыборах 2019 года, получив свыше 20% голосов – больше,

чем традиционная СДПГ. Но и во Франции, Люксембурге и Финляндии соответствующие партии значительно прибавили.

Нам представляется, что евроусталость, приведшая к рекордно низкой явке на прошлых евровыборах, сменилась заметной предвыборной активностью также и в сети Интернет, особенно в социальных сетях. В ФРГ, например, за три дня до выборов в Европейский парламент разразился громкий скандал вокруг одного из видеоблогеров (Rezo), который выпустил часовой видеоролик, где резко критиковал политику правящих в большой коалиции ХДС и СДПГ в отношении защиты климата, запрета на распространение наркотиков, участия немецкой армии в американских атаках с помощью боевых дронов и все более заметного расслоения немецкого общества на сверхбогатую верхушку и большинство населения, которое уже трудно назвать средним классом, поскольку оно малоимущее<sup>10</sup>. Хотя блогер приводит недостаточную доказательную базу для своих обвинений, он призвал молодежь задуматься на темы актуальной политики, в том числе и у избирательных urn (рекомендация была не отдавать свой голос ни «старым» правящим партиям, ни «новой» парламентской оппозиции из АдГ). За несколько дней ролик посмотрели три миллиона человек, а генеральный секретарь ХДС дал пресс-конференцию, чтобы прокомментировать выступление Rezo.

Кроме активности избирателей в социальных сетях в некоторых странах уже давно успешно работают специальные интернет-платформы, которые распространяют политическую информацию о предвыборных программах партий и помогают избирателям определить свою позицию. В ФРГ это сайт Федерального агентства по политическим знаниям, на котором избирателям предлагается ответить на 38 вопросов по разным «проблемным зонам» внешней и внутренней политики страны, на базе чего алгоритм определяет наибольшее совпадение политических взглядов пользователя с предвыборной программой той или иной политической партии<sup>11</sup>. Это достаточно легкий и популярный среди молодых избирателей способ определить свои предпочтения.

Перед евровыборами в 2019 году им воспользовались почти 10 млн избирателей, а в общей сложности с 2002 года – свыше 70 млн<sup>12</sup>. Однако за несколько дней до дня выборов сайт пришлось закрыть по решению суда, который поддержал жалобу маленьких партий, что сайт, хоть и описывает политические позиций всех участников выборов – 41 партия, за которые можно было в

8 Feldman C. Half of EU Citizens Believe Their Voice Counts. 17.01. 2019: <https://www.statista.com>

9 Schlüter S. Warum ist das Europaparlament so alt? 22.05.2019: <https://www.jetzt.de>

10 Born C. Anti-CDU-Video erreicht Millionenpublikum. 22.05.2019: <https://www.deutschlandfunk.de>

11 Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de>

12 Die Nutzer des Wahl-O-Mat. 29.10.2018: <https://www.bpb.de>

Германии отдать свой голос (для евровыборов не существует 5%-го барьера), – но в итоге по анкете пользователя включал только восемь самых крупных партий.

Обобщая, можно отметить, что и интернет-платформы самих партий, и социальные сети (в основном, Facebook и Twitter) являются дешевым и эффективным средством, таргетированным на определенные группы избирателей при привлечении европейских граждан на избирательный участок [Катькина, 2016. С. 87]. В целом, они служат делу расширения присутствия кандидатов в депутаты и политических партий как таковых (количественные показатели членства уже многие годы стремительно падают во всех партиях и всех странах) в социомедийном пространстве. Они не только распространяют политические позиции и мнения, но и ликвидируют политическую безграмотность населения и, как ничто другое, помогают строить живой и достоверный прямой диалог политиков со своим избирателем. Это двусторонняя связь с аудиторией.

### **Потери больших центристских партий и фрагментация в Европарламенте**

Одним из главных итогов прошедших выборов можно считать конец той двухпартийной системы, которая в Европарламенте функционировала на протяжении последних сорока лет. Партии, которые на европейском уровне составляют Европейскую народную партию (ЕНП) и Партию европейских социалистов (ПЕС), получили только 326 мандатов (сейчас 44%, что на 9% меньше, чем раньше), будут вынуждены постоянно обращаться к другим фракциям, чтобы проводить свои решения по тем или иным вопросам. Создание неформальной трех-, четырехпартийной коалиции большинства с Альянсом либералов и демократов (АЛДЕ) и / или с зелеными тоже не сделает работу Европарламента слишком стабильной. В целом, можно подытожить, что выборы 2019 года привели к полной фрагментации политического ландшафта в ЕС и к значительной потере политического веса для центристов, в то время как либералы и зеленые его набирают, ибо их голоса каждый раз будут нужны для проведения политических решений. Это особенно важно в связи с тем, что законы в Европарламенте принимаются в двухступенчатом процессе, который во втором чтении требует решения абсолютного большинства не присутствующих (!), а всех избранных депутатов Европейского парламента. В то же время это символизирует некоторый момент политической стагнации в Европарламенте, ведь никакая другая коалиция, например, из левых, социал-демократов, либералов и зеленых тоже не достигла бы большинства. Правая коалиция ЕНП, например, с правыми популистами и евроскептиками тоже не-

возможна по идеологическим принципам, которые не позволяют христианским демократам войти с ними в альянс ни на национальном уровне, ни в европейском парламенте.

### **Изъяны институционального развития и отсутствие контроля при выборе Еврокомиссии**

Существующую десятилетиями систему неформальной «большой коалиции» критиковали множество раз как левые партии, так и либералы. Традиционная «двуухпартийность», которая манифестируется, например, в том, что пятилетний мандат президента Европарламента ЕНП и ПЕС просто разделяли поровну по времени на два с половиной года для каждой фракции. Эта политическая практика на высшем уровне не подкрепляется ни коалиционным соглашением, ни иными письменными договоренностями. Также не существует никакой официальной программы европейского правительства, и при голосованиях парламентариев не подчиняются партийной дисциплине, то есть могут принимать любые решения. Такая практика приводит к усиленной активности брюссельских лоббистов по интересующим их темам законодательного процесса и осложняет прогноз соотношения политических сил перед тем или иным голосованием. В большинстве случаев проходит то решение, по которому две крупнейшие фракции достигли консенсуса или хотя бы компромисса.

Так и получилось с процедурой назначения председателя Еврокомиссии, которая, как известно, в 2014 году в Европарламенте проходила впервые. До этого парламент только утверждал кандидата, выдвигаемого правительствами всех 28 стран-членов ЕС. Процесс страдал абсолютной непрозрачностью, парламентарии голосовали простым квалифицированным большинством за «продукт» закулисных торгов 28 правительств. Целью новой избирательной процедуры, базирующейся на принципе выбора из одного лидирующего кандидата от каждой фракции (*Spitzenkandidat*), была большая прозрачность и претворение в жизнь воли европейских избирателей при назначении исполнительной власти ЕС [Кондратьева, 2019; Потемкина, 2019]. В случае избрания бывшего премьера Люксембурга Жан-Клода Юнкера на этот пост в 2014 году эту цель можно было считать достигнутой. Летом 2019 года, когда ЕНП выдвинула в качестве «шпиценкандидата» своего председателя фракции и первого заместителя Еврокомиссии, мало кому известного немца Манфреда Вебера, ПЕС – действующего еврокомиссара Франса Тиммерманса, либералы – еврокомиссара Маргret Вестагер, а другие фракции – свои кандидатуры, сложилась патовая ситуация в силу того, что никто из них не смог собрать большинства голосов в парламенте, даже после проведенных 15 мая и транслируемых по каналу Евроньюс теледебатов шести

ведущих кандидатов. Непродуманная процедура фактически провалилась, и немецко-французский блок уже совершенно произвольным путем «протащил» свою тройку из немки Урсулы фон дер Ляйен в качестве председателя Еврокомиссии, бельгийского премьер-министра Шарля Мишеля как нового председателя Европейского Совета и Кристин Лагард, возглавившей Европейский центральный банк. Привыкшие к таким недемократичным, за-кулисным назначениям на важнейшие должности целого континента «старожилы» европейской политики А. Меркель и Ж.-К. Юнкер то ли в шутку, то ли всерьез прокомментировали так, что процедуру следует усовершенствовать и, возможно, в будущем подумать о прямых выборах на должность председателя Еврокомиссии, и что Юнкер уникальный человек – первый и последний шпиценкандидат на этот пост.

Произошедшее в июле (никакой спешки с выбором нового председателя Еврокомиссии не было, так как срок Ж.-К. Юнкера заканчивался только 1 ноября 2019 года) четко выявило изъяны в институциональном развитии ЕС, работающего в условиях «перманентного дефицита демократического контроля и столь же перманентной борьбы институтов за свои полномочия» [Кондратьева, 2019. С. 1]. Фактически снова взяли верх национальные интересы крупнейших европейских держав, а не профессиональные качества будущих руководителей европейского правительства. Кандидатура госпожи фон дер Ляйен была уязвима во многих отношениях, прежде всего она не имела за плечами никакого опыта на международной арене, работала лишь министром в разных областях на национальном уровне. Причем ее деятельность немцы вспоминают не самым лучшим образом. Под ее руководством в министерстве семьи и молодежи ФРГ на образовательные нужды детей из малоимущих семей<sup>13</sup> в 2007 году были потрачены 2,5 млн евро; 135 млн евро «ушли» на плачевно известное учебное судно «Горх Фок»<sup>14</sup>; только за первое полугодие 2019 года 155 млн евро выплатили внешним консультантам, так и не сумевшим наладить успешное перевооружение бундесвера, в бытность ее министром обороны. В ФРГ не считают эти траты удачно вложенными деньгами налогоплательщиков. А с экспортом оружия иракским курдам в 2014 году она даже нарушила исторический принцип немецких оборонщиков о недопустимости

поставок оружия участникам горячих военных конфликтов. Ни тот факт, что У. фон дер Ляйен будет первая в истории ЕС женщина, занимающая этот высокий пост, что еврокомиссаров-женщин в ее комиссии будет больше чем мужчин, ни свободное владение тремя европейскими языками, которые дочка европиновника и уроженка Брюсселя выучила в детстве, не могут восполнить отсутствие у нее политического опыта на международной арене. Канцлер ФРГ А. Меркель так прокомментировала 16 июля 2019 года в Берлине новое назначение: «Я сегодня теряю многолетнего ministra своего правительства, но получаю нового партнера в Брюсселе»<sup>15</sup>.

Пока в качестве приоритетных направлений У. фон дер Ляйен обозначила только справедливое налогообложение для европейского малого и среднего бизнеса, введение МРОТ во всех странах Евросоюза, общеевропейскую перестраховку национальных страховок от безработицы и защиту климата. На представлении своих 28 новых еврокомиссаров 10 сентября 2019 года она к этому списку добавила дигитализацию Европы, обращение экономики на благо людей и превращение Европы к 2050 году в первый континент, который будет нейтральным в смысле вредных для климата выбросов<sup>16</sup>. В плане институциональных изменений новый председатель Еврокомиссии переструктурировала и переименовывала многие важные функции Еврокомиссии, чем уже вызвала резкую критику специалистов. Так, например, отмечали, что четыре из ее восьми вице-президентов комиссий<sup>17</sup> в новой схеме субординации не будут иметь четкого верховенства над определенными комиссарами, как это было в комиссии Ж.-К. Юнкера. Также критиковали некоторые новые названия комиссаров (colleges) как двусмысленные. Почему, например, портфель вице-президента Маргаритис Шинас (Греция) называется «Защита нашего европейского стиля жизни», если он отвечает за миграцию, поступающую в основном из неевропейских культур? Не означает ли это ассимиляцию вновь прибывающих мигрантов вместо их полноценной интеграции?

В целом можно отметить, что, несмотря на выдержаный общий принцип «по одному комиссару на каждую страну-участницу», политически в новой Еврокомиссии главенствуют представители западноевропейских стран, поскольку ФРГ, Франция и Италия, а также Дания и Нидерланды получили самые значимые портфели (председательство,

13 Waldermann A. Die Wahrheit über das Elterngeld, Spiegel online, 11.06.2008. Электронный ресурс, Last accessed 15.08.2019: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/enttaeuschte-familien-die-wahrheit-ueber-das-elterngeld-a-558794.html>

14 Bundesrechnungshof prüft Kosten der «Gorch Fock»-Reparatur, Zeit, 13.01.2019. Электронный ресурс, Last accessed 27.09.2019: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-01/marine-gorch-fock-reparatur-vorwurf-kosten-bundeswehr-rechnungshof>

15 Ursula von der Leyen zur EU-Kommissionspräsidentin gewählt. 16.07.2019: <https://www.zeit.de>

16 Ursula von der Leyen. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. 16.07.2019: <https://ec.europa.eu/commission>

17 The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more. 10.09.2019: <https://ec.europa.eu/commission>

промышленную политику и внутренний рынок, экономику и торговлю, дигитализацию и экологию соответственно). Восточноевропейские комиссары будут отвечать за второстепенные задачи: расширение ЕС, сельское хозяйство, транспорт и управление кризисами (Венгрия, Польша, Румыния и Словения соответственно). Таким образом, в соответствии с определением Э. Макрона о «Европе двух скоростей», у руля новой Еврокомиссии окажется именно Западная Европа. А судьба первой европейской страны, решившей в 2016 году отказаться от членства в Евросоюзе (Великобритания), так и остается до сих пор нерешенной, потому что Европейский Союз не приложил достаточных усилий к обеспечению быстрого, чистого и честного брексита. Об этом британцы не забывают даже тогда, когда новоиспеченный президент Еврокомиссии говорит, что «в любом случае Великобритания остается нашим союзником, нашим партнером и нашим другом»<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ursula von der Leyen. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. 16.07.2019: <https://ec.europa.eu/commission>

Чрезвычайно положительными и полезными можно считать такие объявленные У. фон дер Ляйен инициативы, как введение полного электронного документооборота вместо бумажных файлов о заседаниях самой комиссии, последовательное внедрение принципа «one-in, one-out» для всех новых европейских законов, которые будут заменять собой старые законы, а не появляться дополнительно к уже существующим, что значительно сократит волокиту, а также ее идею о том, что сами еврокомиссары должны очень хорошо знать Европу и в течение ближайших двух с половиной лет объездить все страны-члены ЕС лично.

Насколько удастся новой Еврокомиссии успешно противостоять серьезным проблемам в экономике Евросоюза и в миграционной политике глобализирующегося мира, и насколько эффективно У. фон дер Ляйен сможет руководить 30-тысячной армией сотрудников, покажет время.

## Литература

- Веденников М.В. Особенности выборов в Европейский парламент 2019 г. в Чехии и Словакии. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2019. № 3. С. 23–29.
- Гуселетов Б.П. Европейские выборы 2019 г: статистика и прогнозы. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2019. № 3. С. 11–16.
- Катыкина А.Н. Выборы в Европейский парламент через призму социальных медиа как электорального ресурса. *Вестник РУДН. Серия Социология*. 2016. № 1. С. 85–91.
- Кондратьева Н.Б. Выборы Председателя Европейской комиссии: как это могло быть и как это было в 2019 году. *Институт Европы РАН. Аналитическая записка*. 2019. № 24 (№ 175).
- Потемкина О.Ю. Кто убил Spitzenkandidat? *Институт Европы РАН. Аналитическая записка*. 2019. № 23 (№ 174).
- Татунц С.А., Берндт К. Европейские избиратели против европейских бюрократов. *Государственная служба*. 2014. № 6. С. 95–99.
- Шишелина Л.Н. Центральная Европа: выборы в Европарламент в общеевропейском контексте. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2019. № 3. С. 17–22.
- Christen C., Schrade H.-J. Wir sind die Völker Europas! AfD und Bürgerwille im Europäischen Parlament. Speyer, 2018.
- Heyer J.A. Frankreich zwischen Le Pen und Macron. München: dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2017.
- Sonneborn M. Herr Sonneborn geht nach Brüssel: Abenteuer im Europaparlament. Köln: Kiepenheuer & Witsch GmbH & Co. KG, 2019

## References

- Christen C., Schrade H.-J. Wir sind die Völker Europas! AfD und Bürgerwille im Europäischen Parlament. Speyer, 2018. In German
- Guseletov B.P. 2019 European elections: statistics and forecasts. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*. 2019. № 3. P. 11–16. In Russian
- Heyer J.A. Frankreich zwischen Le Pen und Macron. München: dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2017. In German
- Katkina A.N. Elections to the European Parliament through the prism of social media as an electoral resource. *Vestnik RUDN. Serija Sociologija*. 2016. № 1. P. 85–91. In Russian
- Kondrateva N.B. Election of the President of the European Commission: how it could be and how it was in 2019. *Institute of Europe RAS. Analytic note*. 2019. № 24 (№ 175). In Russian
- Potemkina O.J. Who killed the Spitzenkandidat? *Institute of Europe RAS. Analytic note*. 2019. № 23 (№ 174). In Russian
- Shishelina L.N. Central Europe: European Parliament elections in a pan-European context. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*. 2019. № 3. P. 17–22. In Russian
- Sonneborn M. Herr Sonneborn geht nach Brüssel: Abenteuer im Europaparlament. Köln: Kiepenheuer & Witsch GmbH & Co. KG, 2019. In German
- Tatunts S.A., Berndt K. European voters against European bureaucrats. *Gosudarstvennaja sluzhba*. 2014. № 6. P. 95–99. In Russian
- Vedernikov M.B. Features of the European Parliament elections in 2019 in the Czech Republic and Slovakia. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN*. 2019. № 3. P. 23–29. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-83-95

# НОВЫЕ ШЕЛКОВЫЕ ПУТИ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СДЕРЖИВАНИЕ КИТАЯ СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ

**ЛОРАН ЭСТАШИ**, доктор экономических наук, доцент, преподаватель по международным финансам, макроэкономике и geopolитике

KEDGE Business School (Франция, 680 Cours de la Libération, 33405 Talence). E-mail: laurent.estachy@kedgebs.com

**Аннотация:** Заявление Председателя Китайской Народной Республики (КНР) Си Цзиньпина в 2013 году о проекте новых сухопутных и шелковых путях является частью более широкой меркантилистской китайской «Великой стратегии», направленной на замену Соединенных Штатов как глобальной гегемонистской державы. Такое видение новой администрации США доминирует с ноября 2016 года, с момента выборов президента Дональда Трампа. В статье впервые рассматривается проект новых китайских шелковых путей не только с экономической и коммерческой точек зрения, но и в разрезе geopolитических интересов и перспектив. Речь идет о сопоставлении констант геостратегических целей США в мире со временем окончания Второй мировой войны и работ американского geopolитика Николаса Джона Спикмана с новыми китайскими амбициями, лежащими в основе проектов, разработанных в рамках шелковых путей. Работа фокусируется на позиции правящей политической элиты США по отношению к Китаю: решающим становится влияние военного комплекса США, а также экономических советников, сосредоточенных на проблемах торгового дисбаланса между Соединенными Штатами и Китаем. В связи с этим автор выдвигает гипотезу о том, что американские финансовые круги, казначейство и центральный банк, крупные многонациональные фирмы и финансовые институты больше не рассматривают «системные» отношения, которые постепенно складывались между Соединенными Штатами и Китаем с момента возвращения Китая в капиталистическую сферу на рубеже 1980-х годов. В конце статьи отражены меры, принятые администрацией США с марта 2018 года, и объявление о введении тарифов, ориентированных исключительно на Китай. Другими словами, «великая» меркантилистская китайская стратегия теперь будет отвечать «контр» американской стратегии. За пределами Шелкового пути Соединенные Штаты действительно должны сдерживать подъем Китая во всех следующих формах: промышленной, технологической, коммерческой, финансовой, дипломатической и военной.

**Ключевые слова:** международная торговая политика, макроэкономика, платежный баланс, рынок долгосрочных ссудных капиталов, geopolитика

**Благодарность:** Перевод статьи на русский язык и ее редактирование – Пономаренко Елена Васильевна, доктор экономических наук, профессор, директор Российской-французского центра образования и консалтинга ИГСУ РАНХиГС

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2019 года.

Эсташি Л. Новые шелковые пути и финансово-экономическое сдерживание Китая Соединенными Штатами Америки. Государственная служба. 2019. № 5. С. 83–95.

## NEW SILK ROADS AND FINANCIAL AND ECONOMIC CONTAINMENT OF CHINA BY THE UNITED STATES OF AMERICA

**LAURENT ESTASHI**, Dr. Sci. (Economics), Associate Professor, Lecturer in International Finance, Macroeconomics and Geopolitics

KEDGE Business School (France, 680 Cours de la Libération, 33405 Talence). E-mail: laurent.estachy@kedgebs.com

**Annotation:** The statement in 2013 by President Xi Jinping on the draft of the new land and silk routes is part of the broader mercantilist Chinese 'Great Strategy' aimed at replacing the United States as a global hegemonic power. This vision of the new US administration has dominated since November 2016, since the election of President Donald Trump. This article is the first to consider the project of new Chinese silk roads, not only from an economic and commercial point of view, but also in terms of geopolitical interests and prospects. In other words, it is a question of comparing the constants of US geostrategic goals in the world since the end of World War II and the works of American geopolitician Nicholas John Speakman with the new Chinese ambitions underlying the projects developed within the framework of the silk roads. The work focuses on the position of the ruling US political sphere in relation to China: the decisive influence of the US military complex, as well as economic advisers focused on the problems of the trade imbalance between the United States and China. In this regard, the author hypothesizes that American financial circles, the Treasury and the central bank, large multinational companies and financial institutions no longer consider the 'systemic' relations that have gradually developed between the United States and China since the return of China to the capitalist sphere in the turn of the 1980s. In conclusion of the article the measures taken by the US administration since March 2018 are reflected, and the announcement of the introduction of tariffs focused exclusively on China. In other words, the 'great' mercantilist Chinese strategy will now respond to the 'counter' American strategy. Outside of the Silk Road, the United States really must restrain the rise of China in all these forms: industrial, technological, commercial, financial, diplomatic and military.

**Keywords:** international trade policy, macroeconomics, balance of payments, long-term loan capital market, geopolitics

**Acknowledgment:** Translation of the article into Russian and its editing – Elena Ponomarenko, Dr. Sci. (Economics), Professor, Director of the Russian-French Center for Education and Consulting, IPACS RANEPA

The article was received on September 30, 2019.

Estashi L. New silk roads and financial and economic containment of China by the United States of America. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 83–95. In Russian

## Введение

Концепция нового наземного Шелкового пути была впервые объявлена Председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 года в Казахстане во время визита в Университет имени Назарбаева. Месяц спустя он снова говорил об этом перед индонезийским парламентом, но на этот раз упомянул и морской новый шелковый путь. Для финансирования целого ряда инфраструктурных проектов вдоль этих новых сухопутных и морских маршрутов был создан Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (*Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*), о чем также проинформировал Си Цзиньпин.

Официально заявленные прежде всего экономическая и коммерческая цели таких проектов свидетельствуют об амбициях все большей интеграции Китая в евразийский континент. Наземный путь предполагает интеграцию с Центральной Азией и Европой, морской – со странами ASEAN через Южно-Китайское море, с Ближним Востоком и Восточной Азией через Индийский океан и, наконец, с Европой через Суэцкий канал и Средиземное море.

Инвестиции в эту беспрецедентную инициативу, согласно некоторым оценкам, могут достичь восьми тысяч миллиардов долларов до 2049 года, к 100-летнему юбилею провозглашения Китайской Народной Республики. Поэтому о ней говорят как о части «долгосрочной инициативы» (понятие, предложенное французским историком экономики Фернаном Броделем). В 2049 году, по словам Си Цзиньпина, Китай снова станет «богатым и могущественным», способным окончательно отомстить за «столетие унижения», начавшееся со времен первой опиумной войны в 1840 году.

В экономическом плане новые шелковые пути можно рассматривать как продолжение стратегии роста последних тридцати лет, ориентированной на экспорт и структурные инвестиции. Планируется, что инвестиции китайские государственные банки больше не будут инвестировать в Китай, а, в основном, переориентируются на зарубежные вложения. Это вызвано более медленным, чем предполагалось, переходом китайской экономики на потребление, который позволил бы найти новые выходы для

## Рисунок. Китайское видение

Источник: Center for Strategic and International Studies, CSIS

### Figure. Chinese vision

Source: Center for Strategic and International Studies, CSIS



существующих производственных мощностей на внутреннем рынке.

