ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

Государственная служба

PUBLIC ADMINISTRATION

Теория и практика управления

ВЛАДИСЛАВ КОНДРАТЬЕВ
ПОНЯТИЕ БЮРОКРАТИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

ДМИТРИЙ МАСЛОВ, ЗАВЕН АЙВАЗЯН, МИХАИЛ ДМИТРИЕВ
КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАТРАТ

1917–2017

ТАТЬЯНА ИЛАРИОНОВА
ИССЛЕДУЯ РЕВОЛЮЦИЮ

Зарубежный опыт

ВАЛЕРИЙ БАКУШЕВ
РАЗНООБРАЗИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ДЕМОКРАТИИ В МИРЕ

ТОМ / VOL. 19 № 6

НОЯБРЬ–ДЕКАБРЬ 2017

Впереди – президентские выборы

6 декабря 2017 года Президент Российской Федерации В.В. Путин посетил Горьковский автомобильный завод и поздравил ветеранов и тружеников предприятия с 85-летием завода.

Во время встречи заводчане просили его выдвинуть свою кандидатуру на выборы Президента. Они заверили: «В этом зале все без исключения Вас поддерживают. Владимир Владимирович, сделайте же нам подарок – огласите своё решение. Ведь мы – за Вас, ГАЗ за Вас!».

Поблагодарив собравшихся за эти слова, В.В. Путин отметил: «Действительно, лучшего места и лучшего повода для объявления об этом, наверное, нет. Спасибо вам за поддержку.

Я буду выдвигать свою кандидатуру на должность Президента Российской Федерации.

Спасибо вам большое, спасибо за эту реакцию. Спасибо за ваш труд, прежде всего. Спасибо за отношение к вашему делу, предприятию, городу, стране. Уверен, что всё у нас с вами получится.

Благодарю вас».

Выборы главы государства состоятся 18 марта 2018 года.

Источник: http://kremlin.ru/events/president/news/

государственная служба

ISSN 2070-8378
E-ISSN 2500-4344

PUBLIC administration

ТОМ 19 № 6

[110] НОЯБРЬ–ДЕКАБРЬ 2017

VOL. 19 No 6

[110] NOVEMBER–DECEMBER 2017

Теория и практика управления

ВЛАДИСЛАВ КОНДРАТЬЕВ
ПОНЯТИЕ БЮРОКРАТИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

ДМИТРИЙ МАСЛОВ, ЗАВЕН АЙВАЗЯН, МИХАИЛ ДМИТРИЕВ
КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАТРАТ

1917–2017

ТАТЬЯНА ИЛАРИОНОВА
ИССЛЕДУЯ РЕВОЛЮЦИЮ

Зарубежный опыт

ВАЛЕРИЙ БАКУШЕВ
РАЗНООБРАЗИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И ДЕМОКРАТИИ В МИРЕ

Management theory and practice

VLADISLAV P. KONDRATYEV
THE CONCEPT OF BUREAUCRACY: SOCIOLOGICAL ASPECT

DMITRY V. MASLOV, ZAVEN S. AIVAZYAN, MIKHAIL E. DMITRIEV
QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND COST-EFFECTIVENESS

1917–2017

TATYANA S. ILARIONOVA
INVESTIGATING THE REVOLUTION

Foreign experience

VALERII V. BAKUSHEV
THE DIVERSITY OF PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY IN THE WORLD

государственная служба

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

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

ИЗДАЕТСЯ С 1998 ГОДА

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД

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

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

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

Подпись в печать:
29.12.2017 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

ЕГОРОВ Владимир Константинович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
ЗОРИН Виктор Михайлович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
МАУ Владимир Александрович (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
МОРОЗОВ Олег Викторович (Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Москва)
СОРОКО Андрей Викторович (Аппарат Правительства Российской Федерации, Москва)
ФЕДОРОВ Антон Юрьевич (Администрация Президента Российской Федерации, Москва)
ШЕВЧЕНКО Алевтина Владимировна (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва)
ДЕННИНГХАУС Виктор (Нордост-Институт, Люнебург, Германия)
ДУТКЕВИЧ Петр (Карлтонский университет, Оттава, Канада)
ЛУАНЬ Цзинхэ (Китайская академия общественных наук, Пекин, Китай)
ЦИММЕРМАНН Моше (Еврейский университет, Иерусалим, Израиль)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

Заместители главного редактора
ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна – доктор философских наук, профессор, ученый секретарь Ученого совета Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва
КОРНИЛОВА Лидия Леонидовна – руководитель новостной группы Института государственной службы и управления РАНХиГС, Москва

Члены редколлегии
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, научный руководитель Департамента государственного муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, Москва
БУТАШИН Дмитрий Анатольевич – проректор РАНХиГС, Москва
ВИДАЛЬ Фредерик – профессор, PhD, Париж, Франция
ЕНГИБАРЯН Роберт Вачаганович – доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Факультета управления и политики МГИМО(У), Москва
ЗУЕВ Сергей Эдуардович – кандидат культурологии, профессор, ректор российско-британского университета «Московская высшая школа социальных и экономических наук», директор Института общественных наук РАНХиГС
МЯСОЕДОВ Сергей Павлович – доктор социологических наук, профессор, проректор РАНХиГС, директор Института бизнеса и делового администрирования РАНХиГС, президент Российской ассоциации бизнес-образования (РАБО), Москва
НАЗАРОВ Максим Николаевич, кандидат физико-математических наук, доцент, проректор РАНХиГС, Москва
НОРМАН Наймарк – доктор наук, профессор Стэнфордского университета, старший научный сотрудник Института Гувера (США)
ПИХОЯ Рудольф Германович – доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН, Москва
ШАМАХОВ Владимир Александрович – доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Западного института – филиала РАНХиГС, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса, Санкт-Петербург

PUBLIC administration
[GOSUDARSTVENNAYA SLUZHBA]

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

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

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

Editorial staff:
Scientific editor – I.A. Yemelin
Proofreader – G.N. Nikolskaya
English texts editors –
N.V. Belyakov, N.A. Borisenko

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

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

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

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

The journal is registered in Roskomnadzor,
Reg. Certificate
ПИ № ФС77-47979 от 23.12.11
Distributed by subscription in all regions of Russia.

ISSN 2070-8378

EDITORIAL COUNCIL

EGOROV Vladimir Konstantinovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
ZORIN Victor Mikhailovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
MAU Vladimir Alexandrovich (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
MOROZOV Oleg Viktorovich (Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow)
SOROKO Andrey Viktorovich (Office of the Government of the Russian Federation, Moscow)
FEDOROV Anton Yurievich (Administration of the President of the Russian Federation, Moscow)
SHEVCHENKO Alevtina Vladimirovna (The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow)
DÖNNINGHAUS Victor (Nordest Institute, Luneburg, Germany)
DUTKEVICH Petr (Carleton University, Ottawa, Canada)
LUAN Jinghe (Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)
ZIMMERMANN Moshe (Hebrew University, Jerusalem, Israel)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

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

Deputy Chief Editor

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

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

Members of the Editorial Board

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

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

VIDAL Frederick – Professor, PhD, Paris

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

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

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

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

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

В.П. Кондратьев. Понятие бюрократии: социологический аспект . . . 6

Д.В. Маслов, З.С. Айвазян, М.Э. Дмитриев. Качество государственного управления и эффективность затрат . . . 11

Е.Ю. Киреева. Совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы . . . 19

О.В. Зайцев, В.В. Зайцев. Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций . . . 25

1917–2017

Т.С. Иларионова. Исследуя революцию . . . 29

РИТМ ЭКОНОМИКИ

М.С. Сафонов, М.Р. Биктимиров. Государственное регулирование в российской экономике знаний: на пути к новому технологическому укладу . . . 39

А.Н. Фоломьев. Промышленная политика и инновационные преобразования национальной экономики . . . 42

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

С.В. Аргунов, Ю.В. Коган, М.Н. Назаров. Демографические тенденции в России в XXI веке . . . 48

Р.М. Ольховский, А.В. Жбанникова. Оказание социально ориентированными НКО услуг в сфере физкультуры и спорта . . . 52

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Е.В. Пономаренко. Новые модели развития университетов в мире в условиях цифровой революции: теоретические и практические подходы . . . 57

Л.А. Чеговадзе. О приемах и способах преподавания юридических дисциплин . . . 64

МИР В ДВИЖЕНИИ

Н.В. Кузьмина, Я.В. Швец. Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону) . . . 68

Р.И. Бальбек. Формирование и осуществление национальной политики в субъектах Российской Федерации . . . 76

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В.В. Бакушев. Разнообразие парламентаризма и демократии в мире . . . 84

Л.А. Василенко, Р.Р. Махмутов. Стратегические приоритеты управления процессами гуманитарного сотрудничества стран ЕАЭС . . . 91

О. И. Аршба, К. Берндт, С. А. Татунц. Евроатлантические санкции против России: эффекты и дефекты . . . 98

ВЫНОШУ НА ЗАЩИТУ

А.Ю. Суворова. Политические коммуникации: сущность, структура и современные тенденции развития . . . 105

О.В. Соболева. Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики . . . 110

Содержание журнала за год . . . 116

CONTENTS

MANAGEMENT THEORY AND PRACTICE

V.P. Kondratyev. The concept of bureaucracy: sociological aspect . . . 6

D.V. Maslov, Z.S. Aivazyan, M.E. Dmitriev. Quality of public administration and cost-effectiveness . . . 11

E.Y. Kireeva. Improving the staffing of the Municipal Service . . . 19

O.V. Zaitsev, V.V. Zaitsev. Some aspects of reorganization of government-owned corporations . . . 25

1917–2017

T.S. Ilarionova. Investigating the Revolution . . . 29

ECONOMICS RHYTHM

M.S. Safonov, M.R. Biktimirov. State regulation in the Russian economy of knowledge: on the way to the new technological order . . . 39

A.N. Folomyev. Industrial policy and innovative transformation of national economy . . . 42

SOCIAL POLICY

S.V. Argunov, Y.V. Kogan, M.N. Nazarov. Demographic trends in Russia in the XXI century . . . 48

R.M. Olkhovskii, A.V. Zhbannikova. Services in the field of physical culture and sports provided by socially oriented nonprofit organizations . . . 52

SPACE OF EDUCATION

E.V. Ponomarenko. New models of the development of universities in the world in terms of the digital revolution: theoretical and practical approaches . . . 57

L.A. Chegovadze. About the techniques and methods of teaching law disciplines . . . 64

WORLD IN MOTION

N.V. Kuzmina, Y.V. Shvets. Ethno-cultural component in the strategies of city development (on the example of Perm, Ufa, Rostov-on-Don) . . . 68

R.I. Balbek. Formation and implementation of the national policy in the regions of the Russian Federation . . . 76

FOREIGN EXPERIENCE

V.V. Bakushev. The diversity of parliamentarism and democracy in the world . . . 84

L.A. Vasilenko, R.R. Makhmutov. The strategic priorities of the management of the processes of humanitarian cooperation of the EEU countries . . . 91

O.Y. Arshba, K. Berndt, S. A. Tatunz.. Euro-Atlantic sanctions against Russia: effects and defects . . . 98

MATERIALS FOR DISSERTATION DEFENCE

A.Y. Suvorova. Political communications : essence, structure and modern tendencies of development . . . 105

O.V. Soboleva. Features of service in bodies of internal affairs in the Northern regions in conditions of Arctic . . . 110

Contents . . . 116

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

Понятие бюрократии: социологический аспект

ВЛАДИСЛАВ ПАВЛОВИЧ КОНДРАТЬЕВ, **кандидат философских наук, доцент кафедры социологии и информационных технологий**
Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Российская Федерация, 302028, Орел, бульвар Победы, 5А). E-mail: who25@yandex.ru

Аннотация: В статье рассматриваются особенности термина «бюрократия» в контексте смежных понятий – «государственная гражданская служба (служащие)», «чиновники», «государственный аппарат». Негативно-оценочный смысл, заложенный в термин «бюрократия», долгое время препятствовал исследованию соответствующего комплекса явлений, игнорировалась роль бюрократии как необходимой составляющей механизма государства и как социального института. Наиболее заметным это влияние оказалось в отношении теории государственной гражданской службы. На Западе частичная реабилитация понятия бюрократии началась в середине XIX века. Этому способствовали попытки аргументированного разграничения между политической и государственно-административной деятельностью в целях рационализации государственного управления. В рамках этого процесса М. Вебер построил модель идеальной бюрократии. Одновременно было отмечено сходство между бюрократическими аппаратами, обеспечивавшими выполнение государственных функций как в древних, так и в современных государствах, указывающее в определенных условиях на инвариантность данной организационной модели. В XX веке бюрократия изучалась с позиций теории систем, социологии. В России понятие бюрократии до настоящего времени имеет чаще всего негативные коннотации. Отсутствие теоретического консенсуса в зарубежной и в отечественной науке, касающегося разграничения негативного значения термина, как порока механизма управления и его нейтрального значения, как универсального механизма управления и социального института, по-прежнему служит препятствием к построению современной теории государственной гражданской службы. В статье предлагается программа исследований по трем базовым направлениям: общая теория бюрократии, механизмы трансформации бюрократии в рамках различных организационных культур, формы и закономерности негативной инверсии бюрократии и механизмы противодействия им.
Ключевые слова: бюрократия, государство, государственная служба, государственный аппарат, механизм государства, государственное управление

Кондратьев В.П.. Понятие бюрократии: социологический аспект. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 6–10

THE CONCEPT OF BUREAUCRACY: SOCIOLOGICAL ASPECT

VLADISLAV P. KONDRATYEV, **Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor of sociology and information technology**
Central Russian Institute of management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5A, bulvar Pobedy, Orel, Russian Federation, 302028). E-mail: who25@yandex.ru

Abstract: The article discusses the features of the term ‘bureaucracy’ in the context of related concepts – ‘state civil service (employees)’, ‘officials’, ‘the state apparatus’. Negative-evaluative meaning, embedded in the term ‘bureaucracy’, prevented the study of the corresponding complex of phenomena for a long time, ignored the role of bureaucracy as a necessary component of the mechanism of the state and as a social institution. This influence was most noticeable in relation to the theory of the state civil service. In the West the partial rehabilitation of the concept of bureaucracy began in the mid-nineteenth century. This was facilitated by attempts to provide a reasoned distinction between political and public-administrative activities in order to rationalize public administration. Within the framework of this process, M. Weber constructed a model of an ideal bureaucracy. Simultaneously, a similarity between bureaucratic apparatuses ensuring the performance of state functions in both ancient and modern states, indicating under certain conditions the invariance of the given organizational model, was noted. In the twentieth century the bureaucracy was studied from the standpoint of systems theory and sociology. In Russia, the concept of bureaucracy up to the present time has had almost exclusively negative connotations. The absence of the theoretical consensus in the foreign and domestic science dealing with the delineation of the negative meaning of the term as a defect in the management mechanism and its neutral significance as a universal management mechanism and social institution continues to serve as an obstacle for the construction of a modern theory of the state civil service. Based on the results of the article, a research program is proposed in three basic areas: the general theory of bureaucracy, the mechanisms for transforming bureaucracy within the framework of various organizational cultures, the forms and patterns of negative inversion of the bureaucracy and the mechanisms for countering them.
Keywords: bureaucracy, state, public service, state apparatus, state mechanism, public administration

Kondratyev V.P. The concept of bureaucracy: sociological aspect. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 6. P. 6–10. In Russian.

Введение

В научном и публицистическом обиходе понятия «государственная (гражданская) служба (служащие)», «государственный аппарат», «чиновники», «бюрократия» часто используются как взаимозаменимые. При этом полной синонимии между ними нет. С одной стороны, это позволяет уже в используемом наименовании достаточно четко акцентировать отношение говорящего к явлению, с другой стороны, имеющаяся терминологическая неопределенность создает значительные трудности как в системном изучении этого явления, так и выработке практических рекомендаций по усовершенствованию соответствующей сферы государственного управления.

Представляется, что вопрос терминологии в этом случае требует более внимательного изучения, обсуждения и, возможно, конвенции по употреблению отдельных терминов в научной литературе. Отметим, что среди перечисленных понятий «бюрократия», несмотря на имеющийся традиционный негативный подтекст, является, на наш взгляд, наиболее перспективным для социолого-управленческого анализа организационных структур и моделей в сфере государственного управления.

Смежные понятия в управлении

В развитие этого тезиса следует прежде всего кратко охарактеризовать смежные понятия.

Сочетание «государственная (гражданская) служба» как юридический термин является наиболее однозначным, ограниченным сферой соответствующих правоотношений, и редко выходит за пределы официальной лексики. Согласно Федеральному закону от 27 апреля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «государственная гражданская служба Российской Федерации – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность… по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации». Современное российское законодательство относит понятие государственной гражданской службы только к работникам органов государственной власти, в то время как в большинстве зарубежных стран оно распространяется на всех, получающих заработную плату из государственного бюджета, в том числе, работников государственных организаций, учреждений и предприятий. Кроме того, согласно Конституции Российской Федерации, к числу государственных служащих не относятся лица, замещающие государственные должности (их отличие в том, что они облечены полномочиями по принятию государственных решений в соответствующих сферах – члены правительства, министры, депутаты, прокуроры, судьи), а также, по определению, муниципальные служащие.