## Геостратегические цели и задачи

Чисто экономическая основа проекта, однако, вытесняется геостратегическим контекстом: шелковые пути, по сути, являются основным ответом Китая на попытки США препятствовать росту мощи КНР как военными инструментами, так и экономически.

В военном отношении администрация президента США Барака Обамы с 2011 года начала постепенное перемещение военно-морских и военно-воздушных сил в Тихом океане, квалифицированное как «pivot vers l'Asie» («поворот к Азии»): к 2020 году 60% всех внешних интервенционных баз США должны охватывать Китай. На экономическом и коммерческом фронте исключение Китая из переговоров по *l'Accord de Partenariat Trans-Pacifique* (Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве) также было частью логики сдерживания. В 2012 году, объединяя экономические, коммерческие и военные факторы, президент Барак Обама заявил:

*«Когда мы рассматриваем нашу военную безопасность в отношении Китая, одной из причин, по которой мы считаемся «опорой» Азиатско-Тихоокеанского региона, являются наши ожидания роста в регионе <...>, Китай может быть партнером, но мы посыпаем очень четкий сигнал: Америка является тихоокеанской державой. Таким образом, мы работаем со странами региона, чтобы обеспечить*

*беспрепятственное плавание судов и не мешать торговле<sup>1</sup>.*

Напомним, что эти инициативы администрации Обамы сами по себе отразились на территориальных амбициях Пекина в Южно-Китайском море, которые были четко продемонстрированы еще в 2009 году в Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>.

Утверждение о суверенитете Китая над большей частью Южно-Китайского моря не было новым, но его можно считать крупным дипломатическим событием для Пекина в контексте ослабления Соединенных Штатов после финансового и экономического кризиса в 2008 году. Для китайских лидеров пришло время разорвать дипломатическую линию Дэн Сяопина, находившегося у власти с 1978 по 1992 год, которая реализовалась с начала 1980-х годов и была направлена на возвращение Китая в лоно капитализма: не делать громких заявлений и отказаться от любого понятия *лидерства*. Таким образом, это серьезное дипломатическое изменение, произошедшее в 2009 году, заставляет нас пересмотреть наше видение глобальной geopolитической структуры.

### Морская держава против континентальных государств

Со времени работ американского военно-морского теоретика и историка, контр-адмирала, одного из основателей geopolитики Альфреда Мэхэна (1840–1914), автора книги «Влияние морской силы на историю» [Mahan, 1890], Соединенные Штаты позиционировались как крупнейшая морская держава. Кроме того, geopolитическое позиционирование страны руководствовалось доктриной английского географа и geopolитика эра Хэлфорда Маккинчера (1861–1947), выступавшего за сдерживание любой континентальной державы, которая может доминировать в Евразии. Так, во второй половине XIX века стремление России выйти к теплым морям стало восприниматься как угроза интересам Британской империи в отношении ее жемчужины, Британской Индии. Это вызвало крупное англо-русское геостратегическое противостояние, известное под названием «Большая игра» – geopolитическое соперничество между Британской и Российской империями за господство в Южной и Центральной Азии.

Николас Спикмэн (1893–1943), американский академик, считающийся отцом geopolитики в Соединенных Штатах, синтезировал позиции Альфреда Мэхэна и Хэлфорда Маккинчера и определил свое geopolитическое видение [Spykman, 1942], соглас-

но которому политическая основа базировалась на неизменности американских стратегий со времен окончания Второй мировой войны. Этот подход был поддержан Збигневом Бжезинским (1928–2017), советником президента США Джимми Картера по национальной безопасности с 1977 по 1981 год [Brzezinski, 1997], и позже – в более общем виде – всеми администрациями США.

Спикмэн говорит, что «тот, кто контролирует границы Евразийского континента, контролирует континент, а тот, кто контролирует Евразию – контролирует судьбы мира». Таким образом, морская держава-гегемон, какой являются Соединенные Штаты, противостоит континентальным державам Евразии – России и Китаю. Точки разногласий находятся на границах Евразии: на Украине, на Ближнем Востоке, в Китайском море, Корее.

Однако, строя порты в Хамбантоте в Шри-Ланке и в Гвадаре в Пакистане, укрепляясь в Джибути или Пирее в Греции, Китай фактически движется вдоль границ евразийского континента. Используя разрастание государственных долгов, Китай создает ситуации зависимости, усиливая свое влияние на страны, получающие его финансирование. Эти результаты, по сути, коммерческие и мирные, достигаются им на фоне значительного подъема военно-морского флота, что вызывает обоснованные сомнения в их конечных целях.

По мнению китайских лидеров, новые Шелковые пути направлены на укрепление экономических, торговых и финансовых связей на евразийском континенте. Однако понятно, что их развитие также должно значительно увеличить глобальное влияние Китая. Концепция направлена на возвращение прошлого величия Китая, Срединной империи, превращения страны в самую передовую мировую державу. Таким образом, новые шелковые пути в своем морском и, возможно, военном измерении, находятся в прямой оппозиции американским geopolитическим целям контроля над границами евразийского континента. Они лежат в основе геостратегических ставок, учреждающих новую «большую игру» XXI века, которая на этот раз противопоставляет Соединенные Штаты и Китай.

### Изменение позиции по отношению к Китаю: сферы американского влияния

На данном этапе уместно поставить под сомнение соотношение сил в американских правящих кругах по отношению к Китаю. Финансовые круги Уолл-стрит уже давно благоприятствуют развитию отношений «системного» характера между США и Китаем. В данном контексте под термином Уолл-стрит мы рассматриваем финансовую сферу в широком смысле, включая министерство финансов США, Федеральную резервную систему (ФРС), то есть центральный банк США, и, конечно, все транснациональные компании США, котирующиеся на

1 Дебаты между Бараком Обамой и республиканцем Миттом Ромни. 22 октября 2012 г. <https://www.youtube.com/watch?v=JgT1DJSPAOM>

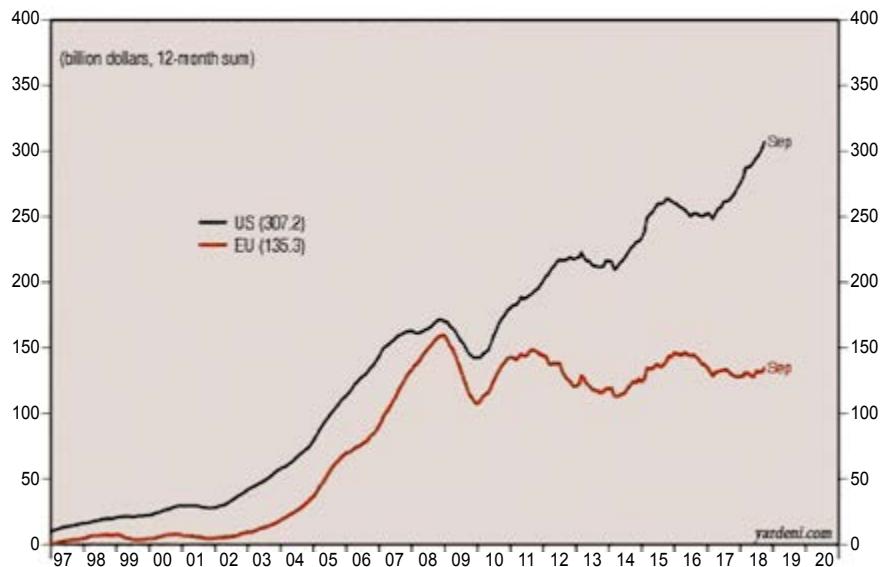
2 Речь идет о ноте, подтверждающей намерение Китая анексировать множество островов далеко за пределами эксклюзивных экономических зон, определенных международным правом.

**Диаграмма 1. Торговый баланс товаров Китая по регионам**

Источник: Информационный Центр China Customs и компания Haver Analytics

**Diagram 1. China's goods trade balance by region**

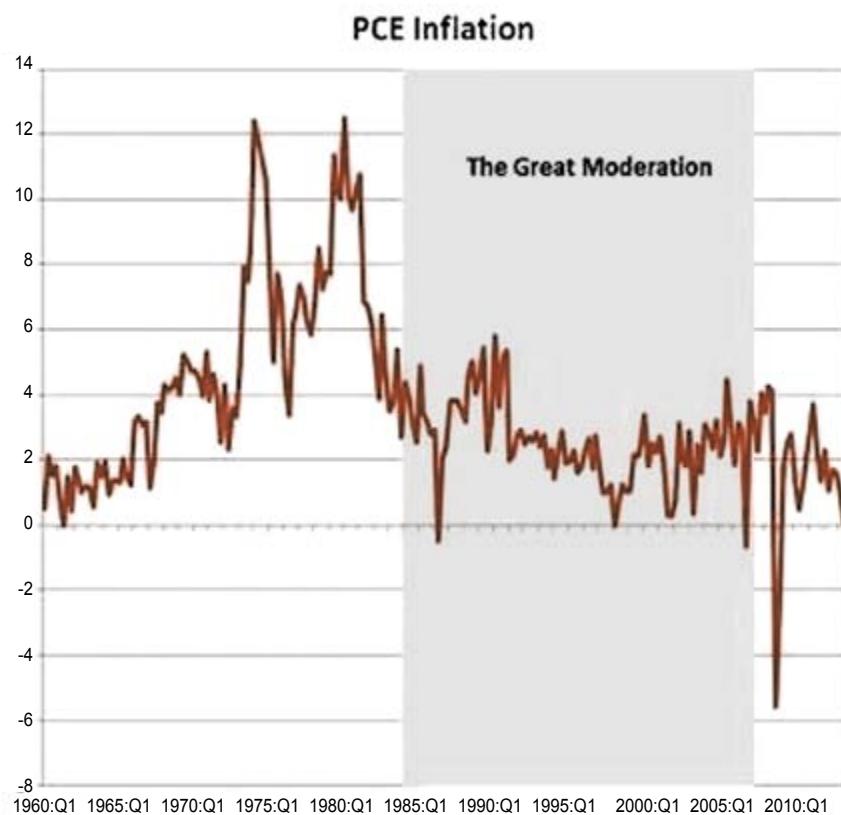
Source: China Customs Information Center and Haver Analytics

**Диаграмма 2. Инфляция в Соединенных Штатах (1960–2015)**

Источник: Bureau of Economic Analysis via Haver Analytics

**Diagram 2. Inflation in the United States (1960–2015)**

Source: Bureau of Economic Analysis via Haver Analytics



фондовом рынке, промышленном, сервисном или финансовом.

Казначейство США в прошлом было одним из первых бенефициаров этих «системных» отношений между Соединенными Штатами и Китаем: значительная доля рециркуляции китайского положительного сальдо торгового баланса фактически обеспечивается покупкой центральным банком Китая американских казначейских векселей. Этот рынок обладал характеристиками ликвидности и безопасности, которые первоначально были необходимы китайским властям. Министерство финансов США, таким образом, могло извлечь выгоду из низких ставок финансирования, но, самое главное, не было необходимости прибегать к политике жесткой экономии (повышение налогов и/или сокращение расходов), которая была необходима без этих вливаний ликвидности. Торговый дефицит США был квалифицирован как «безболезненный». Это одна из особенностей того, что обычно рассматривается как непомерная привилегия доллара США, то есть способность Соединенных Штатов финансировать в своей собственной валюте и без каких-либо реальных ограничений не только торговый, но и бюджетный дефицит.

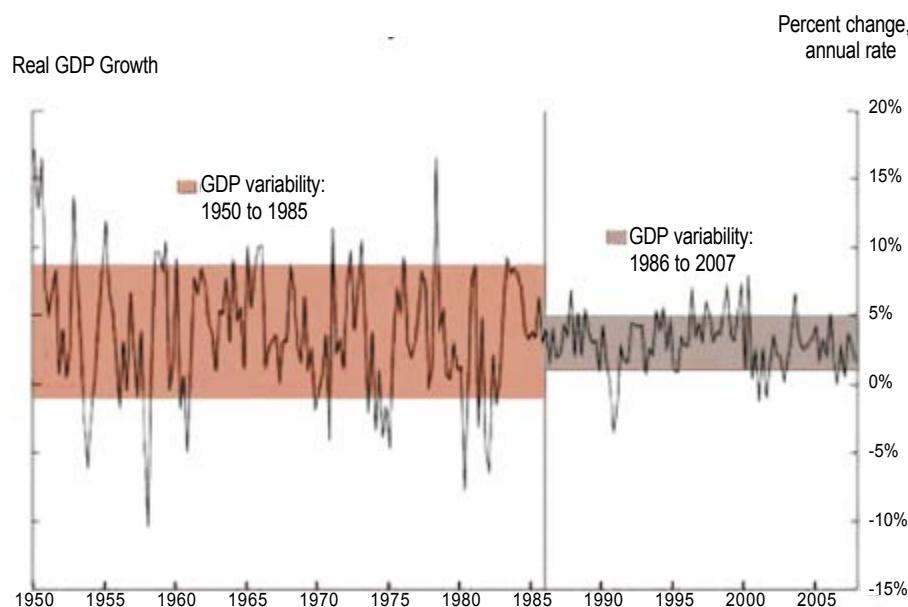
Таким образом, вторично используя положительное сальдо своего баланса, Китай внес значительный вклад в финансирование дефицита бюджета США. Вступление Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО) в конце 2001 года привело, в частности, к очень сильному росту его положительного сальдо торгового баланса, особенно в отношении США, что стало основным источником торгового дефицита США (диаграмма 1).

С начала 2014 года, несмотря на то, что положительное сальдо торгового баланса Китая побило все рекорды, повторное использование этого торгового сальдо в казначейских векселях США боль-

### Диаграмма 3. Изменение роста ВВП в США (1950–2008)

**Diagram 3. The variability of real GDP growth in the United States (1950–2008)**

Real GDP Growth



ше не производилось. Китай сократил свои активы почти на 150 миллиардов долларов: в январе 2014 года он удерживал казначейских векселей США на сумму более 1,3 триллиона долларов. В августе 2018 года – лишь около 1,1 триллиона долларов. Причины сложны – отток капитала из Китая, понижение давления на китайскую валюту юань, кризис китайского фондового рынка в 2015 году – но, главное, на сегодняшний день у казначейства США больше нет таких же интересов, как раньше, в поддержании «системных» отношений с Китаем. Он видит угрозу в потенциальной распродаже Китаем казначейских векселей, что приведет к росту долгосрочных ставок в США и, как следствие, к затратам на финансирование дефицита бюджета.

#### Пересмотр аналитической матрицы

Федеральная резервная система (Центральный банк США) также долгое время поощряла развитие «системных» отношений между США и Китаем. Эта взаимосвязь способствовала тому, что экономисты назвали периодом «большого сдерживания» как в условиях инфляции ([диаграмма 2](#)), так и в экономических циклах ([диаграмма 3](#)). Другими словами, колебания инфляции и годового роста были гораздо более умеренными в период между 1990 и 2007 годами, чем в предыдущие десятилетия, что способствовало успеху ФРС в достижении ее целей.

Однако кризис 2008 года показал, что «большое сдерживание» было достигнуто только ценой нарастания значительных дисбалансов для Соединенных Штатов, дефицита торгового баланса, резкого роста внешнего и внутреннего долга, деиндустриализации и т.д. По этой причине Бен Бернан-

ке (Ben Bernanke), президент ФРС, проанализировал макроэкономическую и финансовую ситуацию, сказав в марте 2009 года следующее: «С моей точки зрения, невозможно понять кризис без ссылки на глобальный торговый и финансовый дисбаланс, возникший в рамках платежного баланса США в предыдущие годы. Правда говоря, эти дисбалансы отражают хроническую нехватку сбережений в Соединенных Штатах по сравнению с инвестициями, а также избыток сбережений во многих развивающихся странах»<sup>3</sup>.

В конце 2008 года, в разгар финансового кризиса, экономика США даже столкнулась с серьезным дефляционным риском – кошмаром любого центрального банка, – ФРС в этом

контексте «пересматривала» свои инструменты. В то время она приступила к денежно-кредитной политике, характеризуемой как «количественное ослабление» (смягчение денежно-кредитной политики): при неспособности оживить экономику, несмотря на то, что краткосрочные процентные ставки сведены к нулю, ФРС приобрела облигации на значительные суммы и, таким образом, записала в актив баланса более 3,5 триллиона долларов облигаций в период с конца 2008 по 2014 год. В этом контексте 18 марта 2009 года Федеральная резервная система США объявила, что обязуется выкупить выпуск казначейских облигаций США, то есть дефицит бюджета США будет финансироваться Центральным банком. Это решение можно считать решающим, поскольку оно должно было обеспечить финансирование, по крайней мере, частично, бюджета США путем образования денежной массы *ex-nihilo* (с нуля). Другими словами, это решение можно рассматривать как современную форму печатного станка.

С чисто финансовой точки зрения целью было прежде всего ослабить, снизить всю кривую доходности. При этом снижение долгосрочных ставок должно было облегчить финансирование недвижимости, бизнеса и государства, рынки акций должны были снова начать работу. Основной целью стратегии было предотвращение внутренней экономиче-

<sup>3</sup> Бернанке Бен. Финансовая реформа для решения системных проблем. Выступление в Совете по международным отношениям. Вашингтон, округ Колумбия. 10 марта 2009 года. Bernanke Ben. Financial Reform to Address Systemic Risk, speech at the Council on Foreign Relations, Washington, D.C., March 10, 2009.

ской депрессии, подобной той, что наблюдалась в 1930-х годах<sup>4</sup>, и фактически оказалась удивительно эффективной.

Геополитическое прочтение ситуации может быть сделано в связи с заявлением от 18 марта 2009 года<sup>5</sup>: целесообразно, чтобы Соединенные Штаты восстановили свою финансовую независимость по отношению к зарубежным странам и, в частности, по отношению к Китаю, который, в свою очередь, покупая американские казначейские векселя, вполне справедливо считал себя банкиром-кредитором Соединенных Штатов. Политика потенциально неограниченного создания денежной массы ФРС действительно позволила вытеснить Китай с позиции «источника финансирования» казначейства США.

Это серьезное изменение правил игры. Возможно, оно менее впечатляет, чем решение президента Никсона от 15 августа 1971 года о прекращении разменности доллара на золото, но вполне сопоставимо с ним по характеру. Китайские власти были глубоко обеспокоены этим решением, в марте 2009 года, президент Народного банка Китая (PBC) Чжоу Сяочуань выпустил «рабочий документ», в котором подчеркивалась неотложность реформы международной валютной системы и прекращение непомерной долларовой привилегии<sup>6</sup>. Десять лет спустя ни одна реформа так и не появилась.

Сегодня денежно-кредитная политика ФРС может быть снова ограничена Китаем<sup>7</sup>, если он решит продать свой портфель казначейских векселей США в большей части или в полном объеме. Таким об-

разом, ФРС будет вынуждена покупать проданные казначейские векселя и, следовательно, увеличивать размер своего баланса. Однако с 2014 года она начала совершенно противоположный процесс в контексте нормализации своей денежно-кредитной политики: повышение процентных ставок, прекращение вливаний ликвидности и, начиная с 2017 года, постепенное возобновление роста ликвидности, ранее «введенной» в американскую экономику.

Наконец, американские транснациональные корпорации стали крупнейшими бенефициарами системных отношений между США и Китаем. Переориентация с 1990-х годов производственных цепочек на Китай с его дешевой рабочей силой и в целом недооцененным юанем действительно способствовали рекордному накоплению прибыли для многонациональных компаний, прежде всего американских. Полученная таким образом прибыль была такова, что в значительной степени способствовала установлению глобального «стандарт» прибыли на капитал не менее 15%.

Однако целый ряд событий вызвал кардинальную перемену мнений руководителей большого числа американских компаний. Значительную роль в этом сыграла кража Китаем интеллектуальной собственности, которая оценивается американскими источниками в более чем 200 миллиардов долларов в год. Китай планирует конкурировать с США в высокотехнологичном секторе. Так, согласно плану до 2025 года «Сделано в Китае» компании Кремниевой долины исключены из китайского рынка, Google, Amazon, Facebook вытеснены в пользу национальных чемпионов Китая – Baidou, Alibaba, Tencent. Приобретение же технологий китайскими компаниями вызывает подозрения в шпионаже (характерный пример наблюдается в секторе стратегических телекоммуникаций с Huawei и в области развития сети G5). Кроме того, на настроениях американских участников рынка оказались продажи Китаем своих товаров по демпинговым ценам, например, в сталелитейном или алюминиевом секторе. Это происходит во многом из-за избыточных мощностей китайских производителей и т.д. Другими словами, многие американские компании теперь все больше видят в китайском бизнесе не партнеров или субподрядчиков, а конкурентов, во многих случаях и недобросовестных<sup>8</sup>.

8 Нельзя утверждать, что на сегодняшний день все американские компании заняли отрицательную позицию по отношению к Китаю, некоторые не могут позволить себе такую роскошь, будучи в плена китайского рынка. В последнее десятилетие Китай стал для американских производителей основным рынком. Например, General Motors продала в 2018 году больше автомобилей в Китае, чем в Соединенных Штатах. Важен рынок Китая и для производителя самолетов Boeing. Другие компании зависят от китайского аутсорсинга, например, Apple.

4 Bernanke Ben. What the Fed did and why: supporting the recovery and sustaining price stability. *Wall Street Journal*. 2010. 4 ноября.

5 <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20090318a.htm>

6 13 марта 2009 года на пресс-конференции, закрывающей законодательную сессию 2009 года, Вэнь Цзябао, тогдашний государственный деятель Китая № 2, заявил: «Мы хотим, чтобы Соединенные Штаты выполнили свои обязательства, оставались надежной нацией и гарантировали безопасность китайских активов». 18 марта ФРС объявила о финансировании дефицита бюджета США путем денежной эмиссии. 23 марта Чжоу Сяочуань поставил под сомнение статус доллара как основной мировой валюты: <https://www.bis.org/review/r090402c.pdf>

7 В 2005 году денежно-кредитная политика ФРС уже была под давлением Китая: тогдашний президент ФРС Алан Гринспен предпочитал говорить о «загадке», когда долгосрочные ставки в США упали, а ФРС только что вернула свои налоговые ссуды в 150 базисных пунктах. Китай, в частности, использовал вторичное сальдо торгового баланса, покупая казначейские облигации или облигации, выпущенные Fannie Mae и Freddie Mac, не позволяя ФРС охладить американские рынки недвижимости и, в конечном итоге, способствуя финансовому и экономическому кризису 2008 года: <https://www.federalreserve.gov/Boarddocs/hh/2005/february/testimony.htm>

## Возвращение военно-промышленного комплекса США

Национальный торговый совет (*National trade council*), созданный в 2017 году, считает Китай основным источником кризиса 2008 года и последовавших за ним трудностей. Питер Наварро (Peter Navarro), профессор экономики и советник Белого дома, назначенный руководить этой новой организацией, является автором книги под недвусмысленным названием «Смерть от Китая: противостояние дракону – глобальный призыв к действию» (2011). В 2015 году автор продолжил ту же тему книгой «Крадущийся тигр: что означает китайский милитаризм для всего мира».

Именно в этом контексте, связывая международную торговлю, экономику и оборону, Пентагон – Министерство обороны США – вновь смог отстоять свои взгляды на Китай как на главную угрозу национальной безопасности США. Эта позиция не нова. После распада СССР в начале 2000-х годов Китай четко обозначен не только Пентагоном, но и Министерством иностранных дел в качестве нового соперника. В феврале 2000 года Кондолиза Райс (*Condoleezza Rice*), будущий советник по национальной безопасности и государственный секретарь Соединенных Штатов<sup>9</sup>, отметила: «Китай плохо переносит роль Соединенных Штатов в Азиатско-Тихоокеанском регионе <...> Китай не хочет сохранять статус-кво, но стремится изменить баланс сил в Азии в свою пользу». Эта точка зрения делала Китай в глазах администрации Клинтона стратегическим конкурентом, а не стратегическим партнером. Именно поэтому необходимо было обуздить растущую региональную мощь Китая и, как следствие, «углубить сотрудничество с Японией и Южной Кореей, а также поддерживать приверженность сильному военному присутствию в регионе»<sup>10</sup>.