С точки зрения социологии управления и теории организаций, разграничение между государственными и муниципальными служащими (особенно если речь идет о крупных муниципальных образованиях численностью более 1 млн человек) достаточно условное. В ряде случаев условным является и разграничение между государственными гражданскими служащими и лицами, замещающими государственные должности, особенно если последние относятся к органам исполнительной власти.

Значительная юридическая «нагруженность» понятия государственной гражданской службы, игнорирующая устойчивые неформальные взаимодействия между служащими, закономерности их социального позиционирования в качестве особой статусной группы, ограничивает возможности его использования для социологического исследования организационных процессов в сфере государственного управления.

Понятие «чиновник» в узком смысле является содержательным эквивалентом понятия «государственный гражданский служащий», но при этом лишено официальной компоненты. В широком смысле оно используется для обозначения человека, занимающегося административно-распорядительной деятельностью, в том числе, в составе общественной и религиозной организации. Возникновение этого понятия в России связано с введением в 1722 году «Табели о рангах». Этим документом все государственные служащие, независимо от вида службы, были наделены классными чинами согласно занимаемому месту в служебной иерархии. В отличие от понятия «чин», термины «чиновник» и «чиновничество» сохранили исключительно разговорное и литературно-публицистическое звучание. В этой связи их хождение в научной литературе также ограничено.

Понятия «государственный аппарат» и «механизм государства», напротив, используются чаще всего в официальном и научном контексте, но наряду с совокупностью государственных гражданских служащих, включают в себя еще ряд обязательных компонентов, прежде всего органы государственного управления. Поэтому для анализа социальных групп и отношений эти понятия практически не применимы.

Более сложный, неоднозначный и вместе с тем обладающий большим эвристическим потенциалом комплекс значений содержит понятие «бюрократия», на историческом формировании и современном значении которого следует остановиться более подробно.

Возникновение понятия «бюрократия»

Европейская традиция связывает возникновение слова «бюрократия» с именем французского экономиста Винсента де Гурне. Согласно воспоминаниям Барона фон Гримм, в одном из своих писем тот сетовал, говоря о современной ему Франции: мы изобрели четвертую или пятую форму правления, которую можно назвать «бюрократия» [1]. Этот неологизм, буквально значивший

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy

«власть бюро» или «власть конторы», был эмоциональным отражением факта наводнивших Францию в середине XVIII века чиновников, «отнимавших» власть у тех, кому она принадлежит по праву – королю или народу, в зависимости от выбранного угла зрения.

Действительно, формирование абсолютизма во Франции сопровождалось бурным ростом государственного аппарата: к структурам, унаследованным из предыдущей эпохи, обслуживавшим высшие государственные чины из числа наследственной аристократии (отличавшимся достаточно хаотичной организацией и «узаконенной» продажей должностей), добавились центральные органы управления, подчиненные активно концентрировавшему власть в своих руках монарху, имевшие значительно более строгое распределение функций и порядок назначения чиновников, исключавший торговлю должностями. Как следствие, количество чиновников существенно превышало реальные потребности государства и всех сословий, за исключением самой корпорации чиновников.

Однако при этом происходил процесс, который поначалу оставался в тени полемики о социально-политической ситуации в Европе, пришедшейся на время расцвета французского Просвещения: шло образование профессионального административного аппарата, ставшего одним из первых национальных аппаратов в новоевропейской истории.

Вместе с тем, с общеисторической точки зрения, формирование бюрократии во Франции не было чем-то исключительным. Концентрация в руках монарха инструментов господства над обширными и достаточно однородными в географическом, демографическом и социально-экономическом отношении территориями естественным образом вела к формированию механизмов властвования и социального управления, обладающих большим сходством с аналогичными сложными социальными структурами в древних и средневековых государствах Египта, Месопотамии, Китая, Мезоамерики, Византии и т.д. Впоследствии это позволило распространить термин «бюрократия» во всей его оценочной неоднозначности и на них.

Заметим, что возникновение бюрократии в Европе могло бы состояться и раньше, если бы условия обитания здесь были сопоставимы с теми местами на нашей планете, где возникали ранние государства, например, ареал «благодатного полумесяца» (долина Нила, восточное побережье Средиземного моря, междуречье Тигра и Евфрата). Однако для создания сопоставимого уровня общественной жизни и коммуникаций между территориями в центральной и северной Европе понадобилось не одно тысячелетие. Тем не менее, европейцам было удобнее считать именно европейскую государственность (а также культуру, науку и т.д.) вершиной эволюции. Поэтому отнесение отчасти карикатурного понятия к «экзотическим» формам правления, открываемым европейцами в различных частях света, оказалось совершенно закономерным.

Все это формировало сложный комплекс значений, преимущественно негативных, связанных с термином «бюрократия», что, в свою очередь, отражалось на низкой привлекательности соответствующей области общественного знания для исследователей.

Практический смысл понятия «бюрократия»

Однако это понятие потенциально предполагало, как минимум, еще одно значение, которое для Винсента де Гурне, возможно, не было очевидным. Для более выпуклого его представления можно провести следующую аналогию. Слово «аристократия» отражает не только и не столько теоретический конструкт, никогда не воплощенный в реальности, которым античные авторы (прежде всего Аристотель) обозначали форму правления, характеризующуюся властью «лучших», «достойных», но и определенный социальный слой, «элиту». Подобным же образом слово «бюрократия» заключает в себе не только значение полумифической «власти конторы», но и определение собственно чиновничества как сравнительно обособленной социальной группы и профессиональной общности вместе с ее внешними ролями и функциями, а также специфическими отношениями внутри этой группы, независимо от формальной институционализации этой части общества и государственно-административного аппарата.

Таким образом, с развитием общественных наук, прежде всего социологии управления, вовлечение бюрократии в их орбиту было предопределено и было лишь делом времени. Но наступление этого момента для разных стран оказалось разнесено более чем на столетие, а для России, возможно, только наступает.

«Бюрократия» в российской истории

Остановимся коротко на судьбе этого термина в нашей стране. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, отражающий положение дел на грани XIX и XX веков, дает ему следующие определения: «направление, которое принимает государственное управление в странах, где все дела сосредоточены в руках органов центральной правительственной власти, действующих по предписанию (начальства) и через предписание (подчиненным); затем под Б. разумеют класс лиц, резко выделенный из остального общества»[2]. Далее словарь подробно описывает «невыгоды подобного административного строя», вызванные обособленностью чиновников от общества и их склонностью к произвольному пониманию своих функций – вмешательству в сферы, не требующие регулирования, и склонностью усложнять любые процессы, где это регулирование действительно необходимо.

После Октябрьской революции к негативному и ранее пониманию бюрократии добавилось мнение К. Маркса о бюрократии как атрибуте государства, построенного на принципах угнетения одного класса другим, ставшее частью государственной идеологии. По замыслу строителей советского государства, из-

2 http://www.vehi.net/brokgauz/

бавиться необходимо было от всего ряда сопряженных понятий: бюрократия, чиновник, государственная служба и государственный служащий. И если существование интеллигенции как «социальной прослойки» допускалось, то понятие государственной службы было фактически исключено из официальных документов (частично реабилитировано оно было только в конце советской эпохи).

«Бюрократия» в рамках науки о государственном управлении

Основная масса литературы постсоветской эпохи, посвященная бюрократии, хотя и снижает идеологическую нагруженность критики бюрократии, рассматривает ее как серьезную болезнь общества и государства, с которой необходимо бороться самым решительным образом [Мальцев, 2010]. Однако это, как справедливо замечает Г.П. Зинченко [Зинченко, 2016. С. 70], не является препятствием для дальнейшей бюрократизации сферы государственного управления. Классические труды М. Вебера, ознаменовавшие радикальный поворот в оценке роли бюрократии на Западе, хотя и становятся все доступнее российскому читателю, пока в большей степени играют роль одной из позиций в сфере «истории политических и правовых учений» и не имеют очевидных точек соприкосновения с практикой.

На Западе в это время складывалась несколько иная картина в отношении попыток изучения бюрократии, хотя и ее нельзя назвать завершенной. В США, Германии и Франции сложились свои научные школы и традиции в сфере наук о государственном управлении. Мы коснемся только нескольких наиболее важных, на наш взгляд, вех в этой истории.

Мысль о целесообразности разделения власти на политическую и административную ветви, высказанная в середине XIX века французским социологом Александром Вивьенном и развитая позднее американским социологом Вудро Вильсоном, условно поделила всех занятых в государственном управлении на две неравные по количеству группы – политиков и администраторов, то есть чиновников. Это разделение, призванное повысить эффективность работы основных государственных институтов, закрепило за чиновниками особый вид деятельности – администрирование (который пока только в весьма усеченном значении прижился в русском языке) и одновременно послужило выделению «в чистом виде» и узакониванию бюрократии как профессиональной и социальной группы.

Концепция М. Вебера

М. Вебер, продолжая эту линию, выстраивает свою концепцию «рациональной бюрократии» как наиболее эффективной модели организации государственного аппарата. Вебер, в отличие от упомянутых его предшественников, прямо использует термин «бюрократия», наделяя его конструктивным смыслом, логически вытекающим из всего исторически предшествовавшего хода мысли.

Заслуга Вебера не только в обосновании теории «рациональной бюрократии», которая не требует подробного представления, но и в глубокой и методичной оценке форм и типов господства, которые *не ведут* к построению бюрократических моделей [Вебер, 2016]. К ним, в частности, может быть отнесена прямая гражданская демократия (аттические образцы государств-городов без господства как такового), харизматическое господство (власть героев, шаманов, святых), традиционное господство (военная аристократия древнерусских княжеств). В свою очередь, это подтверждает «предрасположенность» всех современных государств к реализации бюрократических моделей управления.

С другой стороны, подробно описав тип бюрократии, построенной на принципах целерациональности, Вебер данным типом и ограничил свою теоретическую конструкцию. Осталось недостающее звено в общей теории бюрократии, которое описывало бы не то, какой должна быть идеальная бюрократия, а то, какой она вообще является без акцентирования парадигмы, которая ей сообщается тем или иным политическим и культурно-историческим контекстом.

Эта задача стала предметом исследований ряда ученых уже в середине и второй половине XX века, прежде всего потому, что были созданы инструменты, в той или иной степени пригодные для ее решения. Все эти инструменты носят «междисциплинарный» характер – общая теория систем, социальная кибернетика, социология управления, теория организаций. К числу тех, кто наиболее активно развивал это направление, можно отнести Р. Мертона, Ф. Селзника, П.М. Блау, М. Крозье, С. Липсета. Заметим, что большинство названных авторов, с одной стороны, пытались построить обобщенную модель бюрократии, а с другой – выявить причины неэффективности бюрократии и даже вредоносности.

Заметим, что на протяжении последних двух столетий традиция теоретизирования по поводу способов изживания бюрократии, как абсолютного социального зла, на Западе также не прерывалась.

К концу XX века количество смыслов, вкладываемых в понятие бюрократии, было столь значительным, что его семантика стала предметом самостоятельных исследований [Riggs; 1979].

Заключение

Подводя краткие итоги уже состоявшейся истории осмысления бюрократии в контексте смежных понятий (государственная служба, государственный аппарат, механизм государства), а также стоящих за ними социальных, правовых организационных институтов и отношений, можно наметить три, на наш взгляд, перспективные направления исследования в данной сфере:

1. Построение общей универсальной модели бюрократии как совокупности ее атрибутивных элементов и свойств (с точки зрения социологии управления и социологии организаций, теории управления, общей теории систем).

2. Установление закономерностей трансформации и адаптации общей модели бюрократии в конкретно-историческом контексте, ее приспособления к господствующей модели организационной культуры (очевидны, например, различия между русской бюрократией, немецкой и американской).

3. Причины, направления и формы негативной инверсии бюрократии, которые превращают ее в порочную управленческую практику и антисоциальное явление.

Результаты этих исследований, на наш взгляд, позволят существенно усовершенствовать управление государственной гражданской службой.

Литература

Вебер Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст]: в 4 т. / Макс Вебер; [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. 445 с.

Зинченко Г.П. Государственная служба в предметном поле социологии. *Социологические исследования*. 2016. № 2. С. 70–75.

Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: монография / Г.В. Мальцев. М.: Издательство РАГС, 2010. 100 с.

Riggs F. Introduction: Évolution sémantique du terme «bureaucratie». *Revue internationale des sciences sociales.* Revue trimestrielle publiée par l'Unesco, Paris, Vol. XXXI (1979), № 4. P. 605–628.

References

Maltsev G.V. Bureaucracy as a legal and moral problem: the monograph / Maltsev G.V. M.: Izdatelstvo RAGS. 2010. 100 p. In Russian.

Riggs F. Introduction: Évolution sémantique du terme 'bureaucratie'. *Revue internationale des sciences sociales.* Revue trimestrielle publiée par l'Unesco, Paris, Vol. XXXI (1979), № 4. P. 605 – 628. In French.

Veber M. Economy and Society: Essays on Understanding Sociology: in 4 volumes / by Max Weber; translated from the German. Compilation, General editorship and Foreword by Ionin L. G.; National Research University 'Vysshaya schkola ekonomiki'. M.: Publishing house of the 'Vysshaya schkola ekonomiki'. 2016. V 1 Sociologia. 445 p. In Russian.

Zinchenko G. P. Public service in a substantive field of sociology. *Sociologicheskie issledovaniya*, 2016. № 2. P. 70–75. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ

Вебер М. Город [пер. с нем. М. Левина]. М.: Strelka Press, 2017. 250 с.

Великий немецкий социолог Макс Вебер одним из первых попытался понять, каким образом на пересечении политических, экономических и военных функций человеческого поселения возникает город как социальный институт. Исторический очерк Вебера позволяет не только узнать, из какого разнообразия социальных форм сложился тот город, в котором мы живем сегодня, но и научиться видеть это разнообразие в современной эпохе.

Вебер М. Избранное. Протестантская этика и дух капитализма. М.,СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. 656 с.

Книга, первое издание которой (1990) разошлось мгновенно, представляет собой сборник работ по социологии (среди них первое место занимает «Протестантская этика и дух капитализма») и методологии науки. В публикуемых работах нашли отражение идеи М. Вебера о связи социологии и истории, о «понимающей» социологии, концепция «идеальных типов» и др. Книга рассчитана на социологов, философов, историков и всех интересующихся вопросами теории общественного развития.

Вебер М. Власть и политика [пер. с нем. Б.М. Скуратова, А.Ф. Филиппова ; вступ. ст. А.Ф. Филиппова; коммент. Т.А. Дмитриева, А.Ф. Филиппова]. М.: РИПОЛ классик, 2017. 431 с.

Многовековый спор о природе власти между такими классиками политической мысли, как Макиавелли и Монтескье, Гоббс и Шмитт, не теряет своей актуальности и сегодня. Разобраться в тонкостях и нюансах этого разговора поможет один из ведущих специалистов по политической философии Александр Филиппов. Макс Вебер — один из крупнейших политических мыслителей XX века. Он активно участвовал в политической жизни Германии, был ярким публицистом и автором ряда глубоких исследований современной политики. Вебер прославился, прежде всего, своими фундаментальными сочинениями, в которых, в частности, предложил систематику социологических понятий, среди которых одно из центральных мест занимают понятия власти и господства. В работах, собранных в данном томе, соединяются теоретико-методологическая работа с понятиями, актуальный анализ партийно-политической жизни и широкое историко-критическое представление эволюции профессии политика на Западе в современную эпоху, эпоху рациональной бюрократии и харизмы вождей.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-11-18

Качество государственного управления и эффективность затрат

ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ МАСЛОВ, кандидат экономических наук, председатель комитета по качеству в сфере государственного и муниципального управления, научный сотрудник кафедры теории управления
Всероссийская организация качества, Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (153002, Российская Федерация, Иваново, Посадский переулок, 8). E-mail: maslow@bk.ru

ЗАВЕН СЕВАКОВИЧ АЙВАЗЯН, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ayvazyan-zs@ranepa.ru

МИХАИЛ ЭГОНОВИЧ ДМИТРИЕВ, доктор экономических наук, президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост», главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mikhaildm@mail.ru

Аннотация: Модернизация российской системы государственного управления на предыдущих этапах административной реформы осуществлялась в рамках функционального подхода. С учетом этого разрабатывались регламенты исполнения государственных функций и оказания услуг. Деятельность государственных органов во многом носит процессный характер, однако она не структурирована до уровня алгоритмов, плохо описана и на практике не может осуществляться в таком формате (регламенты не содержат необходимой информации и часто представляют содержание деятельности, которую они призваны регулировать, в искаженном виде). Качество деятельности в этом случае трудно оценить и ею практически невозможно управлять. В рамках реформ системы государственного управления Российской Федерации процесс никогда не рассматривался в качестве объекта управления, не предпринималось попыток его оптимизации. В результате доля полноценных, упорядоченных процессов в деятельности государственных органов до сих пор остается незначительной.