Другими словами, министерства обороны и иностранных дел противостояли китайскому финансовому сектору в течение почти пятнадцати лет. Повторное использование китайского положительного сальдо, предоставление ликвидных средств и дешевое финансирование, низкая инфляция, рекордные прибыли для крупных транснациональ-

Walmart, который ежегодно импортирует китайскую продукцию на 50 миллиардов долларов, подвергся жесткой критике: по оценкам Института экономической политики (Robert E. Scott), более 400 000 рабочих мест в США были потеряны по этой причине за период с 2001 по 2013 год: <https://www.epi.org/publication/the-wal-mart-effect/>

<sup>9</sup> Государственный секретарь Соединенных Штатов с января 2005 года по январь 2009 года в администрации президента Джорджа Буша.

<sup>10</sup> Rice Condoleezza. Campaign 2000: Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*. 2000. № 1. 45-62.

ных корпораций США – все это было для американских лидеров свидетельством преимуществ, которые страна получает от «системных» отношений с Китаем. В этом контексте торговый дефицит не считался проблемой, деиндустриализация страны не компенсировалась потребителям США увеличением покупательной способности, вызванным импортом недорогих продуктов с территории Китая.

Однако эта концепция «покупательная способность, увеличивающая потребление / потребление – деиндустриализация» подвергалась серьезному сомнению во время последних президентских выборов в США. Штаты пришедшего в упадок Ржавого пояса, известного также как Индустриальный или Фабричный пояс, в частности, Мичиган, Огайо, Пенсильвания и Висконсин, фактически привели к изменению выборов в пользу новой администрации. Большинство избирателей в этих штатах отклонили ранее согласованную политику свободной торговли, которая считалась ответственной за деиндустриализацию страны<sup>11</sup>. Именно в этом контексте недавно созданный Национальный совет по торговле имеет гораздо большую силу влияния на администрацию США.

Подводя итог, можно сказать, что казначейство США, Центральный банк США и большая часть крупных американских компаний «пересмотрели» свои позиции по отношению к Китаю: «системные» отношения с Пекином больше не считаются такими выгодными, как в прошлом. В этом контексте следует сделать вывод, что Пентагон и министерство торговли восстановили контроль над американскими правящими кругами. Это знаменательное возвращение к командованию военно-промышленным комплексом в обновленном варианте, когда Китай заменит СССР в новой «холодной войне».

## Стратегия против стратегии

Если считать, как историк экономики Фернан Бродель, что гегемонистские схватки между великими державами представляют собой первый структурирующий фактор мирового экономического пространства, то описанный выше сдвиг в американских правящих кругах может привести к новой интерпретации. Например, к интерпретации Майкла Пиллсбери, директора с 2014 года Центра китайской стратегии Хадсонского института и автора трех книг о Китае, последняя из которых, «Столетний марафон: Китайская секретная стратегия по смещению Америки с позиции мировой сверхдержавы», была опубликована в 2016 году. Майкл Пиллсбери признается: «Мы полагали, что

<sup>11</sup> Округа, наиболее пострадавшие от китайской конкуренции, на президентских выборах 2016 года отдали предпочтение кандидату от республиканцев Дональду Трампу. См. *Bob Davis. Jump in Chinese Imports Gave Trump Election Boost, Study Finds. The Wall Street Journal*. 2016. 22 ноября.

американская поддержка хрупкого Китая позволит ему стать демократической и мирной державой без региональных амбиций или без глобального доминирования» [Pillsbury, 2016]. Теперь он считает, что «влияние китайских ястребов» недооценено, и это приводит его к важным выводам: «Китайская мечта должна была заменить Соединенные Штаты, как Соединенные Штаты заменили Британскую империю без единого выстрела» [Pillsbury, 2016]. Иными словами, «китайская мечта» Си Цзиньпина имела главным образом геостратегическое измерение: заменить Соединенные Штаты в качестве гегемонистской державы. Эта гипотеза сейчас находит понимание на самом высоком уровне американского руководства.

#### **Китайская меркантилистская стратегия**

В настоящее время этот тезис отдается сильным эхом на самом высоком уровне американского государства. Поэтому следует помнить, каковы были основные черты «Великой стратегии», которой придерживался Китай с начала 1980-х годов. Вот ее основные этапы.



Великая экономическая, коммерческая, финансовая, дипломатическая и военная стратегия легла в основу подъема Китая с момента его возвращения в мировую капиталистическую сферу. Речь идет о классическом случае в истории, этот тип стратегии был назван историками экономики «меркантилистской». В прошлом многие страны следовали ей в поисках гегемонистского положения в мире: Англия до середины XIX века, Франции времен Колбера и Наполеона, США от президентства Линкольна до Второй мировой войны, Германия при Бисмарке.

Напомним, что историки экономики Фернан Бродель и Иммануил Валлерстайн в своих трудах предлагают рамки интерпретации, в которой наста-

ивают на гегемонистских битвах между великими державами, причем конечные цели и задачи заключаются в контроле за ориентирами мировой экономики и, следовательно, захвате как можно большей прибыли при контроле глобального роста. Гипотезы о соперничестве власти между суверенными национальными государствами, о государственных стратегиях, действующих в основе мировой экономики, таким образом, проходят в их работах красной нитью. Многие их размышления сегодня можно охарактеризовать как «геополитические». Таким образом, эти рамки интерпретации радикально противоположны традиционным экономическим теориям международной торговли, соответствующим либеральному рыночному видению мира и, таким образом, традиционным образом настаивающим на кооперативном характере взаимовыгодных отношений *a priori*, о чем говорят Давид Рикардо в своем анализе сравнительных преимуществ или Адам Смит в анализе абсолютных преимуществ. Бродель преподносит нам важный урок: мировая гегемонистская держава большую часть времени выступает за свободную торговлю, поскольку ее компании и финансовые институты являются наиболее влиятельными, однако потенциальным претендентам придется внедрять стратегии защиты, называемые меркантилистскими [Braudel, 1979].

В целом, успех крупной меркантилистской стратегии измеряется, прежде всего, периодическими излишками торговли товарами и накоплением финансовых активов. Это экономическое и финансовое процветание затем имеет тенденцию превращаться в дипломатическую и военную силу. В случае Китая положительное сальдо торгового баланса (**диаграмма 4**) с начала 2000-х годов привело к накоплению значительных валютных резервов, достигших более четырех триллионов долларов в 2014 году.

Предполагая, что аналитические матрицы Петера Наварро и Майкла Пиллсбери в соответствии с заявлениями историков экономики, упомянутых выше, в настоящее время доминируют в Белом доме, можно говорить, в конечном итоге, что Китай преследовал и продолжает проводить великую меркантилистскую стратегию во всех вышеупомянутых измерениях, и что цель, к которой стремятся Соединенные Штаты, должна состоять *in fine* (в итоге – англ.) в сокращении китайского положительного сальдо торгового баланса.

При этом речь не идет о сокращении дефицита торгового баланса США, даже если цель кажется на вид идентичной. Действительно, сокращение дефицита торгового баланса ни в коем случае не желательно для Соединенных Штатов: чтобы доллар США оставался центральной валютой международной валютной системы, он должен оставаться таковым с американской точки зрения, пополняться по всему остальному миру, и американский тор-

говый дефицит – один из таких способов. Здесь нет ничего нового. Экономист Роберт Триффин (Robert Triffin, 1911–1993), советник президента Кеннеди и известный профессор Йельского университета, тщательно проанализировал этот вопрос, а также присущую долларовой системе нестабильность еще в 1950–60-х годах [Triffin, 1960].

Нобелевский лауреат по экономике Пол Кругман (Paul Robin Krugman) также настаивал на меркантилистской характеристики экономической и финансовой стратегии Китая: «Китай стал главной финансовой и коммерческой державой. <...> он следует меркантилистской политике, поддерживая свое положительное сальдо на искусственно высоком уровне. В нынешней ситуации депрессии эту политику можно четко охарактеризовать как хищническую»<sup>12</sup>. И добавлял: «Валютная политика Китая наиболее искаженная среди тех, которой когда-либо придерживалась любая крупная нация. <...> Большинство крупных экономик мира застряли в ловушке ликвидности – они находятся в глубокой депрессии, но не могут добиться восстановления путем снижения процентных ставок, поскольку соответствующие ставки уже около нуля. Китай, создавая неоправданное положительное сальдо торгового баланса, фактически налагает антимонопольные меры на эти экономики, который они не могут преодолеть»<sup>13</sup>.

Предполагая, что в настоящее время основной целью Соединенных Штатов является сокращение положительного сальдо торгового баланса Китая, необходимо тщательно оценить последовательные экономические, коммерческие и финансовые действия, предпринятые правительством США в течение 2018 года. Эти действия на самом деле направлены на стратегические цели, поскольку речь идет о сокращении или даже устранении положительного сальдо торгового баланса Китая и, таким образом, истощении основного источника роста Китая.

### Стратегические цели Соединенных Штатов Америки

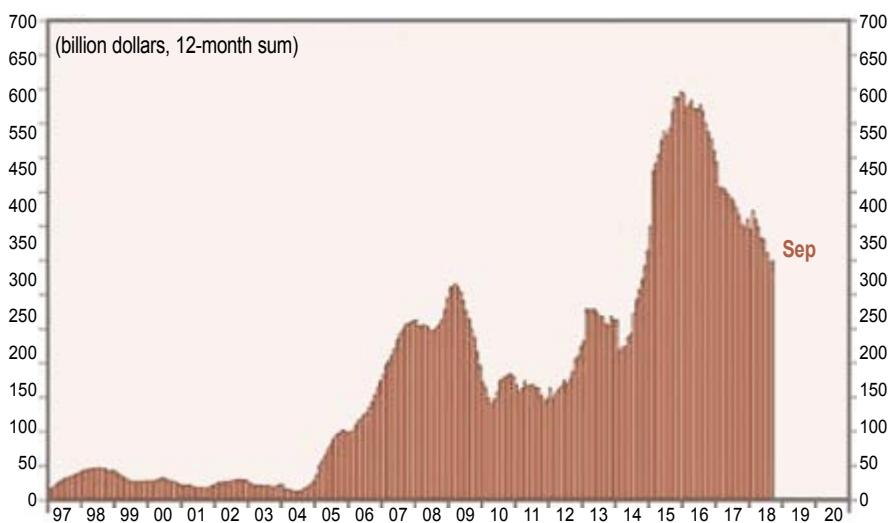
Для Вашингтона первой стратегической целью является ограничение экспорта Китая в США. 23 марта 2018 года президент Дональд Трамп объявил о первой волне надбавок на сумму 50 миллиардов долларов на товары, импортируемые из

### Диаграмма 4. Внешнеторговый баланс КНР

Источник: Customs and Haver Analytics

### Diagram 4. China's foreign trade balance

Source: Customs and Haver Analytics



Китая. В сентябре 2018 года администрация США объявила, что дополнительные 200 миллиардов долларов будут облагаться таможенными сборами, увеличенными с 10% до 25% с 1 января 2019 года. Президент США оправдал свои заявления тем, что китайские деловые практики представляют серьезную угрозу здоровью и процветанию экономики США в долгосрочной перспективе. Наконец, в Twitter и прессе обсуждалась третья волна налоговых обложений, на этот раз на дополнительные товары в сумме 267 млрд долларов. Президент Трамп заявил, что если Китай предпримет репрессивные меры по отношению к нашим фермерам или к другим отраслям, мы активируем третью фазу со сверхналогами на дополнительный импорт в размере 267 млрд. Если бы угроза была выполнена, то речь бы шла об общей сумме импорта США из Китая более 500 млрд долларов на товары, которые подверглись бы санкциям. На встрече Большой двадцатки в Буэнос-Айресе 1 декабря 2018 года президенты Дональд Трамп и Си Цзиньпин договорились дать переговорщикам время до 1 марта 2019 года, то есть на девяносто дней. К указанной дате соглашение так и не было достигнуто.

Следует отметить, что таможенно-тарифные меры, введенные или предусмотренные новой американской администрацией, по существу, являются протекционистскими и, разумеется, представляют серьезный вопрос об идеологии свободной торговли, которая преобладала в Соединенных Штатах в последние годы.

Однако изменился только характер действий Соединенных Штатов в международной торговле. Но ни в коем случае не конечная стратегическая цель. Соглашение о транстихоокеанском партнер-

12 Krugman Paul. Chinese New Year. *The New York Times*. 31.12. 2009.

13 Krugman Paul. Taking on China. *The New York Times*. 14.03. 2010.

стве, которое было завершено предыдущей администрацией Обамы, несомненно, содержало ту же логику сдерживания Китая. Из уст новой администрации США это звучало как угроза более высокого порядка. Определение будущих стандартов в международной торговле со среднесрочными и долгосрочными целями оказалось немедленное желаемое воздействие.

Таким образом, соглашения о свободной торговле или протекционистские меры должны рассматриваться как оружие<sup>14</sup>, которое находится в распоряжении гегемонистской державы и может использоваться в соответствии с обстоятельствами<sup>15</sup>.

В сфере занятости администрация Обамы хотела вернуть рабочие места в Соединенных Штатах<sup>16</sup>, но-

вая администрация Трампа стремится пойти гораздо дальше, и сейчас речь идет ни больше ни меньше о реструктуризации всех производственных линий крупных американских международных компаний за пределами Китая, о тарифных решениях, принятых в этом направлении. Внедрение таможенных сборов новой администрацией США стало неожиданностью для китайских чиновников тем более, что риторика кандидата, а позже и президента Трампа была весьма яростной накануне и в течение 15 месяцев после президентских выборов. Этот период соответствует времени первых бесплодных торговых переговоров с Китаем<sup>17</sup>, а также времени, потребовавшемуся для изменений в правящих кругах США, упомянутых выше<sup>18</sup>.

Как только было объявлено о введении таможенных тарифов для Китая, юань мгновенно ослабел, паритет USD / CNY изменился с 1 доллара США на сумму 6,25 юана в апреле 2017 года до 1 доллара США на сумму 6,85 юана в начале августа того же года (**диаграмма 5**), что составляет почти десятипроцентное падение юаня за 4 месяца.

**14** В 2015 Эштон Картер (Ashton Carter), эксперт по политике безопасности США, в то время министр обороны США, заявил: «Подписание Соглашения о транстихоокеанском партнерстве также важно для меня, как авианосец». Выступление в Университете штата Аризона в Темпе, апрель 2015 года. См.: <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/606660/remarks-on-the-next-phase-of-the-us-rebalance-to-the-asia-pacific-mccain-instit/>

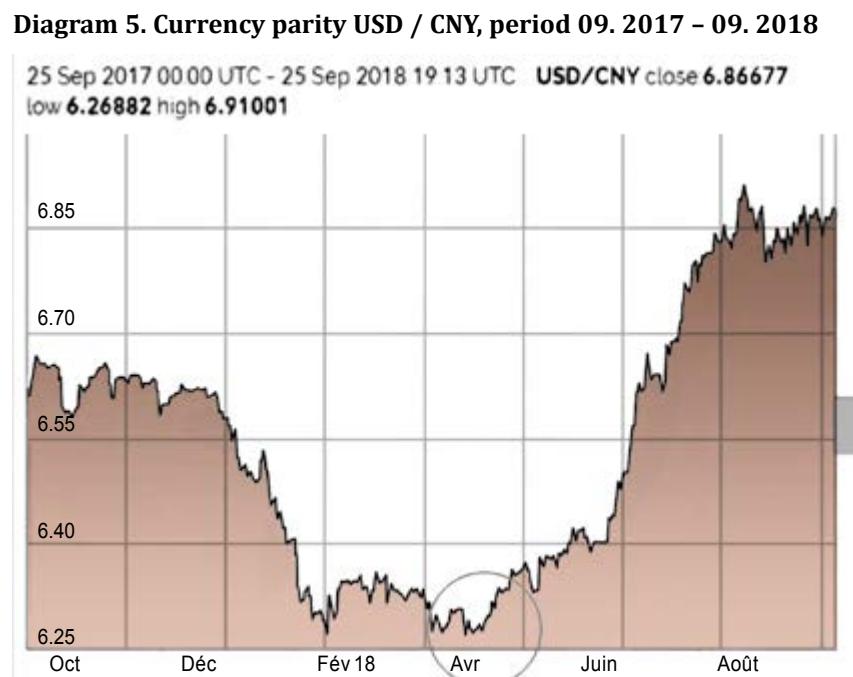
**15** Франсуа Фурке, французский экономист, профессор экономики в Парижском университете, в своей книге «Богатство и власть: генеалогия ценностей XVI–XVII веков» предостерегает от чрезмерного упрощения, которое будет заключаться в систематическом и почти богословском противодействии меркантилизму и фритредерству: «Одни и те же главы государств являются меркантилистами для защиты государства и делаются либералами чтобы привлечь инвесторов, капитал или ноу-хау» [Цит. по: Braudel, 1979]. Фурке, таким образом, считает, что, даже если средства различаются, цели одних и других – идентичны: вопрос в том, как создать богатство и процветание для нации, что было главной целью Адама Смита как меркантилиста. С 1945 года Соединенные Штаты находились в режиме свободной торговли, когда их многонациональные корпорации или финансовые учреждения были в состоянии выиграть торговые войны, но никогда не колебались прибегать ко всем видам защиты, тарифного или иного характера; когда этоказалось необходимым, республиканские администрации и демократы объединялись.

**16** Президент Обама вначале объявил, что во время второго срока приоритетом для него будет «сделать Америку магнитом для новых рабочих мест и производства». Обращение президента Б. Обамы к Конгрессу Соединенных Штатов. 12 февраля, 2013: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/>

**17** Первоначальный период в 100 дней для переговоров, о котором договорились после официального визита китайского лидера в Мар-а-Лаго, штат Флорида, Си Цзиньпин и Дональд Трамп в апреле 2017 года, не принес какого-либо существенного прогресса.

**18** Следует отметить, что снижение налоговых ставок с 35% до 21%, предоставленное новой администрацией с 2018 финансового года, способствовало распространению негативного отношения к Китаю в деловых и политических кругах и к значительной консолидации республиканцев и демократов в вопросах коммерческой политики.

**Диаграмма 5. Валютный паритет USD / CNY, период с 09. 2017 по 09. 2018**



ца. На торговую войну Китай ответил валютной войной. Эта амортизация заранее аннулировала потенциальное влияние дополнительных таможенных пошлин в размере почти 10%, которые вводились на весь китайский экспорт в Соединенные Штаты. Это обесценивание курса юаня также имело место при положительном сальдо торгового баланса Китая.

### **Передача технологий и кража интеллектуальной собственности**

Вторая стратегическая цель США – передача технологий и проблема кражи интеллектуальной собственности. Комиссия по краже интеллектуальной собственности (*IP Commission*) в 2017 году подсчитала, что ежегодные потери экономики США из-за подделок, компьютерного пиратства, кражи коммерческой тайны превышают 225 миллиардов долларов в год и могут достичь 600 миллиардов, причем основным источником преступной деятельности является Китай.

Комиссия, возглавляемая адмиралом Деннисом Блэром, бывшим директором национальной разведки в администрации Обамы в период с 2009 по 2010 год, и Крейгом Барреттом, ранее занимавшим пост генерального директора корпорации Intel, в марте 2018 года предложила начать диалог, главным образом, между Соединенными Штатами, Европейским союзом и Японией по двойной проблеме хищений интеллектуальной собственности и передаче технологий.

В июле 2018 года премьер-министр Японии Синдзо Абэ сказал: «По сути, мы полностью согласны с мнением г-на Трампа по вопросам доступа к рынку и по всем другим вопросам торговли и инвестиций, связанным с Китаем». Президент Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер во время визита к Ли Кэцяну, китайскому государственному и политическому деятелю, одному из руководителей Коммунистической партии Китая и Китайской Народной Республики, заявил: «Нам не обязательно должны нравиться методы Трампа, но это не означает, что он выдумал все эти вещи». В то же время комиссар по европейской торговле Сесилия Мальмстрем четко подтвердила европейскую позицию по этому вопросу: «Не секрет, что мы считаем, что Китай, в данной ситуации, является нарушителем»<sup>19</sup>.

Другими словами, именно к изоляции Китая по этим двум важным вопросам пришла новая американская администрация в соответствии со своей стратегией сдерживания Срединной империи. Действительно, сократить передачу технологий в Китай, борясь с кражами интеллектуальной собственности со стороны китайских предпри-

ятий, значит уменьшить шансы на успех плана до 2025 года «Сделано в Китае», целью которого является дать Китаю доминирующее положение во многих ведущих секторах.

Что касается условий конкуренции, то при китайском государственном капитализме они становятся несправедливыми, искажаются из-за субсидий, предоставляемых китайским государственным предприятиям и искажающих надлежащее функционирование рынков. Принудительная передача технологий и навязанные обязательства в отношении местного контента также представляют собой серьезное искажение конкуренции. Именно по этим моментам позиции американцев, японцев и европейцев сегодня схожи. Напряженность также носит идеологический характер.

### **Нефть и энергетическая зависимость Китая**

Третья стратегическая цель США – импорт нефти и энергетическая зависимость Китая. Новые шелковые пути направлены на укрепление экономических, торговых и финансовых связей на евразийском континенте. Насколько это возможно, Китай старается избегать судоходных линий и чрезмерной зависимости от Малакского пролива, контролируемого ВМС США. Напомним, что чистый импорт нефти в Китай увеличился с 3,3 млн баррелей в день в 2007 году до 8,4 млн баррелей в 2017 году. Таким образом, энергетическая зависимость Китая резко возросла за последнее десятилетие и сейчас это наиболее уязвимое место, ослабляющее мощь страны.

Именно в этом контексте следует рассматривать побочные последствия для Китая санкций США против Ирана и Венесуэлы, привилегированных партнеров Китая. Внешняя политика США в отношении этих двух стран-производителей способствовала резкому росту цен на нефть, усиливая позиции Саудовской Аравии и России и косвенно – американских производителей нефти и сланцевого газа. Китай же стал одной из косвенных жертв этих событий: начиная с низких цен июня 2017 года, когда нефть торговалась по 45 долларов за баррель, цены выросли до 85 долларов в октябре 2018 года. Счет за нефть для Китая увеличивается более чем на 100 миллиардов долларов в год, что уменьшает его коммерческие излишки и, следовательно, накопление финансовых активов.

Такое «оружие»<sup>20</sup> выгодно для местных производителей нефти и сланцевого газа. Но в то же время приводит к инфляционным ожиданиям, следовательно, и обеспокоенности относительно будущих

20 Точно так же, как обесценивание юаня находит свои ограничения в удорожании счет-фактуры китайской нефти и риска введения американцами таможенных пошлин от 10 до 25%, а то и выше.

19 Цит. по: Tom Mitchell. China suspends import tariffs on some US goods. *Financial Times*. 11.09.2019.

ключевых ставок ФРС. Опасаясь последовательного повышения ставок с возможной коррекцией вниз на фондовых рынках, а также рецессией в экономике США, президент Трамп начал переговоры с королем Саудовской Аравии Салманом<sup>21</sup> в конце июня 2018 года. Три месяца спустя, в начале октября, была достигнута договоренность между Саудовской Аравией и Россией об увеличении добычи, направленной на снижение цен на нефть, Америка была проинформирована. После резкого снижения в конце 2018 года цены на нефть вернулись к отметке в 70 долларов за баррель марки Brent к апрелю 2019 года<sup>22</sup>.

#### Выводы и заключение

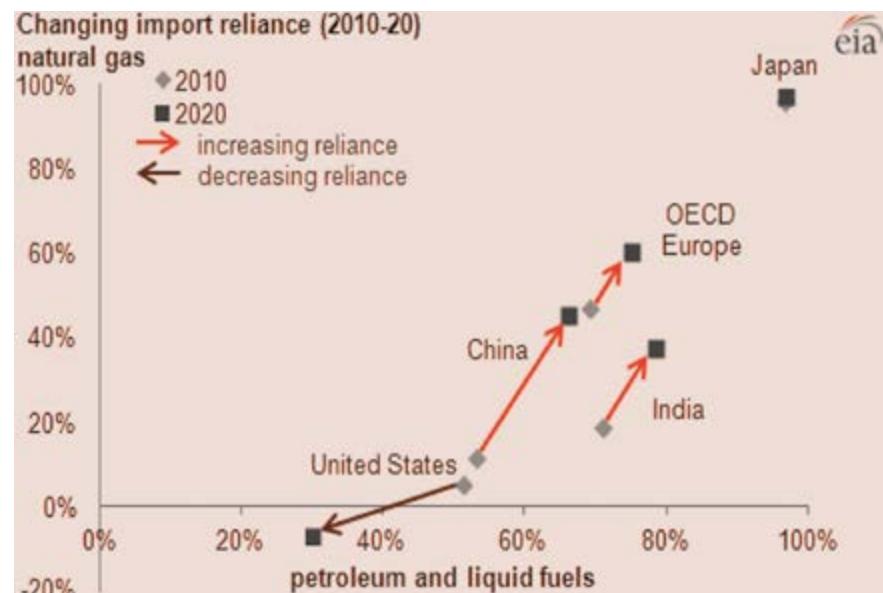
«Тот, кто контролирует границы Евразийского континента, контролирует континент, а тот, кто контролирует Евразию, контролирует судьбы мира», – формула Николаса Спикмэна демонстрирует истинный контекст соперничества между США и Китаем. Соединенные Штаты, признанная сверхдержава, стремятся сохранить свое лидерство. Китай, сверхдержава, которая все еще находится в процессе становления, пытается занять лидерские позиции. В «новой Великой игре XXI века» Китай имеет территориальные амбиции в Китайском море? Соединенные Штаты реагируют на это смещением центра тяжести своих военных сил в Тихом океане. Китай запускает проект новых шелковых путей для развития своей экономики? Соединенные Штаты отвечают бескомпромиссными мерами, направленными на сокращение сальдо торгового баланса в приоритетном порядке и, как следствие, истощение основного источника накопленных финансовых активов.

«Великая» меркантилистская стратегия Китая встречается с «противовесом» американской стратегии. За пределами Шелкового пути Соединенные Штаты действительно должны сдерживать подъем Китая в следующих сферах: промышленной, технологической, коммерческой, финансовой, дипломатической и военной.

Стратегическая оппозиция между Соединенными Штатами и Китаем является частью логики

**Диаграмма 6. Зависимость от импорта нефти и газа из основных мировых экономических кластеров по данным Агентства энергетической информации США – EIA**

**Diagram 6. Dependence on oil and gas imports from major global economic clusters according to the US Energy Information Agency – EIA**



«теории вековых циклов», разработанной выдающимся французским историком Фернаном Броделем, и не может ограничиваться результатами текущих торговых переговоров. Американский гегемон вряд ли откажется от своих привилегий на международном уровне.

Сценарий текущей борьбы вполне может быть разыгран и в других областях, однако три дамокловых меча угрожают будущему росту Китая:

- увеличение энергетической зависимости (**диаграмма 6**);

- значительное увеличение задолженности всех китайских экономических агентов за последние десять лет (**диаграмма 7**). Долги предприятий составляют более 150% ВВП Китая. Многие из них объявлены банкротами по западным критериям, но их финансирование остается гарантированным государственными банками по запросу китайского правительства;

- наконец, в ближайшие годы Китай столкнется с серьезной демографической проблемой: сокращение численности его активного населения (**диаграмма 8**).

Другими словами, ожидается, что в следующем десятилетии рост Китая будет намного ниже и приблизится к стандартам развитых стран. Текущие торговые переговоры и их последствия могут стать решающим внешним воздействием, поскольку они сосредоточены на уже ослабленной структуре. Нынешняя администрация США не могла не учсть эту гипотезу.

21 Первый официальный зарубежный визит президента Трампа состоялся в Саудовскую Аравию в мае 2017 года и явился доказательством того, что США рассматривают эту страну как стратегического союзника.

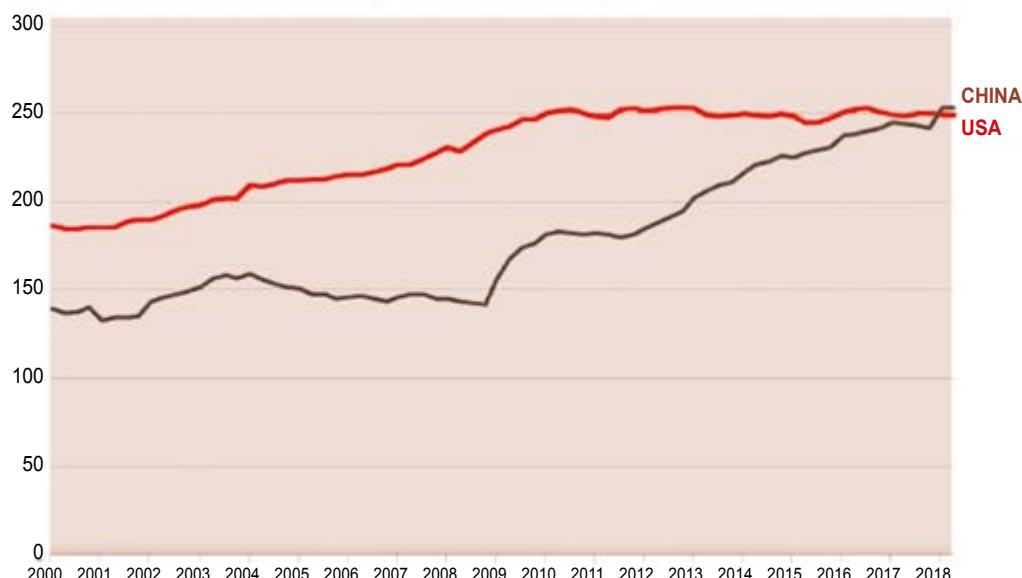
22 <https://www.reuters.com/article/us-russia-saudi-oil-exclusive>

**Диаграмма 7. Общий долг (государственный + частный) США и Китая (% от ВВП)**

Источник: BRI – Международный расчетный банк

**Diagram 7. Total debt (public + private) of the United States and China as a % of GDP**

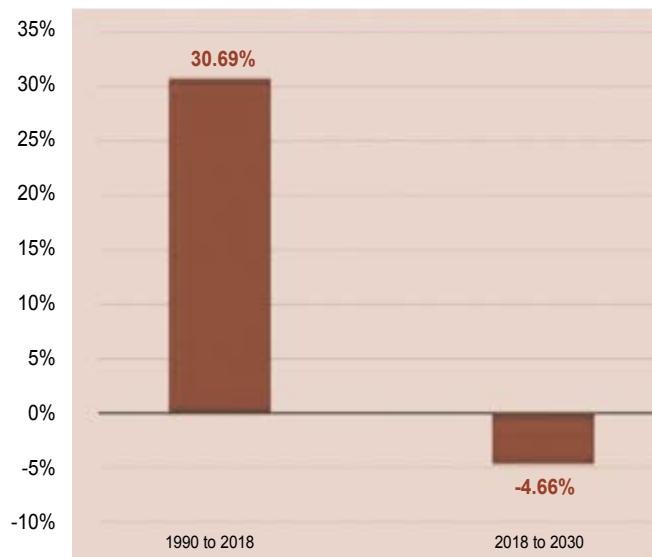
Source: BRI – International Settlement Bank

**Диаграмма 8. Рост рабочей силы в Китае 1990–2018 гг. vs. 2018–2030 гг.**

Источник: US Census Bureau

**Diagram 8. The growth of the labor force in China 1990–2018 vs. 2018–2030**

Source: US Census Bureau

**References**

- Braudel F. Civilisation Matérielle Economie et Capitalisme. Vol. 3. Le temps du monde. *Le Temps du monde*. Paris: Armand Colin, 1979. In French
- Brzezinski Z. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geopolitical Imperatives. New York: Basic, 1997. In English
- Mahan A.T. The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783. Boston: Little, Brown & Co., 1890. In English
- Spykman N.J. America's Strategy in World Politics, the United States and the Balance of Power. New York: Harcourt, Brace, 1942. In English
- Triffin R. Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility. New Haven, Connecticut: Yale University Press; London: Oxford University Press, 1960. In English
- Pillsbury Michael. The Hundred Year Marathon. New York: Griffin Publishing, 2016.

# ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ КИТАЙСКИХ ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

**ДАНИЛ АНДРЕЕВИЧ БОЧКОВ**, магистрант

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: bochkov.d.a@my.mgimo.ru

**ВЕРОНИКА АЛЕКСАНДРОВНА КОЦОЕВА**, кандидат экономических наук, доцент 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: vakotsoyeva@ibs-m.ru

**ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ЭПШТЕЙН**, кандидат социологических наук, доцент 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: epshtainv@gmail.com

**Аннотация:** В связи с санкциями, введенными по отношению к Российской Федерации со стороны США, Канады, стран Европейского союза и др., политическое руководство страны провозгласило в качестве одного из приоритетных экономических направлений так называемый «поворот на Восток», с целью реализации которого возникла необходимость активного развития восточных регионов страны. В статье предпринята попытка анализа российско-китайского экономического сотрудничества на российском Дальнем Востоке и роли территорий опережающего развития в дальнейшей эволюции взаимных торговых связей. В исследовании определяются основные причины активизации инвестиционного взаимодействия двух стран, рассматриваются наиболее значимые факторы, способствующие его расширению в экономическом плане, а также освещаются взаимные интересы сторон в продолжение дальнейшего инвестиционного сотрудничества. Авторы приводят данные по наиболее значимым проектам, совместно реализуемым Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой.

**Ключевые слова:** экономическое сотрудничество, прямые иностранные инвестиции, Свободный порт Владивосток, Северный морской путь, территории опережающего развития, международные транспортные коридоры, Восточный экономический форум

Статья поступила в редакцию 21 августа 2019 года.

Бочков Д.А., Коцоева В.А., Эпштейн В.А. Перспективы привлечения китайских инвестиций для развития российского Дальнего Востока. Государственная служба. 2019. № 5. С. 96–102.

## PROSPECTS FOR ATTRACTING CHINESE INVESTMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FAR EAST

**DANIL A. BOCHKOV**, Master Degree Student

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: bochkov.d.a@my.mgimo.ru

**VERONIKA A. KOTSOEVA**, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor of the Institute of Business Studies

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: vakotsoyeva@ibs-m.ru

**VITALY A. EPSHTEIN**, Cand. Sci. (Sociology), Associate Professor of the Institute of Business Studies

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: epshtainv@gmail.com

**Abstract:** In connection with the sanctions imposed on the Russian Federation by the United States, Canada, the European Union, etc., the political leadership of the country proclaimed as one of the priority economic directions the so-called ‘turn to the East’, for the purpose of which there was a need for active development of the Eastern regions of the country. The article attempts to analyze Russian-Chinese economic cooperation in the Russian Far East and the role of the territories of advanced social and economic development in the further evolution of mutual trade relations. The article studies the main reasons for the intensification of investment interaction between the two countries, discusses the most significant factors contributing to the expansion of cooperation in economic issues, and highlights the mutual interests of both parties in the development of the region and further strengthening investment cooperation. The authors have collected relevant data about the most significant and breakthrough projects jointly implemented by the Russian Federation and the People’s Republic of China.

**Keywords:** economic cooperation, foreign direct investment, Free port of Vladivostok, Northern Sea Route, territories of advanced development, international transport corridors, Eastern Economic Forum

The article was received on August 21, 2019.

Bochkov D.A., Kotsoeva V.A., Epshtain V.A. Prospects for attracting Chinese investments for the development of the Russian Far East. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 96–102. In Russian

## Введение

Текущая экономическая ситуация в России, обусловленная, в частности, введением против нее странами Европы и Северной Америки вместе с Австралией, Новой Зеландией и Японией экономических санкций, стимулирует развитие сотрудничества со странами Востока, в частности с Китаем. Последний, в свою очередь, в связи с экономическим ростом заинтересован в расширении торгово-экономических связей. Как сообщает информационное агентство «Синьхуа», на 2017 год Китай (по результатам 2016 года) занял второе место в мире по объему прямых иностранных инвестиций в зарубежные страны (183 млрд долл.), уступив лишь США<sup>1</sup>.

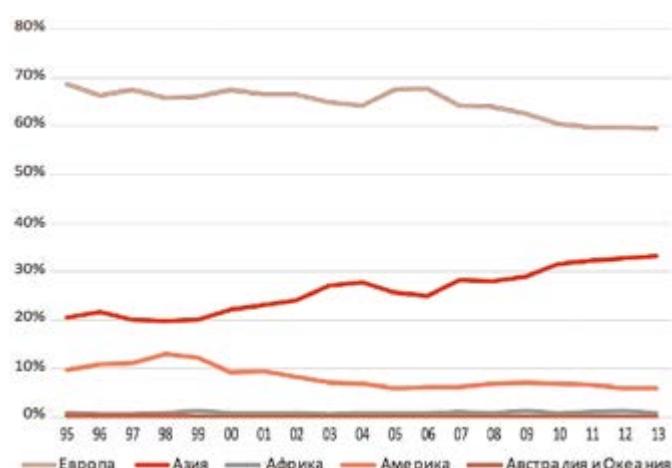
## «Разворот на Восток»: изменение российской внешней политики и новые экономические ориентиры

Об изменении российской внешней политики и экономической ориентации говорит объявленный в 2014 году «разворот на Восток», который усилил сотрудничество и взаимодействие со странами Азии по всему спектру областей: от экономики и внешней политики до технологической кооперации, культурных обменов и совместных научно-исследовательских разработок [Fortescue, 2016. Р. 49–58]<sup>2</sup>. Важно отметить, что подобный «разворот на Восток» наблюдался и до рассматриваемых событий. В частности, в динамике внешней торговли 1995–2013 годов прослеживается усиление роли Азиатского региона и сокращение доли стран Европы и Америки (**рисунок**).

Крупнейшим торговым партнером России в Азии был и остается Китай (его доля в суммарном товарообороте Российской Федерации выросла за указанный период в три раза – с 4 до 12%). Кроме того, именно во внешней торговле с Китайской Народной Республикой в последние годы наблюдается стабильная динамика роста: торговый оборот между двумя странами по итогам 2016 года вырос на 2,2% в годовом выражении и достиг 69,52 млрд долларов. В 2017 году этот показатель увеличился на 20,8% в годовом выражении, до 84,07 млрд долларов<sup>3</sup>. В ходе встречи с Си Цзиньпином, состоявшейся на Восточном экономическом форуме (11–13 сентября 2018 года), Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин отметил, что по итогам 2018 года товарооборот России и Китая может достичь 100 млрд долларов<sup>4</sup>,

**Рисунок. Динамика внешнеторгового оборота России за период 1995–2013 годов с регионами мира (расчитано по данным Госкомстата России)**

Figure. Dynamics of foreign trade turnover of Russia for the period 1995–2013 with the regions of the world (calculated according to the Federal State Statistic Service of Russia)



причем реальные цифры достигли 107 млрд долларов<sup>5</sup>.

Некоторые эксперты отмечают, что произошел реальный экономический разворот, в доказательство чего приводят статистику темпов роста российского Дальнего Востока, которые в два раза превышают средние показатели по стране<sup>6</sup>. В мае 2016 года Тимофей Бордачев, программный директор Фонда клуба «Валдай», заявил: «Политическое сближение Москвы и Пекина в 2014 и 2015 годах стало настоящим шоком для Запада»<sup>7</sup>. Говоря об интенсификации взаимодействия в сфере экономики, необходимо отметить, что Россия и Китай 8 мая 2015 года подписали совместную декларацию о сотрудничестве по вопросу сопряжения Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). К этой декларации присоединились Армения, Беларусь, Казахстан и Киргизстан. Стороны заявили о намерении создать механизмы, способствующие развитию двусторонней торговли между Евразийским экономическим союзом и Китаем, а также выразили готовность к партнерству с опорой на Шанхайскую организацию сотрудничества, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и Фонд Шелкового пути.

1 Zhang D. China becomes world's second-largest source of outward FDI: report. Xinhua, July 8, 2017: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/08/c\\_136350164.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/08/c_136350164.htm)

2 Поворот России на Восток только начинается. РИА Новости, 31 мая 2016 года: <https://ria.ru/analytcs/20160531/1441206933.html>

3 Товарооборот России и Китая в январе–апреле вырос на 27,3%. ТАСС, 8 мая 2018 года: <https://tass.ru/ekonomika/5183251>

4 Белуз А. Путин: Товарооборот с Китаем в этом году вырастет до 100 млрд долларов. 11 сентября 2018 года: <https://rg.ru/2018/09/11/reg-dfo/putin-tovarooborot-s-kitaem-v-etom-godu-vyrastet-do-100-mldr-dollarov.html>

5 Товарооборот России и Китая в январе–апреле вырос на 27,1%. Товарооборот России и Китая в 2018 году вырос на 27,1%. ТАСС, 14 января 2019 года: <https://tass.ru/ekonomika/5994096>

6 Караганов С. Мы исчерпали европейскую кладовую. РСМД, 11 сентября 2018 года: [http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/comments/my-ischerpali-evropeyskuyu-kladovuyu/?phrase\\_id=18270511](http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/comments/my-ischerpali-evropeyskuyu-kladovuyu/?phrase_id=18270511)

7 Поворот России на Восток только начинается. РИА Новости, 31 мая 2016 года: <https://ria.ru/analytcs/20160531/1441206933.html>

## Приоритетные направления для привлечения прямых иностранных инвестиций

Важным направлением развития экономического сотрудничества России со странами Азии является привлечение иностранных инвестиций. Однако непременным условием для этого выступает уверенность иностранного капитала в безопасности, окупаемости и прибыльности вложений. Очевидно, что Китаю, ввиду географической близости, в качестве региона для инвестиций в первую очередь интересен российский Дальний Восток. Помимо высокой степени ресурсообеспеченности, что может гарантировать бесперебойность поставок сырья для экономики Китайской Народной Республики, этот регион демонстрирует высокие показатели экономической активности. Так, например, в 2017 году экономика Дальнего Востока впервые показала беспрецедентный рост частных инвестиций, который был выше, чем в остальной России. По данным Федеральной службы государственной статистики объем инвестиций в основной капитал в Дальневосточном федеральном округе составил 1,217 трлн руб., или 117,1% по отношению к 2016 году, в то время как средний показатель по стране был равен 104,4%<sup>8</sup>.

Привлечение инвестиций на Дальний Восток является чрезвычайно важным направлением долгосрочного развития России. В своей статье от 8 ноября 2017 года «XXV саммит АТЭС в Дананге: вместе к процветанию и гармоничному развитию» Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин отметил, что «для России развитие Дальнего Востока является национальным приоритетом XXI века. Речь идет о создании в регионе «территорий роста», масштабном освоении природных богатств и поддержке передовых высокотехнологичных отраслей, об инвестициях в человеческий капитал, в образование и здравоохранение, в формирование конкурентных научно-исследовательских центров»<sup>9</sup>.

## Морские торговые пути и укрепление коммерческих отношений

Китай заинтересован в развитии Дальнего Востока, в том числе в контексте его становления в качестве одного из звеньев Северного морского пути, который проходит вдоль берегов России по морям Северного Ледовитого океана. В 2016 и 2017 годах Китайская Народная Республика осуществила несколько пилотных перевозок по Северному морскому пути<sup>10</sup>, а в январе 2018 года официально объявила о намерении разрабатывать стратегическую инициативу «Полярный Шелковый путь» в Арктике, создавать морские торговые пути и укреплять коммерческие отношения со странами региона. Ожидается, что к 2020 году около 15% внешней

торговли Китая будет осуществляться через Арктику ввиду экономической эффективности использования северных маршрутов<sup>11</sup>. Такие маршруты минимизируют и политические риски, связанные с эксплуатацией южного транспортного коридора. К ним можно отнести различные факторы: угрозы терроризма, связанные с конфликтами в Индонезии, провинциях Южного Таиланда в районе Сиамского залива, конфликт на Синайском полуострове в зоне Суэцкого канала и др.; случаи пиратства (в зоне Малаккского пролива, у берегов Сомали, в территориальных водах Нигерии и т.д.); потенциальные возможности США блокировать в случае необходимости многочисленные проливы Южно-Китайского моря [Эпштейн, 2018. С. 117–120].

Таким образом, Россия и Китай имеют неоспоримый общий интерес к углублению сотрудничества, о чем свидетельствуют не только их «отношения всеобъемлющего равноправного доверительного партнерства и стратегического взаимодействия», но и постепенное увеличение двустороннего товарооборота, а также успешная кооперация во многих других областях. Развитие российского Дальнего Востока может стать одним из наиболее приоритетных направлений привлечения прямых иностранных инвестиций из Китая. В мае 2017 года глава Шанхайской Академии общественных наук (上海社会科学院) Ван Чжан отметил, что «модель особых экономических зон стала важным фактором успешного проведения экономических реформ в Китае. У нас есть особая экономическая зона Шэнчжэнь и новая экономическая зона Пудун. Посетив более 20 стран, прилегающих к ЭПШП, я думаю, что российский Владивосток имеет наибольшие шансы стать особым экономическим районом, похожим на Шэнчжэнь»<sup>12</sup>.

## Совместные проекты Китайской Народной Республики и Российской Федерации

Тесное сотрудничество наблюдается, в первую очередь, в сфере энергетики и транспорта. Так, например, совместный российско-китайский интегрированный проект по добыче, сжижению и поставкам природного газа «Ямал СПГ» эксперты назвали «жемчужиной» арктических сокровищ и богатств<sup>13</sup>. В 2013 году PetroChina получила приглашение от Правительства Российской Федерации и «НОВАТЭК» принять участие в проекте. Запасы месторождения природного газа «Ямал СПГ» составляют примерно 1,3 трлн куб. м, из них 6 млн тонн – запасы газового конденсата. Оператором проекта является совместное предприятие ОАО «НОВАТЭК», концерна Total, «Китайской национальной нефтегазовой корпорации» (CNPC) (20%) и Фонда Шелкового пути

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Russian Vladivostok May Become Special Economic Zone – China Lawmaker. Sputnik, May 29, 2017: <https://sputniknews.com/russia/201705291054086543-vladivostok-special-zone>

<sup>13</sup> Бочков Д. Зачем Китаю Арктика? РСМД, 11 сентября 2017 года: <https://russiancouncil.ru/blogs/danil-bochkov/zachem-kitayuarktika/>

<sup>8</sup> Как Дальний Восток вышел в лидеры по привлечению инвестиций. ТАСС, 23 мая 2018 года: <https://tass.ru/ekonomika/5223824>

<sup>9</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56023>

<sup>10</sup> Бочков Д. Зачем Китаю Арктика? РСМД, 11 сентября 2017 года: <https://russiancouncil.ru/blogs/danil-bochkov/zachem-kitayuarktika/>

(9,9%)<sup>14</sup>. В мае 2014 года «Газпром» и CNPC подписали договор о поставках российского газа в Китай сроком на 30 лет. Он предполагает ежегодную поставку 38 млрд куб. газа по газопроводу «Сила Сибири», которая должна начаться 20 декабря 2019 года<sup>15</sup>.

По данным на конец апреля 2019 года китайские нефтяные компании CNOOC (Китайская национальная компания по разведке и разработке нефти и газа, которая является дочерней компанией CNPC) и CNOOC (Китайская национальная шельфовая нефтяная корпорация) стали самыми крупными иностранными инвесторами проекта «Арктик СПГ 2»<sup>16</sup> (с совокупной долей китайской стороны 20%, по 10% на каждую компанию<sup>17</sup>). На проходящем в Китайской Народной Республике форуме «Один пояс – один путь» они подписали с «НОВАТЭК» обязывающие соглашения о вхождении в проект. Вторая по количеству акций иностранная компания – французская Total с долей в 10%. Таким образом, сотрудничество России и Китая в энергетической сфере продолжает укрепляться, и Китайская Народная Республика входит в большее количество российских проектов по производству сжиженного природного газа в Арктике (первым был «Ямал СПГ», в котором китайская CNOOC в 2014 году приобрела 20%).

В декабре 2017 года было заявлено о продвижении в реализации другого крупного совместного проекта – высокоскоростной магистрали «Москва – Казань». Уточнялось, что страны приступили к разработке технико-экономического обоснования одного из участков железной дороги<sup>18</sup>. Не менее важным

событием может стать создание международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай», который предполагает наличие единого автомобильного коридора длинной в 8 160 км по маршруту «Россия – Казахстан – Китай» (Санкт-Петербург – Москва – Казань – Оренбург – Актобе – Кызылорда – Шымкент – Алматы – Урумчи – Ланьчжоу – Чжэнчжоу – Ляньчуньган)<sup>19</sup>.