Ключевые слова: качество, государственное управление, процессный подход, административная реформа, контрольные карты Шухарта, анализ затрат по видам деятельности ABC (Activity Based Costing)

Маслов Д.В., Айвазян З.С., Дмитриев М.Э. Качество государственного управления и эффективность затрат. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 11-18.

QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND COST-EFFECTIVENESS

DMITRY V. MASLOV, Cand. Sci. (Economics), Chairman of the Committee on Quality in the Sphere of State and Municipal Management, Research Fellow of the Chair of Management Theory
All-Russian Quality Organization, Ivanovo Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8, per. Posadskii, Ivanovo, Russian Federation, 153002). E-mail: maslow@bk.ru

ZAVEN S. AIVAZYAN, Cand. Sci. (Economics), Senior Researcher of the Center for Public Policy and Public Administration
School of Public Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ayvazyan-zs@ranepa.ru

MIKHAIL E. DMITRIEV, Dr. Sci. (Economics), President of the Economic Partnership «New Economic Growth», Chief Researcher of the Center for Public Policy and Public Administration
School of Public Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mikhaildm@mail.ru

Abstract: The modernization of the Russian system of the public administration during the previous stages of the administrative reform was carried out in the framework of a functional approach. The rules of execution of the state functions and the provision of the public services were developed from this perspective. A significant part of the activities of the state bodies, in fact, is of a process nature. However, it is not structured to the level of algorithms, it is poorly described and in practice it can't be implemented in such a format: the regulations do not contain the necessary information and often represent the content of the activity (which they should regulate) in a distorted form. The quality of the activities in such case is difficult to assess and virtually impossible to manage. As part of the reforms of the Russian public administration system, the process has never been considered as an object of management, nor have the attempts been made to optimize it.

Keywords: quality, public administration, process approach, administrative reform, Shewhart control charts, ABC (Activity Based Costing)

Maslov D.V., Aivazyan Z.S., Dmitriev M.E. Quality of public administration and cost-effectiveness. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 11-18.

Введение

Веберианская модель управления государством традиционно имеет в своей основе функциональную организационную структуру. За последнюю четверть века в государственный сектор стали активно проникать принципы менеджеризма и методы управления из бизнеса, позволяющие правительствам разных стран повышать свою эффективность и качество работы административного аппарата, снижая при этом затраты и оптимизируя используемые ресурсы [De Vries, Nemec, 2013. P. 5–12; Pollitt, Bouckaert, 2011. P. 300–350; Quality of public administration…, 2017. P. 10–52].

Делаются попытки построить систему менеджмента качества в масштабе государства, при этом приоритетами управления становятся ориентация на потребителя (гражданина), учет его требований и стремление превзойти его ожидания [Маслов, 2017. С. 23–24]. Менеджмент «от потребителя» рассматривает качество продукции и услуг не только в аспекте выполнения функций в соответствии с их назначением и характеристиками, но и как воспринимаемую ценность и выгоду для потребителя [ГОСТ Р ИСО…, 2015. С. 2]. Одним из главных принципов и методологической основой нового менеджмента качества является процессный подход, в рамках которого деятельность организации рассматривается как согласованная система взаимосвязанных процессов.

Процессный подход и его особенности

Процесс, согласно трактовке международных стандартов на системы менеджмента качества ИСО серии 9000 [ГОСТ Р ИСО…, 2015. С. 11], представляет собой совокупность взаимосвязанных и/или взаимодействующих видов деятельности, использующих входы (в форме материалов, ресурсов, требований) для получения намеченного результата, то есть выхода (например, государственной или муниципальной услуги), который удовлетворяет требованиям потребителей, а также применимым законодательным и нормативно-правовым требованиям (**рисунок 1**).

Рисунок 1. Общая схема процесса

Рисунок 2. Процессный подход к созданию ценности для потребителя

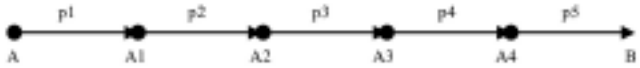
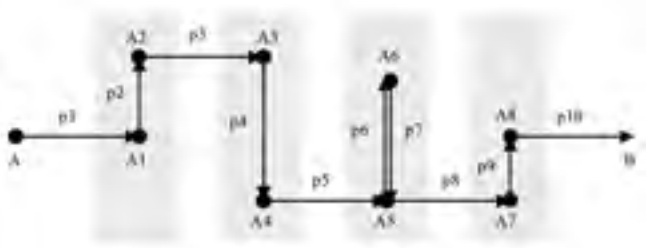


Рисунок 3. Функциональный подход к созданию ценности для потребителя



Взаимосвязанные процессы, когда вход одного является одновременно выходом другого, рассматриваются в качестве единого явления; формируется фундаментальный принцип такого подхода: «следующий процесс – мой потребитель».

Механика процессного подхода (**рисунок 2**) позволяет наиболее результативно и эффективно достигать желаемого результата; последовательность взаимосвязанных процессов обеспечивает кратчайший путь из точки «А» (возникшая потребность) в точку «В» (удовлетворенная потребность). Цепочка создания ценности для конечного потребителя (удовлетворения его запроса / потребности) предполагает прохождение нескольких промежуточных «точек» в цепи (А1, А2, А3, А4…), которые по логике являются «внутренними потребителями». Они оказываются некими фильтрами, позволяющими выявить несоответствия на начальных стадиях и вовремя исключить передачу брака далее по цепи до конечного потребителя, а следовательно, избавить всю систему от необходимости исправления дефектов и переделки.

Концепция «внутреннего потребителя» представляет собой мощный инструмент для обеспечения качества. Она открывает большие резервы эффективности и результативности деятельности, в отличие от концепции «бюрократических колодцев», являющейся основой функционального подхода (**рисунок 3**).

Механизм функционального управления разрывает цепочку создания ценностей для конечного потребителя (гражданина), дополняя ее новыми работами, которые не создают ценности. Возникают «точки» на разных иерархических уровнях, не ориентированные на конечного потребителя. Внутренним потребителем в функциональ-

ной структуре управления является не следующий процесс, а верхний уровень иерархии. При построении клиентоориентированной модели сервисного государства и преобразовании функциональных систем возникает конфликт целей, когда чиновники, с одной стороны, должны создавать другую модель деятельности, отталкиваясь от интересов потребителей; с другой стороны, их работа опирается на административно-командные принципы и ориентируется на восходящую иерархию.

Вместе с тем переход от классического «менеджмента количества» к «менеджменту качества» на протяжении нескольких десятков лет является серьезным вызовом многочисленным компаниям частного сектора [Адлер, Маслов, Рубаник и др., 2001. С. 240–255]. Сфера государственного управления также движется в русле этих изменений, требующих пересмотра принципов и ценностей организационной культуры, отношения к работникам как носителям человеческого капитала, ответа на вызовы глобализации и новой промышленной революции. Именно поэтому важно понимать, как устроены внутренние механизмы новых управленческих технологий, в том числе процессного подхода, чтобы успешно адаптировать и интегрировать их в практику государственного управления Российской Федерации [Дмитриев, Фондукова, Янков, 2016. С. 18–21].

Вариации процесса как источник улучшения качества

Процессный подход позволяет достичь однородности и воспроизводимости свойств выпускаемых продуктов и услуг (в том числе государственных и муниципальных). Любой процесс может быть подвержен изменчивости. К примеру, прием заявления от одного гражданина в государственном органе может занимать 10 мин., а от другого – 20 мин., затем – 13, 8, 23 мин. и т.д. при среднем значении 15 мин. Каким образом руководителям оценивать этот разброс: является ли дефектом / несоответствием случай, когда время обслуживания составило 23 мин. и свидетельствует ли показатель в 8 мин. о хорошей работе сотрудника, принимающего заявление? Стоит ли руководству реагировать на отклонения, пытаться вносить коррективы в работу системы для устранения дефектов, наказывать тех работников, показатели которых оказались хуже, чем у других или ниже средних, и поощрять ли тех, у кого были лучшие показатели?

Причина многих проблем менеджмента организаций состоит в том, что принятие управленческих решений сопровождается совершением двух видов ошибок. Ошибка первого рода возникает, когда руководство полагает, что отклонения и погрешности в процессе были вызваны особыми (или специальными) причинами, хотя в действительности никакого внешнего воздействия на него не было, а вариации носят случайный характер и объясняются общими причинами. Вмешиваясь в стабильную систему, руководство тратит силы и ресурсы там, где проблемы нет, что приводит подчас к негативным последствиям. Ошибки второго рода создают обратную ситуацию, когда отклонения в процессе вызваны вмешательством извне, то есть особыми причинами, а руководство интерпретирует вариации в процессе как проявление общих закономерностей.