Россия и Китай также развивают сотрудничество в области гражданской авиации. По данным Forbes создание широкофюзеляжного дальнемагистрального самолета CR929 – в настоящее время самый амбициозный и технологичный совместный проект двух стран. Инвестиции в объеме нескольких десятков миллиардов долларов должны в 2020 году вывести совместное предприятие «China-Russia Commercial Aircraft International Corporation (CRAIC)» на международный рынок, оцениваемый на ближайшие 20 лет в 2,3 трлн долларов<sup>20</sup>. Масштабные совместные работы ведутся в рамках сотрудничества в сфере освоения космического пространства (в 2015 году Российской Федерации и Китай достигли соглашения о необходимости разработки проекта совместной космической станции, что еще раз было подтверждено в апреле 2017 года) [Эпштейн, Бочков, 2017. С. 683–688].

## Инструменты экономического взаимодействия России и Китая

Экономическое взаимодействие двух стран осуществляется не только посредством внешней торговли, но и через привлечение прямых иностранных инвестиций в районы с особым таможенным, налоговым и инвестиционным режимом. Подобный механизм является уникальным и выгодным, так как предполагает создание особой экономической зоны с преференциальным статусом, где на льготных условиях можно разместить несколько предприятий или производственных комплексов со всей необходимой инфраструктурой.

Для России привлечение инвестиций в особые экономические районы Дальнего Востока наиболее актуально, так как предполагает комплексное и долгосрочное развитие территорий, создание новых рабочих мест, внедрение современных технологий, обучение персонала, обмен лучшими практиками менеджмента и управления. Этот вид экономического сотрудничества интересен и Китаю, о чем свидетельствуют данные объема инвестиций в территории опережающего раз-

14 Чэнь Ц. Проект «Ямал СПГ» откроет новую главу российско-китайского сотрудничества в сфере энергетики. Синьхуа, 16 июня 2017 года: <https://inosmi.ru/politic/20170616/239601801.html>

15 Миллер заявил, что поставки газа в Китай по «Силе Сибири» начнутся в срок. РИА Новости, 30 августа 2018 года: <https://ria.ru/east/20180830/1527496920.html>

16 «Арктик СПГ 2» должен стать вторым арктическим СПГ- заводом «Новатэк». Проект предполагает строительство трех линий сжижения по 6,6 млн т каждая, его общая стоимость оценивается в \$20–21 млрд. Запустить первую очередь «Арктик СПГ 2» предполагается в 2022–2023 гг. (Червонная А., Топорков А. «Новатэк» договорился о продаже еще 20% в «Арктик СПГ 2». Ведомости, 25 апреля 2019 года: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/04/25/800188-novatek-dogovorilsya>)

17 «НОВАТЭК» и CNOOC подписали соглашение о вхождении в проект «Арктик СПГ 2». НОВАТЭК, 25 апреля 2019 года: [http://www.novatek.ru/ru/press/releases/index.php?id\\_4=3174](http://www.novatek.ru/ru/press/releases/index.php?id_4=3174)

18 В 2016 году Китай подтвердил готовность выступить инвестором, внеся 52 млрд руб. в акционерный капитал первой фазы проекта, 1 млрд долл. – второй фазы, а также предоставив долговое финансирование в объеме 400 млрд руб. за счет кредита China Development Bank. Действующие договоренности предусматривают предоставление 400 млрд руб. на 20 лет под 4% годовых (Скорлыгина Н. Россия ждет от Китая большего. Коммерсантъ, 19 мая 2017 года: <https://www.kommersant.ru/doc/3299931>). Россия и Китай приступили к разработке ТЭО участка магистрали «Москва – Казань». ТАСС, 28 декабря 2017 года: <https://tass.ru/ekonomika/4850007>

19 Компании из КНР интересуются финансированием МТК «Европа – Западный Китай». РИА Новости, 26 мая 2016 года: <https://ria.ru/20160526/1439783085.html>

20 Попов И. Самолет на \$20 млрд. Как Россия и Китай создают дальнемагистральный лайнер. Forbes, 9 апреля 2018 года: <https://www.forbes.ru/biznes/359607-samolet-na-20-mlrd-kak-rossiya-i-kitay-sozdayut-dalnemagistralnyy-layner>

вития<sup>21</sup> Дальнего Востока (по результатам 2017 года), где Китайская Народная Республика стала абсолютным лидером. Китайские компании реализуют 23 проекта с общим объемом финансирования в 2,4 млрд долларов (141 млрд руб.). В дальнейшем Китай планирует сохранить лидерские позиции в инвестиционном развитии российского Дальнего Востока. Это отражается в ожидании

<sup>21</sup> Создание территорий опережающего развития было анонсировано в 2013 году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. Через год появился закон, который ввел разграничение между такими территориями и другими областями со специальными режимами хозяйственной деятельности – особыми экономическими зонами, закрытыми административно-территориальными образованиями, зонами территориального развития. В 2015 году вышел Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182596](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182596)). Состав льгот здесь близок к тому, что существует в территориях опережающего развития. В отличие от особых экономических зон они создаются под конкретного крупного инвестора или пул инвесторов. Инициатива инвесторов изучается на региональном уровне и передается в уполномоченный федеральный орган, окончательное решение принимает Правительство Российской Федерации. Государство в лице оператора (например, Корпорации по развитию Дальнего Востока) берет на себя обязательства по созданию инфраструктуры. Режим территории опережающего развития вводится на 70 лет (режим особой экономической зоны – на 49 лет) и может быть продлен (в особой экономической зоне – нет). До 1 января 2017 года территории опережающего развития могли создаваться только в Дальневосточном федеральном округе и моногородах. В режим территории опережающего развития намеревались преобразовать правовой режим, действующий в Калининградской области, но процесс пока не завершился. Резиденты территорий опережающего развития освобождены от уплаты налога на имущество и земельного налога, налога на прибыль в региональный и федеральный бюджеты в течение пяти лет с момента получения первой прибыли. На последующие пять лет ставка налога снижена с 20 до 10%, как сказано в федеральном законе. Размер страховых взносов сокращен с 30 до 7,6%. На территориях опережающего развития действует режим свободной таможенной зоны, применяется также ускоренная процедура возмещения НДС, льготные ставки аренды недвижимости и упрощенные условия привлечения иностранной рабочей силы (Сергеев А. ТОР берет разгон. РБК+, 2018: [https://plus.rbc.ru/pdf/5b976ec07a8aa97f4e7818bd/rbcplus\\_1.pdf](https://plus.rbc.ru/pdf/5b976ec07a8aa97f4e7818bd/rbcplus_1.pdf)). Особая экономическая зона – это индустриальная зона, отделенная от города, с таможенным постом и контрольно-пропускным пунктом. Территория опережающего социально-экономического развития создается в масштабах всего города, то есть бизнес может разместиться на любой площадке в пределах установленных властями границ. В особой экономической зоне установленный барьер входа составляет 120 млн руб., а на территориях опережающего развития – 50 млн руб.: <http://решение-верное.рф/toser-tarkaeva>

даемом объеме инвестиций на период 2018–2024 годов, заявленном в новой программе российско-китайского сотрудничества в торгово-экономической и инвестиционной сфере на 2018–2024 годы, которая подробно описывает условия льготных режимов на Дальнем Востоке для китайских инвесторов. Для проектов, не связанных с территориями опережающего развития, обещано прямое выделение средств на создание инфраструктуры (если их объем не превышает 10% от стоимости основного инвестпроекта). Всем инвесторам предложено «адресное сопровождение» для снижения рисков. Всего заявлено 32 проекта на 4,2 млрд долларов (Китай лидирует по их числу среди иностранных участников)<sup>22</sup>.

В 2017–2018 годах было замечено значительное увеличение количества иностранных резидентов из Китайской Народной Республики как на территориях опережающего развития (с 9 до 12), так и в Свободном порту Владивосток (с 15 до 28), что повлекло за собой рост инвестиций, особенно в Свободный порт Владивосток (**таблица**). По данным Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2018 год на территориях опережающего развития и в Свободном порту Владивосток китайскими резидентами в общей сложности реализуется 40 проектов на 3 млрд долларов<sup>23</sup>.

### Свободный порт Владивосток: экономическое развитие и модернизация инфраструктуры

По состоянию на апрель 2017 года на Дальнем Востоке создано 16 территорий опережающего развития, а в 2018 году их количество составило 18. В настоящее время закон о свободном порте распространяется на 21 муниципалитет в Приморском, Хабаровском и Камчатском крае, в Чукотском АО и Сахалинской области<sup>24</sup>. В июне 2017 года глава Министерства экономического развития Российской Федерации Максим Орешкин заявил, что в Приморском крае работает 208 предприятий с инвестициями из Китайской Народной Республики (по данным на первый квартал 2017 года). Среди наиболее крупных проектов – зона экономического сотрудничества «Уссурийск – Канцзи» и зона торгово-экономического сотрудничества «Хуаюй».

Необходимо отметить, что ряд проектов, в основном финансируемых китайской стороной, предполагает разделение полномочий контроля над их реализацией. В 2016 году Правительство Российской Федерации утвердило комплекс мероприятий по созданию и модернизации инфраструктурных объектов международных транспортных коридоров «Приморье-1» и «При-

<sup>22</sup> Коростиков М., Едовина Т. Для китайских инвестиций уточнили адреса. *Коммерсантъ*, 13 сентября 2018 года: <https://www.kommersant.ru/doc/3739345>

<sup>23</sup> Китай реализует на Дальнем Востоке 40 проектов объемом 3 млрд долл. ТАСС, 21 сентября 2018 года: <https://tass.ru/ekonomika/5589029>

<sup>24</sup> Как Дальний Восток вышел в лидеры по привлечению инвестиций. ТАСС, 23 мая 2018 года: <https://tass.ru/ekonomika/5223824>

**Таблица. Объем иностранных инвестиций в территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток (2017, 2018 года)**

**Data chart. Volume of foreign investments in the territories of advanced development and the Free port of Vladivostok (2017, 2018)**

Страны	Территории опережающего развития (млн руб.)		Инвестиции в развитие Свободного порта Владивосток (млн руб.)	
	2017	2018 (1–3 кварталы)	2017	2018 (1–3 кварталы)
Китай	179,006	181,858	9,516	27,060
Австралия	8,255	2,302	–	–
Япония	2,837	11,510	63,318	21,224
Сингапур	1,964	2,302	–	3,600
Республика Корея	1,309	2,302	4,026	530 600

Рассчитано на основе Отчета за 2017 год и Отчета за 3-й квартал 2018 года Корпорации развития Дальнего Востока: <https://erdc.ru>

морье-2», соединяющих северо-восточные провинции Китая и порты юга Дальнего Востока. Предполагается, что финансирование объектов инфраструктуры в рамках этих коридоров на 20% будет обеспечиваться российской стороной и на 80% – китайскими компаниями и банками<sup>25</sup>.

Анализ финансовой статистики показал, что территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток обеспечили увеличение притока прямых иностранных инвестиций в регион, который прежде не являлся их крупным получателем. Проекты с участием китайского капитала осуществляются в таких сферах, как энергетика, сельское хозяйство, промышленность, туризм и транспорт, добыча ресурсов (например, заготовка древесины) и так далее<sup>26</sup>.

**Восточный экономический форум – 2018: итоги и дальнейшие перспективы российско-китайского регионального производственного и инвестиционного сотрудничества**

Проходивший 11–13 сентября 2018 года во Владивостоке Восточный экономический форум в очередной раз подтвердил высокую степень интереса со стороны Китая. Делегация этой страны была самой многочисленной на форуме и составляла 1 096 человек – представителей государственных структур и бизнеса. По итогам мероприятия были подписаны меморанду-

мы о взаимопонимании, программе развития российско-китайского сотрудничества на Дальнем Востоке в торгово-экономической и инвестиционной сферах на период с 2018 по 2024 год (прежняя программа была рассчитана на 2009–2018 годы), меморандум о взаимопонимании по вопросу создания делового совета Дальнего Востока, Байкальского региона Российской Федерации и северо-востока Китая, а также меморандум о взаимопонимании в отношении укрепления российско-китайского регионального производственного и инвестиционного сотрудничества на Дальнем Востоке<sup>27</sup>. Одним из значимых событий форума стало создание совместного предприятия Китайской Alibaba Group с Mail.Ru Group, «МегаФон» и Российским фондом прямых инвестиций<sup>28</sup>, что должно оказать существенное воздействие на рынок российской интернет-коммерции.

В ходе Восточного экономического форума – 2018 Российско-китайский инвестиционный фонд и китайская технологическая компания «Tus-Holdings» заключили соглашение о создании венчурного фонда для финансирования высокотехнологичных проектов в сфере передовых научных исследований. Запланированный объем инвестиций в создание российско-китайского научно-технологического парка проекта «Tushino Project Technology Park» должен составить 1,28 млрд долларов<sup>29</sup>. Фонд займется поиском перспективных областей для инвестирования в высокотехнологичных секторах российской экономики с целью экспорта успешных проектов для дальнейшего развития на рынках Китая<sup>30</sup>.

В преддверии Восточного экономического форума – 2018 китайское государственное информационное агентство «Синьхуа» опубликовало статью под заголовком «Финансово-экономическое наблюдение: пре-восходное сотрудничество России и Китая на Дальнем Востоке» (财经观察：中俄远东合作势头良好), в которой авторы, анализируя динамику российско-китайского приграничного сотрудничества на Дальнем Востоке в последние годы, отмечают интенсификацию двусторонних экономических контактов. Особенное развитие наблюдалось в сфере приграничного инфраструктурного строительства, трансграничного логистического взаимодействия и сельского хозяйства, которые ста-

27 Россия и Китай на полях ВЭФ подписали пакет документов. РИА Новости, 11 сентября 2018 года: <https://ria.ru/economy/20180911/1528294899.html>

28 Сделки на 3 трлн руб. и несостоявшийся мирный договор: главное о ВЭФ. РБК, 13 сентября 2018 года: <https://www.rbc.ru/business/13/09/2018/5b98d2489a79471c10b0321f>

29 中俄投资基金和启迪控股将联合投资高科技项目. Reuters, 11 сентября 2018 года: <https://cn.reuters.com/article/china-russia-0911-tues-idCNKCS1LR04M?feedType=RSS&feedName=chinaNews>

30 РКИФ и китайская Tus-Holdings создали российско-китайский венчурный фонд. ТАСС, 11 сентября 2018 года: <https://tass.ru/vef-2018/articles/5547882>

25 Российско-китайский диалог: модель 2017. Доклад. РСМД. 2017. № 33: <http://russiancouncil.ru/papers/Russia-China-Report33.pdf>

26 Там же.

новятся новыми ключевыми сферами сотрудничества. Отмечается, что российские проекты международных транспортных коридоров «Приморье-1»<sup>31</sup> и «Приморье-2»<sup>32</sup> помогут Китаю сократить временные и финансовые расходы при транспортировке товаров, а также будут способствовать ускоренному развитию приграничных районов российского Дальнего Востока, что станет воплощением принципа взаимной выгоды для обеих стран<sup>33</sup>.

В качестве примеров указываются события 2017 года, когда китайский сельскохозяйственный гигант «Чжунлян» / «COFCO» (中粮集团) открыл свое подразделение во Владивостоке. Приоритетным направлением его работы являются продвижение сотрудничества в области торговли зерном, улучшение складской логистики, импорт продовольственных товаров и переработка сельскохозяйственной продукции. В планах компании на 3–5 лет значится создание разветвленной логистической складской сети для хранения зерна по всей России. В тексте сообщается о планах китайской курьерской компании «Шэнтун» / «Shentong express» (申通快递公司), которая заявила о строительстве в России промышленных и логистических парков с общей суммой инвестиций в 1,5 млрд рублей<sup>34</sup>.

### Заключение

Накануне 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин и Председатель Китайской Народной Республики Си Цзиньпин объявили 2018–2019 годы перекрестными в межрегиональном сотрудничестве между Россией и Китаем<sup>35</sup>. По данным на 2018 год 31 компания с участием китайского капитала действует на дальневосточных территориях опережающего развития и в Свободном порту Владивосток. Ими реализуется более 30 проектов стоимостью около 4,2 млрд долл. (7% от всех инвестиций в регион)<sup>36</sup>, в результате осуществления которых должно быть создано 9 570 новых рабочих мест<sup>37</sup>.

Таким образом, Россия заинтересована во взаимовыгодном сотрудничестве с Китаем и притоке инвестиций в рассматриваемый регион. Ожидается, что прямые иностранные инвестиции будут направлены не только в ставшие традиционными сферы взаимодействия (в газо- и нефтехимическую промышленность, освоение месторождений твердых ископаемых, транспорт и логистику, сельское хозяйство, лесную промышленность, в аквакультуру и туризм), но и в высокотехнологичный сектор, представленный китайскими компаниями, штаб-квартиры и R&D-подразделения которых должны быть размещены на острове Русский<sup>38</sup>.

- 31 Транспортный коридор «Приморье-1» – это условное обозначение наземного и морского пути для движения транспорта по определенному маршруту для контейнерных перевозок между северными провинциями Китая через Суйфэнхэ, Гродеково, Порт Восточный (Россия) и странами Азиатско-Тихоокеанского региона: <http://russiachina-eastcargo.com/gu/transport-corridors>
- 32 «Приморье-2» (Хуньчунь – Краскино – Посыть / Зарубино – порты Азиатско-Тихоокеанского региона)
- 33 新华. 财经观察：中俄远东合作势头良好, 10 сентября 2018 года: [http://www.xinhuanet.com/world/2018-09/10/c\\_1123408396.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-09/10/c_1123408396.htm)
- 34 Там же.

- 35 Корпорация развития Дальнего Востока презентовала возможности ТОР и СПВ делегации из Китая. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, 26 апреля 2018 года: <https://minvr.ru/press-center/news/15103/>
- 36 Китайские инвесторы по-новому открывают для себя Дальний Восток. ТАСС, 24 августа 2018 года: <https://tass.ru/vef-2018/articles/5486435>
- 37 Корпорация развития Дальнего Востока презентовала возможности ТОР и СПВ делегации из Китая. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, 26 апреля 2018 года: <https://minvr.ru/press-center/news/15103/>
- 38 Коростиков М., Едовина Т. Для китайских инвестиций уточнили адреса. Коммерсантъ, 13 сентября 2018 года: <https://www.kommersant.ru/doc/3739345>

### Литература

Эпштейн В. Холодный шелковый путь: аргументы России. *Сотрудничество в рамках инициативы «Один пояс – один путь»: Материалы Международной научной конференции*, Томск, 27–28 ноября 2017 г. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2018. С. 116–120.  
 Эпштейн В., Бочков Д. Космическая программа КНР и перспективы российско-китайского сотрудничества в освоении кос-

моса. *Россия-Китай: история и культура: Сборник статей и докладов участников X Международной научно-практической конференции*. Казань: Изд-во Академии наук Республики Татарстан, 2017. С. 680–688.

Fortescue S. Russia's economic prospects in the Asia Pacific Region. *Journal of Eurasian Studies*. 2016. Vol. 7. P. 49–59.

### References

- Epshteyn V. The Cold Silk Road: Russia's arguments. *Cooperation within the framework of the initiative 'One Belt – One Way': Proceedings of the International Scientific Conference*, Tomsk, November 27–28, 2017. Tomsk: Publishing House of Tomsk state University, 2018. P. 116–120. In Russian
- Epshteyn V., Bochkov D. The PRC space program and prospects for Russian-Chinese cooperation in space exploration. *Russia-China:*

*history and culture: Collection of articles and reports of participants of the X International Scientific-practical Conference*. Kazan: Publishing house of Tatarstan Academy of Sciences, 2017. P. 680–688. In Russian

Fortescue S. Russia's economic prospects in the Asia Pacific Region. *Journal of Eurasian Studies*. 2016. Vol. 7. P. 49–59. In English

DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-103-107

# ТРИАДА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ «УНИВЕРСИТЕТЫ – МУНИЦИПАЛИТЕТЫ – БИЗНЕС» В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКЕ: ОПЫТ ФРАНЦИИ

**ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА ПОНОМАРЕНКО**, доктор экономических наук, профессор, директор Российской-французского центра ИГСУ РАНХиГС, заведующая кафедрой политической экономии им. Владимира Станиса экономического факультета

Российский университет дружбы народов (Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

**Аннотация:** Делая сравнительный анализ реформ высшего образования и науки во Франции и в России за последние годы, мы пришли к выводу, что при очевидном прогрессе реформ во Франции по ряду направлений намного успешнее реализуется связь образования и науки, внедрение в практику их инновационных результатов. Осуществляется это в рамках кластерной политики, развития полюсов конкурентоспособности, технополисов. Именно они стали основой продвижения новой экономической модели развития на базе экономики знаний в начале двухтысячных годов. Новый импульс стремительному развитию кластеров в европейских странах придали процессы цифровизации, проникнувшие во все сферы деятельности – в научные исследования, образование, коммерциализацию идей, производство новых продуктов. Теснейшая связь науки (университетской, академической), образования (высших учебных заведений, их лабораторий) и развития территорий (в первую очередь городов) с помощью цифровых технологий становится обыденной реальностью, двигателем общественного прогресса. Точки роста, которые появлялись в разных регионах и расширялись в рамках проектов, стали успешным результатом целенаправленной политики поддержки инноваций, способом выхода экономик целого ряда европейских стран из перманентных кризисов конца 1990-х и 2008–2009 годов.

**Ключевые слова:** наука, образование, кластер, полюс конкурентоспособности, технополис (технопарк), инновации, смешанное финансирование инновационных проектов, цифровые технологии

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2019 года.

Пономаренко Е.В. Триада инновационного развития «университеты – муниципалитеты – бизнес» в территориальной кластерной политике: опыт Франции. Государственная служба. 2019. № 5. С. 103–107.

## TRIAD OF INNOVATIVE DEVELOPMENT ‘UNIVERSITIES – MUNICIPALITIES - BUSINESS’ IN TERRITORIAL CLUSTER POLICY: FRENCH EXPERIENCE

**ELENA V. PONOMARENKO**, Dr. Sci. (Economics), Professor, Director of the Russian-French Center of the Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606)

Head of the Chair of Political Economy named after Vladimir Stanis, Faculty of Economics

Russian Peoples’ Friendship University (6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

**Abstract:** Making a comparative analysis of the reforms of higher education and science in France and in Russia in recent years, we came to the conclusion that with the obvious progress of reforms in France in a number of areas, the link between education and science, the introduction of their innovative results into practice, is much more successful. This is carried out within the framework of cluster policy, the development of competitiveness poles, technopolises. They became the basis for promoting a new economic development model based on the knowledge economy at the beginning of the 2000s. The new impetus to the rapid development of clusters in European countries was given by digitalization processes that penetrated into all areas of activity – scientific research, education, commercialization of ideas, production of new products. The close connection of science (university, academic), education (higher education institutions, their laboratories) and the development of territories (primarily cities) with the help of digital technologies becomes a commonplace, an engine of social progress. The growth points that appeared in different regions, expanding as part of projects, were the successful result of a focused policy of supporting innovation, a way out of the economies of a number of European countries from permanent crises of the late 1990s, 2008–2009 years.

**Keywords:** science, education, cluster, competitiveness pole, technopolis (technopark), innovations, mixed financing of innovative projects, digital technologies

The article was received on September 30, 2019.

Ponomarenko E.V. Triad of innovative development ‘Universities – Municipalities - Business’ in territorial cluster policy: French experience. Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 103–107. In Russian

## Драйверы экономического роста: современные подходы

Как известно из экономической теории и подтверждено практикой последних десятилетий, драйверов, стимуляторов экономического роста, не так много. Это либо **мощные инвестиции в экономику** – 30–40% ВВП (пример Китая, Индии), либо **рост экспортной продукции**, в первую очередь, **высокотехнологичной** (пример «азиатских тигров» – Южной Кореи, Тайваня, Сингапура, Японии), либо **рост внутреннего спроса** (пример России 2000–2008 годов – около 10% в год) при одновременном наращивании экспорта углеводородов.

Рост экспорта, положительный внешнеторговый баланс всегда были признаками «здоровой» экономики. Вместе с тем именно развитые страны Европы первыми столкнулись с проблемой исчерпаемых природных ресурсов (их сверхиспользования), всегда востребованных на мировых рынках, что вынудило эти страны уже в самом начале двухтысячных годов заняться поиском альтернативных источников экономического развития и роста.

Ключевым стал выпуск и экспорт высокотехнологичной инновационной продукции. Это не просто продукт (услуга) одного предприятия. Производство инновационного продукта предполагает наличие в стране современных «фабрик будущего» на основе тройственного союза науки и образования в лице университетов, государства (регионов и муниципалитетов), бизнеса (от крупного до малого), в которых реализуется процесс доведения передовых научных разработок до промышленных образцов, выпуска нового продукта, конкурентоспособного не только на внутреннем рынке, но и на внешних. Инновации решительно заняли место драйвера экономического роста в современных глобализированных экономиках<sup>1</sup>.

Концепция тройной спирали разработана в конце 1990-х годов Х. Ицковиц и Л. Лейдерсдорфом [Etzkowitz, Dzisah, 2008] на основе перехода от двойственной связи «государство – бизнес» в индустриальной экономике к тройной – «университет – бизнес – государство» в экономике знаний. Новая роль университетов помимо традиционных задач – преподавания и исследований – предполагает еще и трансфер технологий и инноваций. Та же мысль обоснована в концепции «третьей миссии университетов» Бертона Р. Кларка и в знаменитой книге Й. Виссема «Университет нового поколения» [Vissema, 2016].

<sup>1</sup> Инновация определяется как «введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. См.: Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 года N127-ФЗ.

Тройная спираль при поддержке государства и местного сообщества придает устойчивость и национальному, и, главное, региональному развитию и осуществляется на основе кластерной политики. Кластеры – это не отдельные компании, не прорывные научно-исследовательские организации, а новое сетевое явление, объединившее в единую сеть на конкретной территории научные, образовательные, производственные организации под патронажем и при поддержке со стороны государственных структур. Такие сети стали способными производить, то есть внедрять в производство новейшие идеи, патенты, создавать инновационные продукты, так необходимые для придания динамики территориальной экономике в странах Европы.

Кластеры объединили три аспекта: исследовательский, политический и экономический. Исследовательский – это связь с университетами как проводниками новых знаний, их исследовательскими лабораториями; политический – объединение региональных (муниципальных) политических элит идеей развития территорий; экономический аспект – поиск инвесторов под прогрессивные инновационные продукты.

Дополнительный импульс стремительному развитию кластеров, полюсов конкурентоспособности, техноградов в европейских странах придали процессы цифровизации. На основе использования цифровых технологий получают все более широкое распространение региональные точки роста – умные дома, умные районы, умные города.

Сбалансированное современное территориальное развитие, включая создание умных городов, невозможно без участия в данном процессе образовательных и научных учреждений, расположенных в том или ином ареале. В этой связи все более актуальным становится изучение новой роли университетов в развитии территорий, их связь с местным самоуправлением и бизнес-сообществом.

Формы и методы успешной координации совместных усилий многочисленных организаций в кластерах, полюсах конкурентоспособности в условиях жесткой международной рыночной конкуренции являются предметом пристального изучения исследователей и практиков кластерной политики, внедряемой с 2000-х годов в развитых странах: Испании, Германии, Австрии, Японии, США, Франции.

## Эволюция кластерной политики во Франции

Многочисленные исследования, посвященные истории развития кластеров, базируются на идеях Альфреда Маршалла о «промышленных районах», которые основаны на феномене английских Бирмингема и Шеффилда конца XIX века. Позже появились итальянские округа конкуренции, а затем – кластеры, теоретическое обоснование которым дал Майкл Портер [Porter, 1998]. Благодаря ему с конца 90-х годов XX века кластеры стали пониматься как географ-

фическая концентрация субъектов экономической активности, производственные сети, порождаемые, с одной стороны, конкуренцией, стимулирующей развитие инноваций, а с другой – сотрудничеством организаций, входящих в кластер (обмен информацией через официальные и неофициальные контакты), что приводит к распространению инноваций. Государственные и частные инвесторы играют важную роль в реализации кластерной политики, которая требует, по М. Портеру, значительных инвестиций. Кластеры не обязательно образуются при существенной государственной поддержке, однако М. Портер оправдывает вмешательство государства в интересах развития крупных, конкурентоспособных кластеров (Кремниевая долина, Бостонский «Маршрут 128» и др.) [Competitive Regional..., 2007; Vers des pôles..., 2007; Regions and Innovation..., 2011].

Успехи кластерных инициатив вдохновили многие экономические стратегии и дали толчок развитию страновых кластерных политик. Особый интерес представляет опыт кластерной политики во Франции, где несколько сотен кластерных инициатив при прямой поддержке государства с 2004 года прошли ряд этапов развития, переросли в несколько десятков (около 70 в 2019 году) полюсов конкурентоспособности (ПК). Понимание важности обновления промышленной политики на основе новых технологий и инвестиций в инновации путем стимулирования передачи инноваций от исследовательских лабораторий промышленным компаниям пришло во Францию в 1995 году. Однако только с 2004 года развивается кластерная политика, которая прошла несколько этапов.

На первом этапе развития кластеров (2004–2008 годы) инициатором стало государство. Первый этап характеризуется мощной государственной поддержкой на основе конкурсного отбора, серьезной конкуренции кластерных инициатив (инновационных проектов в различных сферах деятельности и различных географических регионах). В конкурсном отборе участвовало более 1000 проектов, в отобранные инновационные проекты было вложено 1,5 млрд евро государственных средств. Кластеры стремительно набирали силу в условиях проникновения интернета во все сферы жизни, специализируясь, в первую очередь, на всем, что связано с инновациями – на цифровизации, телекоммуникационных, логистических проектах, микроэлектронике, биотехнологиях и т.п.

Сыграв позитивную роль в придании динамики территориальному развитию, показав примеры эффективности, кластеры постепенно концентрировались вокруг полюсов конкурентоспособности. Полюс конкурентоспособности – специализированные операторы, квалифицированные посреднические структуры по поиску инноваций, объединению профессиональных участников их разработки и внедрения, для реализации инноваций [Bretones, 2010.

Р. 189]. Наряду с полюсами конкурентоспособности как формой государственной поддержки кластеров действуют и другие механизмы развития территориального сотрудничества: кластеры предприятий, территориальные полюсы экономического сотрудничества, центры передового опыта в сельской местности, инновационные полюсы для ремесленников, механизмы партнерских исследований и др.

На следующем этапе (2009–2012 годы) решались вопросы стратегического управления полюсами конкурентоспособности, ускоренного внедрения платформ венчурного финансирования, стимулирования роста числа малых и средних предприятий (во французской литературе употребляется общепринятая аббревиатура PME), вложения в экосистемы инновационного развития (социальную, транспортную, цифровую, технологическую, экологическую инфраструктуры). На этом, втором, этапе также было потрачено более 1,5 млрд евро, однако уже с привлечением ресурсов бизнеса.

С 2013 года по настоящее время полюсы конкурентоспособности развиваются от проектных предприятий к внедренческим, укрепляются партнерства участников, создаются центры по передаче кластерных технологий. Движение «за открытые инновации» становится не просто эмоциональным призывом, а насущной потребностью во взаимном раскрытии информации для достижения эффективных конечных результатов. В Европейской стратегии «Европа 2020», посвященной содействию «умному росту» (при доведении в том числе финансирования научных исследований до 3% ВВП), заявляется, что успех сейчас не зависит от усилий одной фирмы, а основывается на обмене результатами исследований и знаниями между всеми участниками кластера.

В конце второго этапа был сделан вывод о том, что политика создания полюсов конкурентоспособности достигла своей цели, выявлено 85 технологий с «высоким потенциалом промышленного развития», представленных в 2010 году в качестве ключевых к 2015–2020 годам. Это авиационная промышленность (Aerospace Valley, Astech, Pegase), железнодорожная (iTrans), автомобильная (iDForCar, Véhicule du Futur, LUTB, Moveo), фармацевтическая (Medicen, Lyon Biopôle, Eurobiomed), сельское хозяйство, пищевая промышленность и информационные компьютерные технологии (Systematic, Images et Réseaux, Minalogic, Cap Digital) [Point, Erdyn, 2012]. Полюсы конкурентоспособности охватывают и сферу услуг (финансы, логистика), и экологические технологии, а также сельскохозяйственный и агропромышленный секторы.

В 2014 году в 71 полюсе конкурентоспособности во Франции объединились и сотрудничали около 8500 компаний-членов и 1150 государственных научно-исследовательских и учебных заведений [Chiffres 2013, 2016].

## ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Третий этап развития кластеров (2013–2017 годы) завершился, и с 2018 года начался четвертый. Существенно изменились инструменты кластерной политики, а также финансовые потоки – в действующих полюсах конкурентоспособности инициируются и внедряются инновационные продукты и технологии при институциональной поддержке правительственные структур, но зачастую практически без финансового участия государства.

С 2017 года половина всех инновационных компаний, все компании национального биржевого индекса CAC 40<sup>2</sup> и государственные исследовательские структуры входят в состав полюсов конкурентоспособности. Партнерские отношения с малыми и средними предприятиями имеют 70% исследовательских организаций ПК, 59% – с крупными.

В 2019 году Франция заняла первое место в Европе по числу новых стартапов, потокам инвестиций в инновационные продукты, высокой доле инноваций, обойдя в этой сфере признанных лидеров – Германию и Великобританию. При этом, что примечательно, доля частных инвестиций в совокупных инвестициях в инновационные продукты составляет свыше 70%, а доля государственных (местных) финансов – около 25%, университетов – всего около 5%.

Переходя к некоторым промежуточным выводам, отметим, что суть перехода к полюсам конкурентоспособности, на наш взгляд, заключается в отходе от государственного патернализма каждого проекта на всех его стадиях, отказе от льгот (в том числе налоговых), традиционных для кластеров «первой волны», и переходе к децентрализованному инициированию инновационных проектов, прежде всего, в наиболее перспективных сферах деятельности, пользующихся спросом на мировых рынках. Инновационные проекты полюсов конкурентоспособности финансируются без государственных финансовых ресурсов либо при их частичном долевом участии.

Отличия полюсов конкурентоспособности от кластеров предшествующего этапа заключаются в следующем:

- во-первых, в появлении независимого оператора проектов (сам полюс становится квалифицированным посредником, объединяющим усилия организаций-участников ПК, облегчая поиск всех видов ресурсов), в масштабности ПК (в среднем один полюс конкурентоспособности объединяет более 127 организаций, хотя большинство из них – это малые инновационные предприятия, стартапы);

- во-вторых, в отказе от внутренней конкуренции, переходе на партнерские отношения, формирование партнерских экосистем. Крупным бизнес структурам выгоднее вложить небольшие средства в стартап, рискуя в случае неудачи идеи исключительно незначительными вложениями, либо сотрудничать с лабораториями ведущих университетов-участников полюса, финансируемых государством в рамках различных проектов (IDEF, PIA-1, PIA-2), сокращая собственные финансовые риски на стадии фундаментальных и прикладных исследований;

- в-третьих, полюсы конкурентоспособности действуют на основе собственных или местных инициатив, а не на основании приоритетов, заранее определенных государством. Инициатива идет снизу вверх, а не наоборот, как было раньше при формировании кластеров;

- в-четвертых, финансирование инноваций осуществляется преимущественно за счет средств участников полюса конкурентоспособности, а также привлекаемых внебюджетных ресурсов. ПК обладает большей финансовой автономностью, поскольку для реализации проектов привлекаются самые разнообразные источники, в первую очередь – венчурный капитал, ресурсы европейских инвестиционных фондов и программ, собственные средства участников полюса, а также государственные бюджетные источники, в особенности в рамках выделенных государственных приоритетов (аэрокосмические, биомедицинские и тому подобные проекты).

Цифровые технологии придают всем процессам, происходящим в реализации инновационного проекта, особый мультиликационный эффект, многократно ускоряя продвижение от идеи до ее реализации, и превращаются в мощный фактор производства. На основе использования цифровых технологий получают все более широкое распространение умные города, а также масса социально-экономических проектов по локализации производства инновационных продуктов, технологий, благодаря которым придается импульс развитию территорий, на которых действуют ПК.

### Технополисы и тренды их развития. София-Антиполис – технопарк на Лазурном берегу

Следующим, наиболее развитым этапом продвижения кластеров стали развивающиеся наряду с ними технополисы (технопарки). Они появились в 70-х годах XX века, ознаменовав новую эпоху в промышленной политике многих стран.

Технополисы разделились на два типа: **универсальные** для глобальной экономики (например, София-Антиполис во Франции, Кремниевая долина в США) и **специализированные** (биотехнологии, космические технологии, авиа- и судостроение, косметологические и другие). Так, технополис София-Антиполис – это пространство глобализации на Лазурном Берегу, которое развивается в соответ-

<sup>2</sup> CAC 40 (фр. Cotation Assistée en Continu) – главный фондовый индекс Франции. Вычисляется как среднее арифметическое взвешенное по капитализации значение цен акций 40 крупнейших компаний, акции которых торгуются на бирже Euronext Paris. Начальное значение индекса – 1000 пунктов – было установлено 31 декабря 1987 года.

ствии с глобальными рынками. Наряду с подобными технополисами развиваются специализированные, жизненный цикл которых гораздо короче. Общие технополисы основаны на перекрестных технологиях, длительных циклах, с восходящей диверсификацией и, следовательно, менее чувствительны к кризисам. Технополисы любой специализации являются местом развития кластера.

Сейчас в Международную ассоциацию технопарков входит около 400 членов, представляющих 70 стран. Это не все существующие технопарки. На сегодняшний день в мире их действует более 700, в том числе 42% в США, 34% – в странах Евросоюза и 11% – в Китае. Оставшиеся 13% приходятся на другие страны мира<sup>3</sup>.

По примеру калифорнийской Кремниевой долины появились известные технополисы в Японии, Малайзии, Сингапуре, Швеции, других странах. Наиболее известный во Франции – София-Антиполис.

Технополис на Лазурном берегу, созданный на государственные и частные средства Пьером Лаффитом в 1970–1985 годах, является и в настоящее время одним из успешных примеров реализации кластерной политики. Несмотря на периодические экономические кризисы его развитие идет по нарастающей уже более 35 лет. Технополис «зарабатывает» больше, чем весь Лазурный берег со всеми туристическими достопримечательностями, отелями, ресторанами вместе взятыми. В чем его секрет? Почему его развитие идет по нарастающей даже в периоды традиционных кризисов в экономике?

На наш взгляд, секрет устойчивости технопарка состоит в том, что его основателям удалось уловить основной перспективный тренд мирового развития – цифровые технологии – и привлечь на юг Франции мировых «законодателей мод» в данной сфере. В технопарке расположен ряд крупнейших европейских и мировых организаций, действующих в сфере цифровых технологий. Среди них, например,

<sup>3</sup> Топорков В. Парки в стиле техно: <https://lenta.ru/articles/2014/07/08/technologypark/>

европейская штаб-квартира Консорциума Всемирной паутины (World Wide Web Consortium, W3C), разрабатывающей стандарты для Интернета, Европейский институт по стандартизации в области телекоммуникаций (European Telecommunications Standards Institute, ETSI), французский национальный Институт исследований в информатике и автоматике (Institut national de recherche en informatique et en automatique, INRIA), десятки подразделений крупнейших международных компаний, которые работают на самых высокотехнологичных рынках мира (EURECOM, IBM и др.).

Один из тех, кто внедрял идеи технополиса на Лазурном берегу, соратник Пьера Лаффита Доменик Фаш хорошо знает Россию, работал в нашей стране. Будучи специалистом в кластерной политике, Фаш предлагает интересные идеи по созданию технополиса не по американской, а по французской модели в российском Крыму. «Крым может стать инновационным центром развития России – технопарком будущего, и помочь в этом ему может кризис», – считает Доминик Фаш<sup>4</sup>.

Успешный опыт взаимосвязи образовательных центров, исследовательских лабораторий университетов во Франции с муниципалитетами и бизнес-структурами на территориях в рамках полюсов конкурентоспособности демонстрирует, на наш взгляд, весьма конструктивную модель неконкурентной политики трехстороннего сотрудничества. Эта политика основана на логике партнерства, а не конкурентного соперничества структур, входящих в кластер.

Французский опыт свидетельствует о рождении новых форм внедренческой промышленной политики, успешно реализующих инновации в стране, где образовательный и научный потенциал являются конкурентоспособными для мирового сообщества, что весьма актуально и для реализации его в современной России.

<sup>4</sup> «Лучшие сделки готовятся во время кризиса»: <https://lenta.ru/articles/2014/07/25/technopolis/>

## References

- Bretones D. Pôles de compétitivité, innovation et entrepreneuriat. *Vie & Sciences de l'Entreprise*. 2010. №. 185/186. P. 189. In French
- Chiffres 2013. Structure du système productif. Fiche thématique. Insee, 2016. In French
- Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. Paris: OECD, 2007. In English
- Etzkowitz H., Dzisah J. Rethinking development: circulation in the triple helix. *Technology Analysis & Strategic Management*. 2008. Vol. 20. No. 6. Published online: 23 Oct 2008. In French
- OECD Reviews of Regional Innovation: Regions and Innovation Policy. OECD Publishing, 2011. In English
- Point B., Erdyn T. Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité. *Rapport global*. 2012. 15 Juin. In French
- Porter M.E. On Competition. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1998. In English
- Vers des pôles d'activités dynamiques: politiques nationales. Paris: OCDE, 2007. In French
- Vissema J. University of the third generation. M.: Olimp-Business, 2016. In English

# ВЫСШЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**ЛЮДМИЛА АЛЕКСЕЕВНА ЧЕГОВАДЗЕ**, доктор юридических наук, профессор юридического факультета им. М.М. Сперанского

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: chegovadze-la@ranepa.ru

**АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ДЕМИН**, кандидат юридических наук, сотрудник

Дзержинский филиал Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (606000, Российская Федерация, Нижегородская область, Дзержинск, переулок Жуковского, 2). E-mail: prav-id@yandex.ru

**Аннотация:** в статье рассматриваются основные проблемы и перспективы высшего юридического образования в России. С переходом к стандарту третьего поколения изменились приоритеты российской системы высшего профессионального образования. Применение новейших методик позволит сделать российское образование инновационным и соответствующим новым международным стандартам. Решение проблем юридического образования имеет первостепенное значение, поскольку оно связано с особыми функциями профессии юриста. Представляется неправильным при подготовке юристов-бакалавров уделять исключительное внимание практической составляющей обучения. Невозможно дать полноценное высшее образование, не обращая внимания на теоретическую, фундаментальную составляющую. Такой подход может привести к тому, что слабая теоретическая подготовка юриста-практика не позволит ему, например, при разрешении сложного спора в суде грамотно аргументировать свою позицию. Известно, что юридическая наука – это система специальных общественных знаний, постижение которых ведет к теоретико-прикладному освоению права. Изучение теории способствует правильному и полному осмыслилению сущности права и механизма правового регулирования. Практической составляющей юриста, по мысли автора, должно быть отведено место именно в магистратуре, потому что обучаемый на этом этапе обладает достаточным уровнем теоретических знаний и способен их применять под чутким руководством преподавателя.

**Ключевые слова:** высшее юридическое образование, образовательный стандарт, этапы обучения, бакалавриат, магистратура, аспирантура, компетентностный подход

Статья поступила в редакцию 7 декабря 2018 года.

Чеговадзе Л.А., Демин А.А. Высшее юридическое образование в России: проблемы и перспективы. Государственная служба. 2019. № 5. С. 108–111.

## HIGHER LEGAL EDUCATION IN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS

**LYUDMILA A. CHEGOVADZE**, Dr. Sci. (Law), Professor of the Faculty of Law named after M.M. Speransky

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: chegovadze-la@ranepa.ru

**ALEKSEI A. DEMIN**, Cand. Sci. (Law), employee

Dzerzhinsk Branch of the National Research Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky (2, pereulok Zhukovskogo, Dzerzhinsk, Nizhny Novgorod Region, Russian Federation, 606000). E-mail: prav-id@yandex.ru

**Abstract:** This article examines the main problems and prospects of higher legal education in Russia. With the transition to the third generation standard, the priorities of the Russian higher education system have changed. The application of the latest methods will make the Russian education innovative and corresponding to the new international standards. Solving the problems of legal education is of paramount importance, since it is associated with the special functions of the profession of the lawyer. It seems wrong to devote special attention to the practical component during the bachelor's training stage of the lawyer. It is impossible to give full higher education, not paying attention to the theoretical, fundamental component. This approach can lead to the fact that the weak theoretical training of a lawyer -practice will not allow him, for example, to argue competently his position in resolving a complex dispute in the court. It is known that the legal science is a system of special public knowledge, the comprehension of which leads to the theoretical and applied mastering of law. The study of the theory promotes correct and complete understanding of the essence of law and the mechanism of legal regulation. According to the authors, it is necessary to pay special attention to the practical component in the magistracy, because the student at this stage has a sufficient level of theoretical knowledge and is able to apply them under the tactful guidance of the teacher.

**Keywords:** higher legal education, educational standard, training stages, baccalaureate, magistracy, postgraduate education, competence approach

The article was received on December 7, 2018.

Чеговадзе Л.А., Демин А.А. Высшее юридическое образование в России: проблемы и перспективы. Государственная служба. 2019. № 5. С. 108–111. In Russian

## Введение

Образовательная деятельность – это совокупность последовательных действий, предпринимаемых организаторами образования, педагогическими и иными работниками для достижения результатов, предусмотренных его социальными целями и задачами. Решение этих задач бывает связано с преодолением определенных трудностей, среди которых в последнее время выделяются проблемы преподавания отдельных дисциплин в высших учебных заведениях. В специальной литературе можно обнаружить большое количество статей, сборников и материалов конференций, посвященных вопросам по самым разным направлениям науки. При этом предлагаются различные варианты решения тех или иных проблем, рекомендуются различные способы донесения материала до обучающихся.

Юридическое образование в этом плане не является исключением. Еще в античные времена воспитанию и обучению уделялось большое внимание. Древнегреческое общество и его образование и культура внесли большой вклад в развитие юридической науки [Коровяковский, 2015. С. 8–11]. В России также признается, что «юристы играют важную роль в развитии нашей страны. Реализация намеченных целей развития нашей страны требует высокого уровня правосознания граждан и особенно юристов. Однако в настоящее время наблюдается низкий уровень квалификации и нравственности в среде юристов-практиков» [Борисов, Корнев, Петручик, 2015. С. 118]. Решение проблем юридического образования имеет первостепенное значение, поскольку оно связано с особыми функциями профессии юриста.

## Проблемы современной высшей юридической школы

В научных статьях отмечаются причины, препятствующие воспитанию квалифицированных образованных юристов: неумение преподавателя научить и сформировать навыки, позволяющие анализировать источники права и их историю, систематизировать добытый материал, исследовать юридические конструкции, прилагать нормы права к отдельным случаям и др. [Пугина, 2003. С. 65–66]. Наряду с методикой преподавания затрагиваются и другие аспекты (например, отсутствие учебной литературы, содержащей доступную информацию для любого обучающегося, заниженные университетские требования к принятию экзаменов, нехватка квалифицированных кадров преподавательского состава, снижение методической и методологической работы и проч.) [Борисов, Корнев, Петручик, 2015. С. 121; Shepeleva, Novikova, 2014. Р. 106–109].

Безусловно, необходимо обсуждение указанных причин. В то же время нужно не только выделить

конкретные проблемы, связанные с подготовкой учебно-методического материала, или решить кадровые вопросы – важно затронуть двухуровневую систему высшего юридического образования – бакалавриат и магистратуру. Отдельным этапом обучения является подготовка научно-педагогических работников в аспирантуре (адъюнктуре). Такая система функционирует на основании Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Как следует из статьи 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, лица, участвующие в деле, могут поручить представление их интересов в суде по административным делам только тем гражданам, которые обладают полной дееспособностью по гражданскому законодательству и имеют высшее юридическое образование<sup>2</sup>. Требование о наличии такого образования сформулировано в процессуальном законодательстве впервые и направлено на обеспечение квалифицированной защиты интересов граждан и организаций при рассмотрении административного дела. Таким образом, представителями в суде могут быть не только адвокаты, но и другие субъекты частного права: юридические фирмы и организации, специально созданные для оказания правовых услуг, частнопрактикующие юристы, не имеющие адвокатского статуса.