Уменьшение вариаций – это результат совершенствования и основной источник улучшения качества, а следовательно, эффективности и результативности процесса. Изучая природу вариаций процесса для решения проблем качества, У. Шухарт в 1920–1930-е годы сформировал основы статистического контроля процессов. Свои методы он применил к процессам производства, а Э. Деминг стал проводником идей Шухарта в сфере менеджмента [Деминг, 2012. С. 10–25].

Д. Уилер и Д. Чамберс, последователи Шухарта и Деминга, отмечают, что все процессы проявляют изменчивость, но вариации одних управляемы, а других неуправляемы [Уилер, Чамберс, 2009. С. 402]. Суть статистического мышления по Шухарту и Демингу состоит в следующем: сначала процесс приводится в управляемое состояние через обнаружение особых причин вариаций и воздействия на них. Управляемый процесс становится воспроизводимым, а значит предсказуемым; можно определить его способность соответствовать ожиданиям потребителя. Улучшать нужно только тот процесс, который демонстрирует статистическую управляемость.

Следует отметить, что устранение особых причин – это задача работника, сталкивающегося с процессом, а реакция на воздействие общих причин – работа менеджмента. По оценке Дж. Джурана исполнители отвечают лишь за 15% проблем, возникающих в системе, остальные 85% – это зона ответственности менеджмента. Э. Деминг оценивал это соотношение как 2 к 98 [Нив, 2005. С. 84–85].

На **рисунке 4** представлены примеры, иллюстрирующие процесс приема заявлений от граждан в службе занятости[1]. По горизонтальной оси изменяется время (например, 25 точек соответствуют 25 идентичным рабочим дням). По вертикальной оси отмечается продолжительность обслуживания заявителя в минутах (в данном случае точные значения не имеют практической ценности, поскольку примеры демонстрируют возможные варианты протекания процесса). Графики а) и б) показывают состояние управляемых процессов. В период наблюдений характер вариаций сохраняется, и результаты на выходе этих процессов в будущем могут быть спрогнозированы. В данном случае изменчивость процессов вызвана общими причинами и внешние особые причины отсутствуют, поэтому улучшение зависит напрямую от управляющих воздействий со стороны менеджмента. На графиках с) и d) поведение вариаций существен-

1 На основе примеров карт текущих значений, приведенных в работе «Пространство доктора Деминга» [Нив, 1999. С. 79].

Рисунок 4. Примеры последовательности измерений параметров процесса

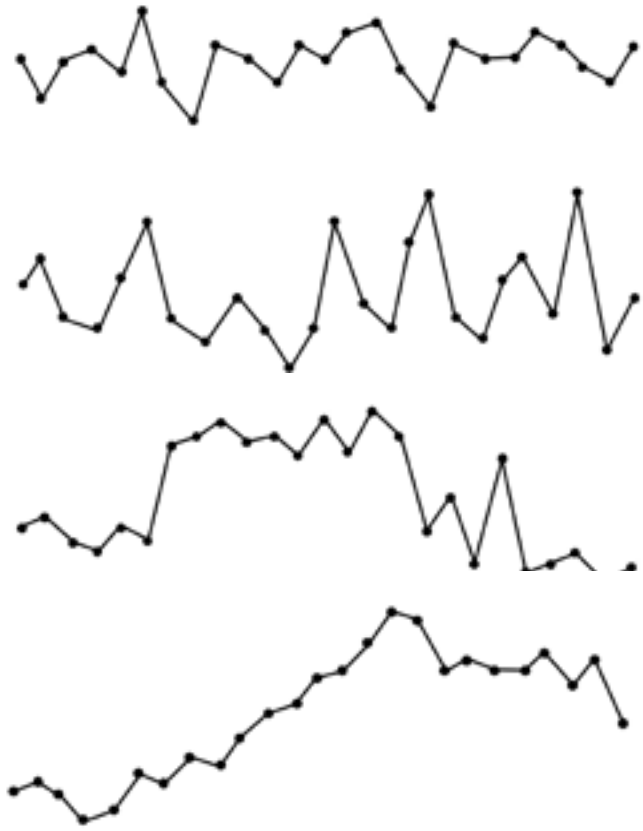
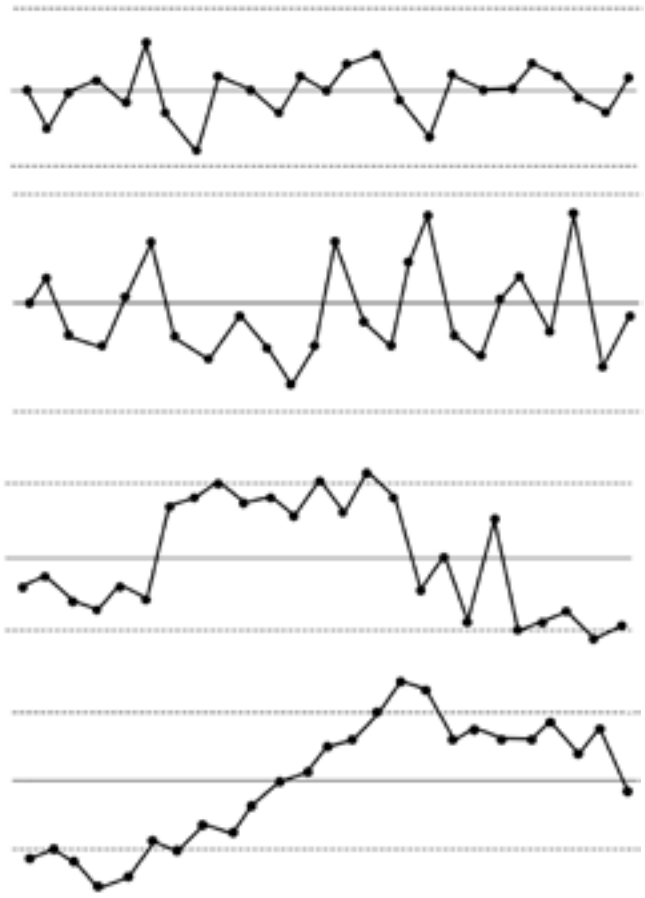


Рисунок 5. Примеры контрольных карт для процессов, находящихся в различных состояниях управляемости



но меняется с течением времени, выходы процесса невозможно прогнозировать. Непредсказуемость процесса вызывается особыми причинами. Пока эти причины не выявлены и не устранены, результат любых попыток улучшений и оптимизации процесса (например, изменение часов работы или внедрение электронной очереди) нельзя оценить.

Основная проблема, которая стоит перед руководством, состоит в определении того, какой процесс является статистически управляемым и воспроизводимым, а какой подвержен влиянию особых причин. Действительно ли процессы a) и b) являются стабильными и контролируемыми, а процессы c) и d), напротив, неуправляемыми? Как не совершить ошибки первого и второго рода, отличить один вид изменчивости от другого? Если принимать решение «вслепую», без метода и фактов, существует большой риск ухудшить положение.

Контрольные карты Шухарта

У. Шухарт разработал инструмент, позволяющий распознавать фальшивые ноты в «голосе процесса», – это карты статистического контроля. Техника их построения подробно описана в специальной литературе [Shewhart, 1939. P. 3– 50; Уилер, Чамберс, 2009. С. 390–402; Statistical process control…, 2005. P. 200–220].