## Образовательный стандарт и этапы обучения

С переходом к стандарту третьего поколения изменились приоритеты российской системы высшего профессионального образования. Е.С. Герман отмечает следующее: «Заявленное направление изменений ориентиров российской системы образования связано с трансформацией образовательного процесса с подхода, основанного на знаниях, на подход, ориентированный на результат образовательного процесса, где вместо знакомых всем знаний, умений и навыков на первый план были выдвинуты компетенции, а следовательно и «компетентностный подход». Главным механизмом в деле формирования компетентностного подхода и личности инновационного типа, по мнению большинства исследователей в этой области, должны стать методы активного и интерактивного обучения. Указанная методология должна развить у обучающихся умение анализировать конкретные практические ситуации, принимать решения, добиваться постав-

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (редакция от 1 мая 2017 года). СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (редакция от 19 июля 2018 г.). СПС «КонсультантПлюс».

ленной цели»<sup>3</sup>. Другими словами, основной особенностью компетентностного подхода стало перенесение акцента на итоговые результаты обучения, а не на сам процесс. Применение новейших методик позволит сделать российское образование инновационным и соответствующим новым международным стандартам.

Двухуровневая система высшего образования, в том числе юридического, имеет ряд своих особенностей. Обучение бакалавра направлено на приобретение общих знаний по специальности, т.е. студент получает базовый уровень специального образования и профильной подготовки. Отмечается, что основная идея бакалавриата состоит в преобладании практических вопросов профессиональной направленности. Однако высшее образование должно быть одновременно и фундаментальным, и теоретическим [Борисов, Корнев, Петручак, 2015. С. 129]. Поэтому справедливо мнение, согласно которому практико-ориентированный подход характерен для среднего профессионального образования, тогда как «высшее образование не может иметь только прикладное значение» [Наумкина, 2012. С. 14]. Высшее образование предполагает получение фундаментальных академических знаний, чему препятствует такое положение дел, когда оно «превратилось из образовательной системы в глобальную индустрию образования» [Чинаева, 2002. С. 93]. Следует признать, что ориентация на формирование только компетенций может привести к тому, что современные российские вузы понизят уровень подготовки обучающихся.

Магистратуру традиционно рассматривают как дополнительный этап получения высшего образования, не относящийся к обязательному. Ее целью является расширение теоретических знаний студентов в какой-либо области науки и приобретение навыков исследовательской работы в ходе написания магистерской диссертации. Практическая составляющая в данном случае не предусмотрена. Таким образом, получение полноценного высшего образования состоит из двух этапов: бакалавриат – инструмент приобретения практических навыков в ходе обучения и фрагментарных теоретических знаний; магистратура – инструмент приобретения углубленных теоретических знаний по профилю и ведение научно-исследовательской деятельности. Неверно рассматривать как преимущества новой образовательной модели возможность переучиваться и менять специальность в магистратуре [Кугай, Прошина, 2010. С. 152].

### **Навыки правоприменения и теоретическая составляющая обучения юристов**

Оба этапа необходимы и дополняют друг друга, и именно профессиональные знания, полученные на первом этапе, становятся надежной базой их совершенствования на втором. Поэтому представляется неправильным при подготовке юристов-бакалавров уделять исключительное внимание практической составляющей обучения. Невозможно дать полноценное высшее образование, не обращая внимания на теоретическую, фундаментальную составляющую. Такой подход может привести к тому, что слабая теоретическая подготовка юриста-практика не позволит ему, например, при разрешении сложного спора в суде грамотно аргументировать свою позицию. Известно, что юридическая наука – это система специальных общественных знаний, постижение которых ведет к теоретико-прикладному освоению права. Изучение теории способствует правильному и полному осмыслению сущности права и механизма правового регулирования.

С одной стороны, верно утверждение, согласно которому «стремление к фундаментальности в юридическом образовании само по себе не ведет к разрешению проблем юридической практики» [Синюков, Синюкова, 2010. С. 36]. Но с другой – следует иметь в виду, что подготовка юристов, не способных дать грамотную и теоретически обоснованную правовую квалификацию ситуации, нивелирует всю ее практическую ценность. Есть еще одна серьезная проблема, на которую обращает внимание исследователь: «Во многих специализированных юридических вузах – юридических академиях и институтах – доминирует формальная широта учебных программ, непомерная для юридической профессии, абстрактность и неточность подготовки, поверхностные режимы практик и стажировок, несистемное участие юристов-практиков в учебном процессе» [Синюков, Синюкова, 2010. С. 37]. Разрешение этой проблемы видится в том, что практической составляющей юриста должно быть отведено место именно в магистратуре, потому что обучаемый на этом этапе обладает достаточным уровнем теоретических знаний и способен их применять под чутким руководством преподавателя (к примеру, юриста-практика).

Определенную роль в этом могут сыграть органы государственной власти, муниципальные органы, а также работники аппарата суда или судьи. Приобретение навыков правоприменения в период прохождения практики под руководством сотрудников, по сути, является бесценным опытом для будущего юриста. Федеральным законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1

<sup>3</sup> Герман Е.С. Методика преподавания юридических дисциплин в ВУзе: проблемы и перспективы: <https://sibac.info/conf/pedagog/xlvii/40358>

«О статусе судей в Российской Федерации»<sup>4</sup> и Федеральным законом Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>5</sup> образовательная деятельность разрешена, что позволяет сделать вывод о предоставленной законодателем возможности развивать высшее юридическое образование в Российской Федерации с участием названных лиц.

Еще одним важным вопросом является обучение в аспирантуре. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» относит аспирантуру к высшему образованию. Цель обучения в ней – подготовка научно-педагогических кадров, которые отнесены законодателем к профессорско-преподавательскому составу работников организации, осуществляющей деятельность по программам высшего и дополнительного про-

- 4 Федеральный закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 (редакция от 3 июля 2016 года, с изменениями от 19 декабря 2016 года) «О статусе судей в Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».
- 5 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (редакция от 3 апреля 2017 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

## Литература

- Борисов А.В., Корнев А.В., Петручак Л.А. Юридическое образование в России: история, современность, перспективы развития: Монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. 208 с.
- Коровяковский Д.Г. Развивающаяся система идей и взглядов на высшее юридическое образование как философско-правовой и социальный феномен в Древние века. *История государства и права*. 2015. № 13. С. 8–13.
- Кугай А.И., Прошина Е.М. Болонский процесс и отечественная традиция: преимущества и недостатки. *Материалы научно-методической конференции СЗАГС*. 2010. № 1. С. 151–158.
- Наумкина В.В. Двухуровневое юридическое образование и ком-

петентностный подход: вопросы теории. *Юридическое образование и наука*. 2012. № 4. С. 13–15.

Пугина О.А. Проблемы методики преподавания права. *Вестник ТГУ*. 2003. № 2. С. 64–67.

Синюков В.Н., Синюкова Т.В. О развитии университетского и прикладного юридического образования в России. *Государство и право*. 2010. № 3. С. 33–42.

Чинаева Т. Студенческая мобильность: мировые тенденции. *Высшее образование в России*. 2002. № 3. С. 93–99.

Shepeleva O., Novikova A. The quality of legal education in Russia: the stereotypes and the real problems. *Russian Law Journal*. 2014. Vol. 2. Issue 1. P. 106–120.

## References

- Borisov A.V., Kornev A.V., Petruchak L.A. Legal education in Russia: history, modernity, development prospects. Monograph. M.: Norma; INFRA-M, 2015. 208 p. In Russian
- Chinaeva T. Student mobility: world trends. In: *Vyshee obrazovanie v Rossii*. 2002. № 3. P. 93–99. In Russian
- Korovyakovskii D. G. Developing system of ideas and views on higher legal education as a philosophical-legal and social phenomenon in the Ancient Ages. In: *Istoriya gosudarstva i prava*. 2015. № 13. P. 8–13. In Russian
- Kugai A.I., Proshina E.M. Bologna process and the domestic tradition: advantages and disadvantages. In: *Materialy nauchno-metodicheskoi konferentsii NWAPA*. 2010. № 1. P. 151–158. In Russian
- Naumkina V.V. Two-level legal education and competence approach: theory issues. In: *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka*. 2012. № 4. P. 13–15. In Russian
- Pugina O. A. The problems of teaching methods of law. In: *Vestnik TGU*. 2003. № 2. P. 64–67. In Russian
- Shepeleva O., Novikova A. The quality of legal education in Russia: the stereotypes and the real problems. In: *Russian Law Journal*. 2014. Vol. 2. Issue 1. P. 106–120. In English
- Sinyukov V. N., Sinyukova T. V. On the development of university and applied legal education in Russia. In: *Gosudarstvo i pravo*. 2010. № 3. P. 33–42. In Russian

# КАДРЫ ДЛЯ ЦАРЯ И ГОСУДАРСТВА (XVIII ВЕК)

**ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ**, доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: bartsits-in@ranepa.ru

**КОНСТАНТИН ПЕТРОВИЧ КРАКОВСКИЙ**, доктор юридических наук, профессор кафедры государствоведения Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: krakovskiy-kp@ranepa.ru

**Аннотация:** Статья посвящена анализу формирования системы образовательных учреждений, готовивших государственных служащих Российской империи в XVIII веке. Проведение глобальных государственных реформ в начале XVIII века требовало большого числа грамотных чиновников. Их надо было готовить к будущей профессии. Созданная в 1685 году школа греческого языка, преобразованная в 1687 году в Эллино-греческую (с 1701 года – Славяно-латинская, а с 1775 года – Славяно-греко-латинская) академию в Москве, являясь, по сути, церковным учебным заведением, не решала проблему подготовки кадров для государственного управления. Петр I обозначил необходимость организации специальной подготовки чиновничества. Он видел перспективу развития кадров государственного аппарата в наполнении его образованными дворянами, и готовить их должны были, в первую очередь, сами центральные учреждения: Сенат, важнейшие коллегии и канцелярии. Мысль об этом содержалась и в Генеральном регламенте (1720), где был призыв к дворянству и приказным людям отдавать детей в коллегии и канцелярии учиться приказным наукам, и в Табели о рангах (1722), определявшей порядок обучения дворянских недорослей, для чего в учреждениях открывались вакансии коллегии-юнкеров. Преемники Петра I, пусть и с меньшим энтузиазмом, продолжили дело великого преобразователя по обучению шляхетства, в обязательном порядке пополнявшего ряды военных и гражданских чинов. В связи с созданием Императорского Московского университета в 1755 году возникла неожиданная коллизия между обязанностью дворян служить и получать образование. Перспективы гражданской службы, в противоположность «тяготам и лишениям военной службы», обусловили большой интерес к ней дворянской молодежи.

**Ключевые слова:** государственная служба, образовательные реформы, подготовка кадров для государственного управления, Петербургская Академия наук, Сухопутный шляхетский кадетский корпус, Юнкерская школа при Сенате, Императорский Московский университет

Статья поступила в редакцию 28 октября 2019 года.

*Bartsits I.N., Krakovskiy K.P. Кадры для царя и государства (XVIII век). Государственная служба. 2019. № 5. С. 112–118.*

## CADRES FOR THE TSAR AND THE STATE (XVIII CENTURY)

**IGOR N. BARTSITS**, Dr. Sci. (Law), Professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: in.bartsits@igsu.ranepa.ru

**KONSTANTIN P. KRAKOVSKIY**, Dr. Sci. (Law), Professor of the Chair of State Studies Institute of Public Administration and Civil Service

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: kp.krakovskiy@igsu.ranepa.ru

**Abstract:** The article is devoted to the analysis of the formation of the system of educational institutions that trained civil servants of the Russian Empire in the 18th century. The implementation of global government reforms at the beginning of the 18th century required a large number of competent officials. They had to be prepared for the future profession. Established in 1687, the Hellenic-Greek Academy (in 1701 – Slavic-Latin, and in 1775 – Slavic-Greek-Latin) Academy in Moscow, being, in fact, an ecclesiastical educational institution, did not solve the problem of training personnel for public administration. Peter I outlined the need for special training for officials. He saw the prospect of developing the cadre of the state apparatus in filling it with educated noblemen, and they were to be trained, first of all, by the central institutions themselves: the Senate, the most important colleges and chancelleries. The idea of this was contained in the General Regulations (1720), where there was an appeal to the nobility and petty official people to give their children in colleges and chancellery to study the science of order, and in the Table of Ranks (1722), which determined the order of training of noble young people, for which vacancies of the College-Junkers were opened in the institutions. The successors of Peter I, albeit with less enthusiasm, continued the work of the great reformer for the training of the nobility, who mandatorily were fallen into the rows of military and civil ranks. In connection with the establishment of the Imperial Moscow University in 1755, an unexpected conflict arose between the duty of the nobility to serve and receive education. The prospects of the civil service, in contrast to the ‘hardships and deprivations of military service’, led to great interest of noble youth to it.

**Keywords:** public service, educational reforms, training for public administration, St. Petersburg Academy of Sciences, Land gentry cadet corps, Junker School under the Senate, Imperial Moscow University

The article was received on October 28, 2019.

*Bartsits I.N., Krakovskiy K.P. Cadres for the tsar and the state (XVIII century). Gosudarstvennaya sluzhba. 2019. No 5. P. 112–118.*  
In Russian

## Введение

Проведение глобальных государственных реформ в начале XVIII века требовало большого числа грамотных чиновников. Их надо было готовить к будущей профессии. Созданная в 1687 году Эллино-греческая (с 1701 года – Славяно-латинская, а с 1775 года – Славяно-греко-латинская) академия в Москве, являясь, по сути, церковным учебным заведением, не решала проблему подготовки кадров для государственного управления. Существовавшие с первой четверти XVII века дьяческие школы (при Посольском и Поместном приказах), как и открывшиеся в начале XVIII века школы в Москве [Рождественский, 1912. С. 6], также не способствовали ее устраниению (пребывание там, скорее, можно назвать стажировкой, а не учебой). К примеру, по инициативе главы Посольского приказа Л.К. Нарышкина в 1703 году в Москве было открыто специальное училище для подготовки новой генерации чиновников. «Нарышкинское училище» существовало до 1715 года, и из его стен вышло несколько десятков специалистов, предназначавшихся для государственной службы. В этом училище преподавалась, в частности, этика с элементами политики и юриспруденции.

## Подготовка кадров для государственного управления при Петре I

Петр I обозначил необходимость организации специальной подготовки чиновничества. Иными словами (перефразируя известный постулат XVIII века), «мы должны каждого дворянина научить управлять государством». Об этом говорит, в частности, неопубликованный указ 1709 года, свидетельствовавший о намерении царя сделать Навигацкую школу общеобразовательным учебным заведением: «Оная школа не только потребна единому мореходству и инженерству, но и артиллерии и гражданству (курсив наш. – Авт.) пользе» [Троицкий, 1974. С. 269]. Петру I адресовались многочисленные проекты создания «спецшкол» для подготовки будущих чиновников, в том числе от его главного европейского консультанта – Лейбница [Рождественский, 1912. С. 75–117].

Посылка дворянских детей учиться за границу началась в конце XVII века. В первый раз было отправлено из комнатных стольников в Италию 28 человек, в Англию и Голландию – 22. Сердобольные родители посыпали своим детям, обучающимся за рубежом, достаточно большие денежные суммы. Это позволяло дворянским отпрыскам жить там «в воле и холе», они гуляли, кутили, дрались на дуэлях, но к наукам имели весьма слабое «хотение» («ученья принимают мало»). Дело дошло до того, что Петр I специальным указом в 1710 году запретил посылать деньги и векселя за рубеж, помимо Адмиралтейского приказа (первый пример своеобразного валютного контроля)<sup>1</sup>. Но и это

не помогло. Сын царского шута Никиты Зотова К.Н. Зотов был в 1715 году послан во Францию для изучения торговых уставов. В письме к Петру I он, в частности, отмечал: «Вашему величеству дерзаю предложить: понеже офицеры в адмиралтействе суть приказные, которые повинны юриспруденцию и прочия права твердо знать, того ради не худо бы было, если бы Ваше величество указал архиерею рязанскому выбрать двух или трех человек лучших латинистов из средней статьи людей, т.е. не из породных, ниже из подлых, для того, что вежде породные презирают труды..., а подлый не думает более, как бы чрево свое наполнить» [Пекарский, 1870. С. 157].

Вырвавшись на свободу, как отмечал историк С.М. Соловьев, молодые русские дворяне на западе Европы позволяли себе такое же поведение, к какому привыкли в лесах и степях Восточной Европы. Тот же К. Зотов продолжал сообщать царю самые неутешительные сведения. В 1717 году он писал: «Г. маршал д'Эстре призывал меня к себе и выговаривал мне о срамотных поступках наших гардемаринов в Тулоне: дерутся между собой, бранятся такой бранью, что последний человек здесь того не сделает. Того ради отобрали у них шпаги». В сентябре – новое письмо: «Гардемарин Глебов поколол шпагою гардемарина Барятинского и за то под арестом обретается» [Романович-Славатинский, 1870. С. 170].

Посылка за границу на учебу была для дворянских недорослей великой тяжестью и сущим несчастьем, как выражался В.В. Головин, один из посланных. Чтобы избавиться от такой участи, некоторые даже постригались в монахи. Так, один вологодский помещик И. Морков, отправленный в Венецию для изучения морской навигации, тайно вернулся из Италии в Россию и постригся в монахи одного петербургского монастыря. Впрочем, стены православной обители не спасли его от заморской науки: Петр I, узнав об этом, велел взять новопостриженного и еще раз отправить его овладевать знаниями.

Не забывал Петр I и об обучении оставшихся на родине. По его настоянию в архиерейских домах и при монастырях были созданы школы, в которых дворяне и дети приказных чиновников в возрасте от 10 до 15 лет могли приобретать знания по математике и основам грамматики. Освоение этих наук в школе было условием получения от священников «венечных памятей», дававших право вступать в брак<sup>2</sup>. Дети же знатных дворян (в том числе больших начальников, например, губернаторов), достигшие возраста 10 лет, посыпались в петербургские школы<sup>3</sup>; родителей, укрывавших детей от «света знаний», наказывали штрафом<sup>4</sup>. Также создавались школы при гвардейских полках, в которых обучались малолетние дети, записанные в них. В ноябре 1721 года особым указом была

2 ПСЗ Собр. 1. Т. V. № 2762, 2778.

3 ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 2968.

4 ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 2497.

1 Полное собрание законов Российской империи (далее -ПСЗ). Собр. 1. Т. IV. № 2292.

## НАШЕ ПРОШЛОЕ

организована школа подъячих. В нее «приказные люди» детей своих повинны были отдавать, також и со стороны, кто похочет быть приказным, також учиться определенным в коллегии молодым дворянам»<sup>5</sup>. Впрочем, и она особого успеха не имела.

Через год Петр I констатировал, что в России «учения не гораздо вкоренились, паче же в гражданских делах, а особенно в экономических». Однако он видел перспективу развития кадров государственного аппарата в наполнении его образованными дворянами, и готовить их должны были, в первую очередь, сами центральные учреждения: Сенат, важнейшие коллегии и канцелярии. Мысль об этом содержалась и в Генеральном регламенте (1720), где был призыв к дворянству и приказным людям отдавать детей в коллегии и канцелярии учиться приказным наукам, и в Табели о рангах (1722), определявшей порядок обучения дворянских недорослей, для чего в учреждениях открывались вакансии коллегии-юнкеров.

31 января 1724 года в дополнение к Генеральному регламенту было повелено коллегии-юнкеров «по коллегиям обучать так, как подъячих, с самых нижних дел приказных, и сего смотреть в коллегиях на крепко, дабы в том маны не было, и под видом учения гулянья не было, за что будут коллежские жестоко наказаны, ежели по сему исполнять не будут» [Безродный, 1903. С. 250]. Но и эта форма обучения оказалась неэффективной (при каждой коллегии число обучающихся не превышало 10 человек). Несмотря на строгое предупреждение Петра I, «молодые люди часто просто не являлись на занятия» [Пятьдесят лет специальной школы..., 1882. С. 26; Томсинов, 2010. С. 48]. Их можно было отчасти понять, если знать уставившие формы обучения, которые там господствовали. Отец русской юриспруденции С.Е. Десницкий именно это имел в виду, объясняя прохладное отношение дворян к такой подготовке к чиновничей карьере: «Никто не токмо из дворян и достаточных, но ниже из учащихся охотно не желал подвергнуть себя... бесконечной переписке громад бумажных. От чего на последок то произошло, что господа отстали совсем от толь трудных науки, вместо себя определяют теперь слуг своих учиться сему знанию». Однако для него было очевидно, что «в отправлении должностей государственных» дворянам насущно необходимо знание закона, чему нужно было обучать [Десницкий, 1959. С. 235, 230].

Указом от 5 февраля 1724 года Сенат распорядился «в коллегии-юнкерах выбрать из шляхетских детей, из обретающихся в науках в академиях 100 человек и разослать в коллегии, в каждую по пропорции»<sup>6</sup>. Был назначен смотр шляхетских детей из Москвы и провинциальных городов. Однако и эта мера оказалась безрезультатной. Пользуясь советом своего европейского «консультанта» Лейбница и его ученика Хри-

стиана Вольфа, Петр I учредил в 1724 году в Санкт-Петербурге Академию<sup>7</sup>, при которой был создан первый в России университет [Томсинов, 2010. С. 50–58, 60]. К сожалению, императору не суждено было увидеть плоды этих просветительских усилий: открытие Академии и Академического университета произошло после его смерти.

С января 1726 года Академия наук стала действовать и как учебное заведение, в котором осуществлялось преподавание права (преимущественно римского и естественного, а также германского). Лекторами выступали иностранцы, поскольку своих профессоров-юристов в то время в России еще не было. Легко представить, что у русских учеников такой «учебный план» интереса не вызывал. Приходилось «выписывать» из-за рубежа и студентов. Академический университет формально был учрежден при императрице Елизавете Петровне в 1747 году [Бороздин, 1886. С. 121–132], но его деятельность не оказала существенного влияния на подготовку кадровых чиновников вследствие малого числа студентов (накануне закрытия в нем обучались всего три студента). В 1780-е годы этот университет был закрыт.

### Кадетские корпуса и их роль в развитии государственной гражданской службы

Преемники Петра I, пусть и с меньшим энтузиазмом, продолжили дело великого преобразователя по обучению шляхетства, в обязательном порядке пополнившего ряды военных и гражданских чинов. Большой вклад в развитие системы образования будущих чиновников внесла императрица Анна Иоанновна. В одном из указов подчеркивалась важность учебы для дворян – «дабы со временем не токмо государству полезны быть, но и сами себе через те науки довольно пропитание сыскать могли». А те, кто, «не желая собственной пользы, от наук убегают, и тем сами себя губят»<sup>8</sup>. Было увеличено число школ в губерниях, причем детям дворян выдавалось определенное жалование (наподобие современной стипендии). Также были созданы Артиллерийская школа и Сухопутный шляхетский кадетский корпус.

Главной задачей последнего была подготовка офицеров для армии, но наряду с военными и «шляхетскими» науками (иностранные языки, танцы, фехтование, верховая езда и т.п.), его программа предусматривала изучение юриспруденции, «онеже не каждого человека природа к одному воинскому склонна, також и в государстве не меньше нужно политическое и гражданское обучение» [Рождественский, 1912. С. 15–16]<sup>9</sup>. Важная роль в создании кадетских корпусов в России принадлежала П.И. Ягужинскому (ставшему затем генерал-прокурором), который, будучи послом в Пру-

<sup>7</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 4443.

<sup>8</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6949.

<sup>9</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. VIII. № 5811.

ции, изучал опыт работы местных военно-учебных заведений и потом успешно применял его в России. В связи с тем, что военные уходили в отставку не стажиками, они должны были получать навыки гражданской службы (не только военное, но и более широкое и разностороннее образование). Это обеспечивал и шляхетский корпус, где, в частности, изучалось право (российское и зарубежное), и созданный в 1752 году Морской кадетский корпус.

Дворянские недоросли усваивали науки очень неохотно, часто убегали домой [Raeff, 1962. Р. 299–300]. Сенат даже был вынужден ввести наказание за такого рода нарушения: за первый побег – «отсылку для учения с солдатскими детьми в здешнюю гарнизонную школу» на год, за второй – на три года<sup>10</sup>. Впрочем, следует помнить, что из почти трех сотен воспитанников в начале 1730-х годов право изучали (то есть готовили себя к гражданской службе) только 11 человек [Толстой, 1885. С. 30].

Интересное новшество при проверке продвижения в обучении и повышения образовательного уровня дворян состояло в следующем. По закону 1737 года, который определил порядок явки дворянских детей, на первый смотр в 7 лет они приходили в воеводские и губернские канцелярии, после чего их отпускали домой учиться читать и писать. В 12 лет (второй смотр) они должны были владеть чтением и письмом, в противном случае их записывали в различные школы<sup>11</sup>; на третьем, в 16 лет (он проходил в Сенате и Герольдмейстерской конторе), кроме закона и основ православной веры, они должны были еще иметь знания по арифметике и геометрии, в противном случае они отдавались без выслуги в матросы<sup>12</sup>. Успешно прошедших смотры записывали на военную или гражданскую службу. Если же они хотели продолжить образование, их принимали в Кадетский корпус, Морскую академию или другие школы.

В 20 лет после четвертого смотра «оставшиеся незаписанными на службу дворяне (в том числе дети богатых родителей, которые до 20 лет могли изучать науки дома) поступали на нее в зависимости от склонностей и полученных знаний, которым отдавалось предпочтение перед выслугой [Троицкий, 1974. С. 273]. Манифест от 31 декабря 1736 года<sup>13</sup> и изданный на его основе указ от 9 февраля 1737 года внесли существенные изменения в организацию службы и обучения дворян. Срок службы был ограничен 25 годами, более определенной стала учеба после каждого смотра, причем домашнее обучение перестало быть нарушением правил (приравнившимся к бегству со службы), как это было во времена Петра I.

<sup>10</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 6395.

<sup>11</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. X. № 7171.

<sup>12</sup> Там же. № 7170.

<sup>13</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. IX. № 7142.

## Подготовка дворянских недорослей к чиновничьей службе

В 1737 году Анна Иоанновна предприняла очередную попытку стимулировать подготовку дворянских недорослей к чиновничьей службе. Она распорядилась молодых дворян, жителей столицы, направить на обучение в государственные органы – Сенат, коллегии и канцелярии, – где ответственные чиновники обучали бы их знанию законов и делопроизводству<sup>14</sup>. 25 июня 1740 года Сенат издал строгое распоряжение, чтобы не оказавших прилежания в науках определять в кадетский корпус и полевые полки (в качестве солдат). Желавших же продолжить обучение – оставить в коллегиях с предупреждением, что «ежели которые через год искусства своего не покажут, те по прошествии этого срока написаны будут вечно в солдаты»<sup>15</sup>. Тем же определением Сенат установил время обучения (два дня в неделю) и приказал всем учащимся иметь квартиру на Васильевском острове, чтобы дальность местожительства их от коллегий не мешала исправному посещению ими уроков (это было «предсказание» появления студенческих городков). Более того, была установлена строгая еженедельная отчетность об успехах каждого учащегося (говоря современным языком, «промежуточная аттестация») перед генерал-прокурором.

Обучение недорослей продолжалось не только в новой, но и старой столице. При Сенатской конторе в Москве, под строгим надзором ее прокурора работала школа, преподавателями которой были офицеры-геодезисты: два капитана, один поручик и три прапорщика. Они обучали арифметике, геометрии, черчению и русскому языку. Учащимся были молодые люди, дворянские недоросли, распределяемые по канцеляриям различных учреждений для получения навыков работы. Такая же школа состояла при Правительствующем сенате в Петербурге. Постановка дела в школах страдала от двойственного положения учащихся: с одной стороны, они были канцелярскими служащими, с другой, – учащимися школы. Преподаватели-геодезисты доносили в Сенат, что обучающиеся достаточно редко появляются в школе в связи с работой в качестве приказных служителей. Орган государственной власти отреагировал, приказав освободить их от службы, дабы они этими «отлучками наук своих не забывали». Сами преподаватели признавали, что обучение в школе всего два дня в неделю (среда и суббота) неэффективно: учащиеся забывают пройденное. Они просили установить иной график обучения: три дня подряд. Но генерал-прокурор не одобрил этого из опасения, что они при таком обучении могут забыть приказную науку, и добавил, что нерадивых учеников нужно штрафовать и наказывать розгами, содержать под караулом. Среди учащихся школ были дворяне от 13 до 25 лет, им устанавливалась своеобразная стипендия от 14 до 60 рублей в год.

<sup>14</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. X. № 7248.

<sup>15</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. XI. № 8149.

## НАШЕ ПРОШЛОЕ

Генерал-прокурор следил за успехами дворян-недорослей в учреждениях, где они параллельно с учебой работали в качестве коллегии-юнкеров [История Правительствующего сената..., 1911. С. 183–186]. В 1748 году в связи с обнаружившейся острой нехваткой образованных чиновников из числа дворян правительство Елизаветы Петровны издало указ «Об обучении кадетов, склонных к статской службе, юриспруденции и арифметике, и освобождении их от других занятий и военных экзерциций»<sup>16</sup>. Указом от 12 сентября 1750 года дворяне и юнкера коллегий, обучавшиеся в школе при Сенате, были освобождены от дежурств в дни занятий, «дабы они такими от... школы отлучками наук своих не забывали»<sup>17</sup>.

В 1752 году Сенат вновь приказал проводить обучение в каждой коллегии (кроме Иностранный) и подчиненных местах, зачисляя на учебу от четырех до семи юнкеров по распределению генерал-прокурора<sup>18</sup>. Содержание учебы, которая шла под надзором руководителей присутственных мест, было незамысловатым: обучение навыкам и умениям в канцелярской работе и некоторые знания «государственных прав», хотя предусматривалось изучение и общеобразовательных предметов (арифметика, география, геометрия и т.д.).

Спустя два года (указ от 12 января 1754 года) Сенат в очередной раз признал безрезультатность и безуспешность описанного начинания, что было обусловлено не только леностью юнкеров, но и равнодушным отношением самих коллегий к этому вопросу<sup>19</sup>. Тем не менее, Сенат настаивал на продолжении обучения как наукам, так и «приказным делам», причем он вменил в обязанность президентам коллегий, судьям и прокурорам иметь неослабный надзор за обучением состоящих в коллегиях молодых дворян, производя в высшие чины прилежных и наказывая нерадивых и ленивых учеников [Безродный, 1903. С. 253]. Интересно, что в 1750-е годы был поставлен вопрос об изучении юнкерами, готовящимися к государственной службе (прежде всего, в Коллегии иностранных дел, Коммерц-коллегии и Юстиц-коллегии), иностранных языков – французского и немецкого, причем обучение должно было осуществляться силами Академии наук, и этому отводилось четыре дня в неделю, а всем остальным наукам – всего два дня<sup>20</sup>.

Несмотря на стимулирование Сенатом процесса обучения юнкеров в государственных учреждениях, это оказалось весьма проблематичным, о чем свидетельствует знаменитый указ Екатерины II от 15 декабря 1763 года. Императрица, с присущим женщинам нетерпением признав неспособность школы при Сенате обучать будущих чиновников, повелела прекратить преподавание в Сенате и других государственных уч-

реждениях, молодых дворян-учеников распределить по кадетским морским и сухопутным корпусам, а недворян направить в Московский университет (п. 23) [История Правительствующего сената, 1911. С. 394]<sup>21</sup>. Это был редкий случай, когда менее знатное происхождение обеспечивало более благоприятные условия службы. Одновременно Екатерина II распорядилась начать специальную подготовку для государственной службы в Московском университете (набор – 80 человек), Академии наук (40 человек) и Казанской гимназии (60 человек).

### Создание Императорского Московского университета и образовательные реформы при Екатерине II

В связи с созданием Императорского Московского университета в 1755 году возникла неожиданная коллизия между обязанностью дворян служить и получать образование [Морошкин, 1834. С. 216–254; Томсинов, 2010. С. 121–172]. Она была разрешена в пользу второго: дворянские недоросли, записанные в полки солдатами, отпускались на обучение в университет<sup>22</sup>. Впрочем, в любое время их могли отзывать на службу, – и тогда Московский университет ходатайствовал перед Сенатом о предоставлении права наилучше успешным в науках студентам продолжать учебу вплоть до 20 лет, а «которые захотят и долее». Сенат откликнулся с пониманием, более того, настоял, чтобы во время учебы им могли присваиваться более высокие чины<sup>23</sup>.

Первоначально на юридическом факультете Императорского Московского университета обучалось несколько студентов (иногда количество студентов-юристов исчислялось цифрой 1), а в течение 10 лет преподавал единственный профессор – австриец Дильтей. Лишь приход на факультет его бывших воспитанников С.Е. Десницкого и И.А. Третьякова в 1767 году, прошедших стажировку в университете Глазго у Адама Сmita, поднял уровень подготовки будущих юристов и государственных деятелей. Лекции по отечественному праву читались ими уже на русском языке.

В 1759 году был основан Пажеский корпус, предназначенный для подготовки молодых дворян к придворной службе в качестве пажей. Это привилегированное учебное заведение, куда могли по высочайшему

21 ПСЗ. Собр. 1. Т. XVI. № 11989.

22 Так, будущий писатель Фонвизин (в ту пору еще фон Визин), записанный в возрасте 10 лет в Семеновский полк, в 1754 году был отпущен на учебу в университет (сначала в дворянскую гимназию при Императорском Московском университете, а потом – на философский факультет), причем в полку его чины «заочно» росли.

23 ПСЗ. Собр. 1. Т. XIV. № 10558. Спустя почти три столетия вузы России, и в первых рядах Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, настоятельно просили Правительство Российской Федерации давать студентам отсрочку от службы в армии, не призывать их на службу во время учебы.

16 ПСЗ. Собр. 1. Т. XII. № 9532.

17 ПСЗ. Собр. 1. Т. XIII. № 9797.

18 ПСЗ. Собр. 1. Т. XIII. № 9928.

19 ПСЗ. Собр. 1. Т. XIV. № 10172.

20 ПСЗ. Собр. 1. Т. XIV. № 10389.

повелению поступить представители только знатных дворянских фамилий или дети «полных» генералов, также давало воспитанникам довольно прочные знания о государстве и праве.

Несмотря на подобные позитивные решения, дело обучения будущих чиновников развивалось слабо. А. Романович-Славатинский приводил такой курьезный случай: в 1737 году было повелено всем кадетам дважды в год сдавать экзамены в присутствии преподавателей Морской академии и Инженерной школы у одного сенатора<sup>24</sup>. В 1740 году, когда наступил срок экзаменов, Сенат распорядился присутствовать на них генерал-аншефу Чернышеву. Но генерал, подобно прочим сенаторам, за незнанием других наук, кроме военной экзерции, на экзаменах был бесполезен, а сенатор Нарышкин, по официальному признанию, *единственный член Сената, к этому делу способный*, был занят другими делами. Вследствие этого Сенат ходатайствовал перед императрицей о назначении к присутствию на экзамене более компетентных лиц. Резолюция была весьма унизительной для органа государственной власти: принимать экзамены были назначены генерал-фельдмаршал Миних и учителя адмиралтейской и инженерной школ; сенаторов было решено к экзаменам больше не привлекать<sup>25</sup>.

По манифесту о вольности дворянства от 18 февраля 1762 года, дворяне получили право обучать своих детей в любом учебном заведении, на родине или в европейских государствах (п. 7)<sup>26</sup>. Дворянская молодежь из состоятельных и родовитых семей стала все чаще практиковать учебу в европейских университетах. Так, в 1770 году в Лейденском университете возникло русское землячество, куда входили представители «золотой молодежи» графы братья Н.П. и С.П. Румянцевы, князья братья А.Б. и Ал.Б. Куракины, граф Н.П. Шерemetev и др. [Дружинин, 2002. С. 14–17]. Хорошая подготовка в зарубежном университете стала началом их стремительной карьеры. Все они в дальнейшем занимали видные государственные посты в России, дипломатическом корпусе.

### **Обучение канцелярскому делопроизводству и перспективы гражданской службы в конце XVIII века**

При Павле I были предприняты шаги по восстановлению обучения юнкеров канцелярскому делопроизводству. Согласно указу от 1 января 1797 года, планировалось начать обучение будущих чиновников при департаментах Сената в Петербурге и Москве (20 человек) и при коллегиях (по семь человек в каждой, за исключением Военной и Адмиралтейской) [История Правительствующего сената..., 1911. С. 715]<sup>27</sup>. Генерал-прокурор князь Куракин, который теперь

должен был курировать подготовку чиновников к государственной службе, представил Павлу I проект новой школы при Сенате для юнкеров, так определив ее цель: «...образование благородных чиновников (курсив наш. – Авт.) для гражданской службы». Так была открыта при Сенате Юнкерская школа. Четырехлетнее обучение в ней (принимались только дворяне, достигшие 12 лет) предполагало освоение как «общих наук» (грамматика, геометрия, история, география и др.), так и специальных (юридических); также велась практическая подготовка по составлению деловых бумаг. Во время обучения юнкерам выплачивалось достаточно высокое жалованье: 100 руб. в год [Безродный, 1903. С. 256–263].

По окончании школы выпускники при наличии вакансий распределялись на службу в Сенат или коллегии (с учетом знаний, показанных на выпускных экзаменах). Перспективы гражданской службы, в противоположность «тяготам и лишениям военной службы», обусловили большой интерес дворянской молодежи к этому учебному заведению. Тем не менее, дворянство, составлявшее основу чиновничего корпуса в XVIII веке, еще не отличалось высокими стандартами образованности<sup>28</sup>. Отношение дворянских детей к учебе (и к самой службе) видно из рапорта секунд-майора В. Рудакова генерал-прокурору Сената князю Н.Ю. Трубецкому (июль 1744 года): «Во учрежденной при Правительствующем сенате школе находящиеся дворяне ко обучению тщания и прилежания не имеют, понеже в показанные для обучения дни, не хотят быть в обучении, также и на дневанье, сказываются больными, а при Сенате и коллегиях нужнейшими приказными делами якобы удерживаются, которые в те времена, видно, бывают в праздности и гулянье. Оные же дворяне неретко отпрашиваются в домовые отпуска, показывая законные нужды, бутто за исправлением домовых и вотчинных дел и нужд. И то, как видно, отбывая от обучения наук, мнится, по большей части для гуляния. И в бытность свою в отпуску обученные науки забывают и по приезде своем науки вновь начинают обучать» [Троицкий, 1974. С. 279].

### **Заключение**

Никакие меры воздействия не оказывались эффективными в обеспечении подготовки «руководящих кадров» государственного аппарата. О низкой результативности «программы подготовки» дворянских детей к государственной службе в XVIII веке свидетельствуют данные об уровне образованности кадров, возглавлявших высшие инстанции госаппарата. Так, в середине века президенты (по-современному – «министры») семи коллегий (Военной, Адмиралтейской, Берг-коллегии, Вотчинной, Иностранный, Коммерц-коллегии, Юстиц-коллегии) получили только

24 ПСЗ. Собр. 1. Т. X. № 7313, 7369.

25 ПСЗ. Собр. 1. Т. XI. № 8253.

26 ПСЗ. Собр. 1. Т. XV. № 11444.

27 ПСЗ. Собр. 1. Т. XXIV. № 17707.

28 С.М. Троицкий проанализировал образовательный уровень русских чиновников в середине XVIII века и пришел к неутешительным выводам [Троицкий, 1974. С. 267–295].

## НАШЕ ПРОШЛОЕ

общее или низшее специальное образование. Остальные пять коллегий (Главный магистрат, Камер-коллегию, Мануфактур-коллегию, Ревизион-коллегию, Штатс-контору) возглавляли люди, не имевшие такой подготовки. Среди вице-президентов коллегий лишь четверо получили образование, остальные начали карьеру в армии (пять человек), при дворе (один человек), в учреждениях (два человека).

Из 28 руководителей других важных государственных учреждений 19 имели хорошую армейскую выучку, по-видимому, заменившую им обучение и специальную подготовку. Среди них – начальник Тайной канцелярии (аналог современной Федеральной службы безопасности Российской Федерации) граф А.И. Шувалов, президент Академии наук граф К.Г. Разумовский,

главный судья Судного приказа (аналог современного Верховного суда Российской Федерации), сенатор и руководитель Шляхетского корпуса (аналог современного Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) Б.Г. Юсупов [Троицкий, 1974. С. 283–284]. Еще более сложной была ситуация с руководителями местных администраций. Так, 13 губернаторов из 16 в середине XVIII века имели опыт армейской службы или же минимальное образование. Из 10 вице-губернаторов только трое имели образование. Практический опыт – вот что служило «верной школой» подготовки таких руководителей [Готье, 1913. С. 211–212]. Лишь в XIX веке ситуация стала улучшаться.

### Литература

- Bezrodnyi A.V. O подготовлении опытных и образованных деятелей для государственной службы. Журнал Министерства Юстиции.* 1903. № 9. С. 249–285.
- Borozdin A.K. Академический университет в XVIII веке. Исторический вестник.* 1886. Т. 24. № 4. С. 120–133.
- Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II:* В 2 т. Т. 1. М., 1913. 472 с.
- Desnitsky C.E. Юридическое рассуждение о пользе знания отечественного законоискусства и о надобном возобновлении оного в государственных высокопокровительствуемых училищах // Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей: Вторая половина XVIII века.* М., 1959. С. 99–264.
- Druzhinin P.A. Неизвестные письма русских писателей князю Александру Борисовичу Куракину (1752–1818).* М., 2002. 504 с.
- История Правительствующего сената за двести лет. 1711–1911 гг.:* В 5 т. Т. 2. СПб., 1911. 860 с.
- Morooshkin F.L. Об участии Московского университета в образовании отечественной юриспруденции. Ученые записки*

- Императорского Московского университета.* 1834. № VIII. С. 205–255.
- Pekarsky P.P. История Императорской академии наук в Петербурге.* Т. 1. СПб., 1870. 774 с.
- Пятьдесят лет специальной школы для образования военных законоведов в России. СПб., 1882. 168 с.
- Rождественский С.В. Очерки по истории систем народного проповедования в России в XVIII–XIX вв.* Т. 1. СПб., 1912. 680 с.
- Romanovich-Slavatinsky A.V. Дворянство в России от начала XVIII в. до отмены крепостного права.* СПб., 1870. 594 с.
- Tolstoy D.A. Взгляд на учебную часть в России в XVIII столетии до 1782 года.* СПб., 1885. 100 с.
- Tomsinov V.A. Юридическое образование и юриспруденция в России в XVIII столетии.* М.: Зерцало-М, 2010. 215 с.
- Troitsky S.M. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.* М.: Наука, 1974. 395 с.
- Raeff M. Home, school, and service in the life of the 18th-century Russian nobleman. The Slavonic and East European Review.* 1962. Vol. 40. Issue 95. P. 295–307.

### References

- Bezrodnyi A.V. On the preparation of experienced and educated figures for public service. Zhurnal Ministerstva Yustitsii.* 1903. № 9. P. 249–285. In Russian
- Borozdin A.K. Academic University in the 18th Century. Istorichesky vestnik.* 1886. Vol. 24. № 4. P. 120–133. In Russian
- Desnitsky S.E. Legal reasoning about the benefits of knowledge of domestic law art and the need to renew it in state highly protected schools // Legal works of progressive Russian thinkers: the second half of the 18th century.* М., 1959. P. 99–264. In Russian
- Druzhinin P.A. Unknown letters of Russian writers to Prince Alexander Borisovich Kurakin (1752–1818).* М., 2002. 504 p. In Russian
- Fifty years of a special school for the education of military lawyers in Russia. St. Petersburg, 1882. 168 p. In Russian
- Gauthier Y.V. History of regional administration in Russia from Peter I to Catherine II.* Vol. 1. М., 1913. 472 p. In Russian
- History of the Governing Senate for two hundred years. 1711–1911: In 5 vol. Vol. 2. St. Petersburg, 1911. 860 p. In Russian
- Morooshkin F.L. On the participation of Moscow University in the formation of domestic jurisprudence. Uchenye zapiski Imperator-*

- skogo Moskovskogo universiteta.* 1834. № VIII. P. 205–255. In Russian
- Pekarsky P.P. History of the Imperial Academy of Sciences in St. Petersburg.* Vol. 1. St. Petersburg, 1870. 774 p. In Russian
- Raeff M. Home, school, and service in the life of the 18th-century Russian nobleman. The Slavonic and East European Review.* 1962. Vol. 40. Issue 95. P. 295–307. In English
- Romanovich-Slavatinsky A.V. The nobility in Russia from the beginning of the XVIII century until the abolition of serfdom.* St. Petersburg, 1870. 594 p. In Russian
- Rozhdestvensky S.V. Essays on the history of public education systems in Russia in the 18th–19th centuries.* Vol. 1. St. Petersburg, 1912. 680 p. In Russian
- Tolstoy D.A. A look at the educational part in Russia in the 18th century until 1782.* St. Petersburg, 1885. 100 p. In Russian
- Tomsinov V.A. Legal education and jurisprudence in Russia in the 18th century.* М.: Zertsalo-M, 2010. 215 p. In Russian
- Troitsky S.M. Russian absolutism and the nobility in the XVIII century.* М.: Nauka, 1974. 395 p. In Russian

Научно-политический журнал

# Государственная служба

## надежный навигатор в информационном пространстве управления

**В 2020 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

**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](http://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**

**Ф.СП-1**

Федеральное управление  
почтовой связи РФ

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

АБОНЕМЕНТ на журнал (индекс издания)

Государственная служба

--	--

на 2020 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда (почтовый индекс) (адрес)

Кому (фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

--	--	--

(индекс издания)

Государственная служба

стоимость	подписки	руб.	коп.	Количество	комплектов

на 2020 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:**

• ООО «УРАЛ-ПРЕСС»  
<http://www.ural-press.ru/>

• ООО «Деловая пресса»  
<http://delpress.ru/>

• Научная электронная  
библиотека eLIBRARY.RU  
e-mail: <http://elibrary.ru/>

## 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 докторских 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. Р. 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 возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpg. 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/>**

**233 830 заявок поступило из всех регионов России и 68 стран мира на конкурс управленцев «Лидеры России 2020» – флагманский проект президентской платформы «Россия – страна возможностей».**

**4 октября 2019 года**

Президент России, Председатель Наблюдательного совета АНО «Россия – страна возможностей» Владимир Путин поддержал запуск третьего сезона конкурса управленцев «Лидеры России» 2019-2020 гг. Старт заявочной кампании был дан в рамках первого заседания Наблюдательного совета АНО «Россия – страна возможностей», который прошел в Сочи в образовательном центре «Сириус».

Для участия по направлению «Наука» зарегистрировались **22 272 человека**.



“ Мы, безусловно, рады, что направление «Наука» оказалось столь востребованным среди участников конкурса... Интерес молодежи к науке в последние годы активно растет, и мы намерены в ближайшее время существенно увеличить долю молодых ученых. Но задача не только в этом. Нам нужно, чтобы молодежь была вовлечена и в научный процесс, и в управление наукой”

*Министр науки и высшего образования Российской Федерации  
Михаил Котюков*



## «Лидеры России» – «Наука»



“ Более 22 тысяч человек, зарегистрировавшихся в профессиональном треке «Наука» – это очень обнадеживающий показатель. Тем более, что больше половины из них – молодые люди, заявившие о своей готовности взять на себя ответственность за будущее науки в России. Это важно.

Хочу пожелать удачи всем участникам!“

*Насставник конкурса «Лидеры России»,  
куратор специализации «Наука»,  
помощник Президента РФ Андрей Фурсенко*



“ Мы связываем увеличение количества заявок и с введением в третьем сезоне отдельных специализаций в дополнение к основному конкурсу. Как и в прошлые годы, наибольшее число заявок пришло из Центрального федерального округа, Приволжья и Северо-Запада“

*Генеральный директор АНО «Россия – страна возможностей, руководитель конкурса «Лидеры России» Алексей Комиссаров*

*Источники:*

[https://www.minobrnauki.gov.ru/  
press-center/card/?id\\_4=2084](https://www.minobrnauki.gov.ru/press-center/card/?id_4=2084)  
[https://lideryrossii.ru/news\\_28101](https://lideryrossii.ru/news_28101)



# 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