Контрольная карта Шухарта – это график, на который наносят в установленном порядке значения статистического показателя, характеризующего качество процесса, для разделения причин изменчивости контролируемой характеристики на случайные (общие) и специальные (особые). Упрощенный алгоритм построения контрольных карт Шухарта выглядит следующим образом:

- построение линейного графика последовательности результатов измерений определенного параметра процесса по времени или по порядку отбора;
- нанесение центральной линии, соответствующей среднему арифметическому (иногда медианному значению) для точек (значений измерений);
- нанесение контрольных границ: верхняя и нижняя на расстоянии трех стандартных отклонений, обозначаемых как 3σ (три сигмы) по обе стороны от центральной линии. Шухарт выбрал эти границы, поскольку посчитал их экономически приемлемыми. При нормальном распределении и статистической управляемости процесса приблизительно 99,73% всех значений статистики попадет в пределы 6-сигмовых границ;
- фиксирование точек графика, выходящих за пределы контрольных границ, а также неслучайных конфигураций в их расположении (например, серия из нескольких точек выше или ниже центральной линии, возрастающая или убывающая серия). Это сигна-

Рисунок 6. Пример установки цели, не соответствующей возможности процесса

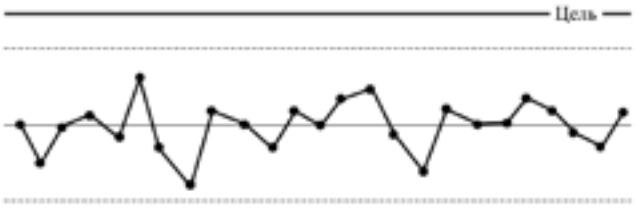
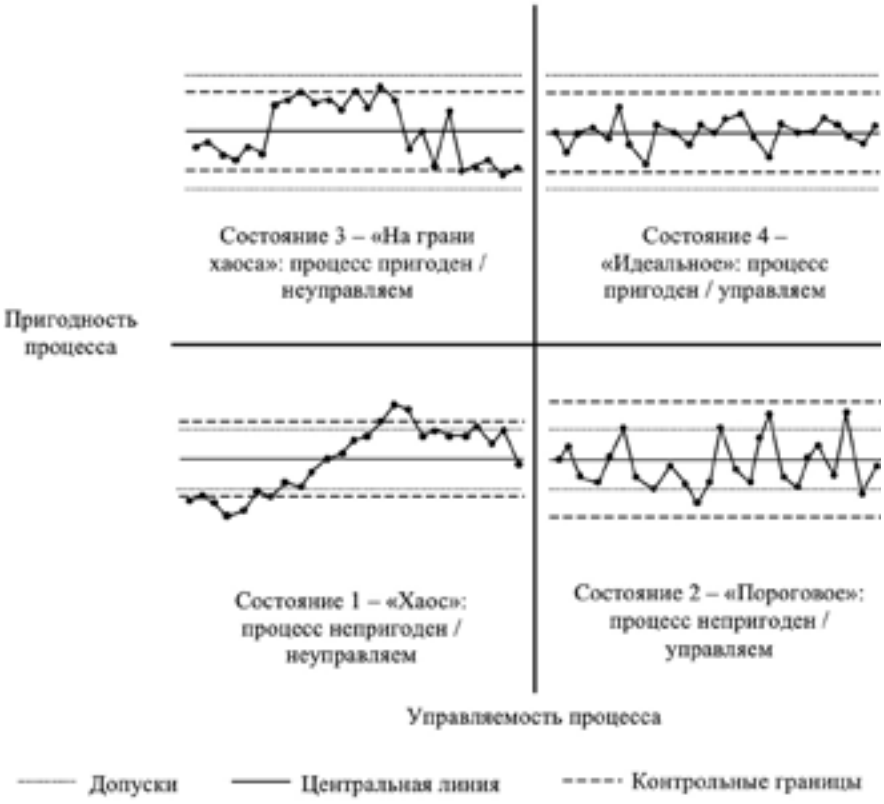


Рисунок 7. Квадрат состояний процесса



лы о наличии особых причин, оказывающих влияние на процесс.

Применение контрольных карт Шухарта для анализа вариаций, представленных на рисунке 4, позволяет подтвердить выводы об управляемости процессов a) и b) и неуправляемости процессов c) и d) (**рисунок 5**). При этом большое значение имеет сопоставление контрольных границ с целевыми значениями – внешними требованиями к процессу (спецификации, стандарты, допуски, требования потребителей, которые определяют порог пригодности).

Произвольные цели часто противоречат возможностям процесса. Э. Деминг часто отмечает порочность практики управления по целям (результатам). На **рисунке 6** проиллюстрирована ситуация, когда возможности процесса не позволяют добиться установленной цели. Г. Нив, последователь Деминга, по этому поводу пишет следующее: «Действительно, если установленное задание или план превышают производственные возможности системы (не соответствуют ее стабильному, подконтрольному состоянию), то единственный путь их достижения – деформировать процесс, что приведет к повсеместным трудностям» [Нив, 2005. С. 84]. В сфере государственного управления распространена практика, когда работа на результат обнажает все болезни бюрократии и ускоряет развитие строгой системы.

Если цель установлена произвольно, то она может оказаться ниже границ управляемости процесса, что неизбежно окажет негативное влияние на мотивацию работников, поскольку нет необходимости совершенствования. Если цель выражена интервалом, то попадание результатов на выходе процесса в поле допуска делает его пригодным, однако это не означает, что процесс обязательно находится в статистически управляемом состоянии. Д. Уилер и Д. Чамберс выделили четыре состояния любого процесса:

состояние 1 – «Хаос» (процесс неуправляем, есть брак);

состояние 2 – «Пороговое» (процесс управляем, есть некоторое количество брака);

состояние 3 – «На грани хаоса» (процесс неуправляем, 100% годной продукции);

состояние 4 – «Идеальное» (процесс управляем, 100% годной продукции) [Уилер, Чамберс, 2009. С. 402].

Квадрат состояний процесса демонстрирует четыре варианта положения относительно контрольных границ карт Шухарта и установленных допусков (рисунок 7). Следует отметить, что границы допусков были нанесены симметрично по отношению к центральной линии карты для удобства визуального восприятия рассматриваемых состояний, в реальности же центральная линия контрольной карты не обязательно является серединой поля допуска (ее положение определяется самим процессом).

Первое состояние процесса характеризуется отклонениями – как за границы допуска, так и за контрольные границы, что свидетельствует одновременно о неуправляемости и непригодности процесса. Процесс в этом случае является неэффективным и непригодным. Следовательно, качество процесса оказывается низким. Необходимо устранить причины особых вариаций, чтобы привести процесс в режим управляемости.

Второе возможное состояние: процесс управляем, но непригоден, то есть система не способна воспроизводить заданный результат. Это может быть, напри-

мер, случай, который был приведен выше (рисунок 6). Необходимо проанализировать возможности системы и реалистичность поставленной цели. Вариации процесса здесь вызваны общими причинами, поэтому менеджмент не должен реагировать на отклонения за пределы допусков, чтобы не совершить ошибку первого рода. Начиная решать проблему, которой не существует, менеджеры улучшают одну часть системы за счет других ее частей, что приводит к ухудшению общего положения.

Третье состояние, когда процесс находится в рамках допусков, но карта Шухарта показывает, что некоторые точки выходят за контрольные границы, а значит, процесс статистически неуправляем. Если руководство будет ориентироваться только на допуски, то совершит ошибку второго рода, то есть не отличит особую причину вариаций от общей. В этом случае менеджмент концентрируется на удержании результатов в границах допуска любой ценой, поскольку потребитель нечувствителен к изменчивости внутри допуска, ему интересен только результат на выходе. Однако, несмотря на результативность, такой процесс может быть излишне затратным, а значит, неэффективным.

Четвертое состояние описывается положением, когда процесс выдает стабильный результат и демонстрирует управляемость. Это качественный процесс, который можно улучшать, анализируя общие причины, и сокращать вариации, воздействуя на систему в целом.

Следует отметить, что разница между расчетными границами контрольных карт Шухарта, в основе которых понимание причин вариаций, и установленными допусками с административно-командными методами управления по результатам не всегда очевидна для руководителей. Однако разница между классическим менеджментом Тейлора и менеджментом качества Деминга огромна и определяется целеполаганием. Попадание в допуски не должно являться целью; это лишь начальная точка отсчета для проектирования системы, удовлетворяющей допускам с самого начала. В философии менеджмента качества целью является непрерывное совершенствование, причем установление количественной цели для улучшений не имеет смысла – идея заключается в уменьшении вариаций [Seddon, 2003. P. 71].

Управление по допускам (целям, результатам) сводится к «торгу» производителя и потребителя за приемлемую долю брака, то есть за границы допуска. Управление на основе качества – это снижение изменчивости процесса относительно среднего при его стремлении к номинальному значению (максимальному удовлетворению требований). Поскольку естественную вариацию можно оценить, ориентиром для менеджмента должны стать не допуски, а индексы воспроизводимости, характеризующие соотношение между шириной поля допуска и естественной вариацией процесса (6 сигм). Функция потерь Тагути позволяет дать стоимостною оценку отклонений от номинала [Леон, 2002. С. 350]. Попадание процесса в номинал и малый разброс (дисперсия) его показателей позволяют минимизировать потери как со стороны потребителя (снижается вероятность получения бракованной продукции, отказов, задержек и т.п.), так и со стороны производителя (уменьшаются затраты материальных, человеческих, финансовых, временных ресурсов).

Контрольные карты Шухарта (при условии их надлежащего использования) открывают для организации новые возможности:

- использование карт работниками для текущего управления процессом;
- поддержание процесса в устойчивом и предсказуемом состоянии, обеспечивающем качество при минимальных затратах;
- совершенствование процесса, позволяющее непрерывно улучшать качество, снижать затраты на производство продукции / услуги, повышать эффективность деятельности;
- распознавание особых и общих причин изменчивости для принятия эффективных и результативных управленческих решений.

Вводить такие карты рекомендуется на ранних стадиях проектировки процесса (например, при внедрении процессного подхода, оптимизации процессов или реинжиниринга), чтобы собрать достаточно данных о функционировании процесса, оптимизировать его и обеспечить воспроизводимость.

В Российской Федерации действует ряд национальных стандартов в области управления процессами, которые раскрывают различные аспекты применения статистических методов на практике – как в производственных процессах, так и в управленческой деятельности, и будут полезны для организаций, стремящихся к устойчивому развитию.

Улучшение качества и анализ затрат

Улучшение качества представляет собой лишь одну из нескольких составляющих, которые необходимы для успешного внедрения процессного управления в работу государственной администрации. Другим аспектом процессного подхода является эффективное управление затратами. Применительно к процессам оно может быть реализовано с помощью инструментов ABC (activity-based costing – анализ затрат по видам деятельности), ABB (activity-based budgeting – бюджетирование затрат по видам деятельности) и ABM (activity-based management – управление затратами по видам деятельности).

Все эти средства имеют общую методологическую основу, суть которой заключается в выстраивании и анализе цепочек создания ценности и потребления ресурсов в связи с конкретными шагами процессного алгоритма. Эти подходы создают принципиально новый, гораздо более детализированный поток информации о потреблении ресурсов в рамках процес-

сов и их связи с конечными результатами, даже если они относятся к подразделениям, лишь опосредованно связанным с основным процессом. Благодаря такой детализации, возникает возможность анализировать на уровне отдельных блоков процесса эффективность использования ресурсов, включая те из них, которые в традиционном функциональном учете отражаются в составе накладных расходов. Этим целям служит анализ драйверов ресурсов и идентификация внутри процесса пулов накладных расходов. Наличие этой информации позволяет не только проводить ретроспективный анализ и выявлять неоптимальные затраты, но и переходить к предиктивному бюджетированию. Ожидаемое изменение результатов и условий реализации процессов может быть с высокой точностью и обоснованностью связано с затратами и потреблением ресурсов, а также заблаговременным планированием мер по ресурсной оптимизации.

В рамках пилотного проекта по внедрению процессного управления в центрах занятости населения Уфы авторами было проведено апробирование методов улучшения качества процессов и ABC. Подобный подход позволил избежать повторного сбора информации о процессе, необходимость которого возникла бы при раздельном внедрении этих двух методов. Апробация включала в себя проведение тестового расчета на пилотном процессе в филиале ГБУ «Городской Центр Занятости» (Уфа). Применимость ABC для учета затрат по административным процессам и расчета себестоимости результатов была подтверждена (хотя и в ограниченных нормативных рамках).

В ходе работы был определен типовой набор процессов и показателей первичного учета для расчета затрат и ресурсов по ним. Анализ затрат, связанных с процессом регистрации трудоустройства безработных, показал, что в структуре стоимости ресурсов основных административных процессов 70–80% составляют драйверы затрат на труд (главным образом, фонд оплаты труда и страховые взносы). На втором месте затраты на ИТ-обеспечение (8–18%), причем свыше половины из них также связаны с трудовыми вопросами. В затратах на помещение (10–14%), наоборот, содержание и эксплуатация не так значимы, как стоимость самой площади. К драйверу рабочего времени (труда) можно отнести остальные ресурсы (ИТ, помещение и др.). На основные административные нужды распределяются затраты обеспечивающих процессов (кадры, ИТ, помещение, транспорт) и процесса расчетов (бухгалтерия и / или финансовый отдел).

Полученные результаты позволяют говорить о том, что акцент при внедрении ABC необходимо делать на точном и детальном учете рабочего времени (как минимум, для основных процессов). Требуется реальный учет затрат в основных процессах (ключевой драйвер ресурса); на практике он носит формальный и недостоверной характер. Сбор необходимой для анализа затрат информации был совмещен со сбором данных для анализа качества процессов с использованием карт Шухарта.

Учитывая то, что практическое внедрение методов улучшения качества в российской системе государственного управления началось, как минимум, на десятилетие раньше, чем методов ABC, наличие общих источников информации для этих двух методов способно при определенных условиях облегчить и удешевить апробацию ABC и упростить задачу практической адаптации ABC к российскому государственному управлению.

Заключение

Современная теория и практика управления рассматривают процессный подход к организации деятельности как наиболее экономичный по сравнению с другими возможными форматами (в первую очередь, классической функциональной моделью). В российской системе государственного управления принцип первичности процессного подхода по отношению к другим форматам организации деятельности до настоящего времени не был реализован. Отставание в применении процессного подхода выражается и в отсутствии необходимой нормативно-методической базы, недостатке опыта деятельности в процессном формате и в остром дефиците компетенций в сфере процессного управления. В результате был накоплен большой нереализованный потенциал оптимизации системы государственного управления на основе процессного подхода, планомерное и последовательное внедрение которого позволит:

сократить затраты времени и ресурсов на исполнение государственных функций и оказание государственных услуг, повысить производительность труда служащих, сократить дефицит кадров на низовом уровне за счет одновременного снижения потребности в них и упрощения квалификационных требований (при их конкретизации);

повысить эффективность затрат на внедрение современных информационно-коммуникационных технологий и автоматизацию деятельности государственных органов;

улучшить качество бюджетирования затрат на осуществление деятельности органов исполнительной власти;

повысить результативность процессов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг, исходя из характера поставленной задачи и требуемой количественной и качественной параметрике конечного результата;

улучшить качество оказания государственных услуг и степень удовлетворенности населения и организаций;

технологизировать организационное проектирование ведомств, оказывающих государственные услуги, и их подразделений, оптимизировать их структуру и численность.

Литература

Адлер Ю.П., Маслов Д.В., Рубаник Ю.Т. и др. Форум Деминга: стратегия качества для России / Под общ. ред. Ю.П. Адлера и Д.В. Маслова. Астрахань: Астраханский университет, 2011. 256 с.

ГОСТ Р ИСО 9000–2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». М.: Стандартинформ, 2015. 48 с.

Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012. 419 с.

Дмитриев М., Фондукова Л., Янков К. Оптимизация административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа. *Экономическая политика.* 2016. Т. 11. № 2. С. 7–21.

Леон Р. и др. Управление Качеством. Робастное Проектирование. Метод Тагути / Пер. с англ. М.: Селфи, 2002. 384 с.

Маслов Д.В. Глобальная трансформация государственного управления. Ч. 1. Качество как общий знаменатель перемен. *Стандарты и качество.* 2017. № 9. С. 22–24.

Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 370 с.

Уилер Д., Чамберс Д. Статистическое управление процессами: Оптимизация бизнеса с использованием контрольных карт Шухарта / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. 409 с.

De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *The International Journal of Public Sector Management.* 2013. Vol. 26. № 1. P. 4–16.

Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 3d ed. 2011. 352 p.

Quality of public administration – a toolbox for practitioners. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p.

Seddon J. Freedom from command and control: a better way to make the work work. Vanguard education. 2003. 242 p.

Shewhart W.A. Statistical method from the viewpoint of quality control. Washington: The Graduate School, the Department of Agriculture, 1939. 155 p.

Statistical process control (SPC Reference Manual). 2nd Ed. Paperback. AIAG, DaimlerChrysler, Ford, GMC Corp. 2005. 221 p.

References

Adler Yu.P., Maslov D.V., Rubanik Iu.T. et al. Forum Deminga: strategiya kachestva dlya Rossii [The Deming Forum: quality strategies for Russia] / Ed. by Yu.P. Adler, D.V. Maslov. Astrakhan': Astrakhanskii universitet, 2011. 256 p. In Russian.

Deming E. Vykhod iz krizisa. Novaya paradigma upravleniya lyud'mi, sistemami i protsessami [Out of the crisis. A new management paradigm for people, systems and processes] / Trans. from English. M.: Al'pina Pablisher, 2012. 419 p. In Russian.

De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. The International Journal of Public Sector Management. 2013. Vol. 26. № 1. P. 4–16. In English.

Dmitriev M., Fondukova L., Yankov K. Optimizatsiya administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezul'taty empiricheskogo analiza [Process optimization in Russia's public administration: preliminary findings from an empirical study]. Ekonomicheskaya politika. 2016. Vol. 11. № 2. P. 7–21. In Russian.

GOST R ISO 9000–2015 «Sistemy menedzhmenta kachestva. Osnovnye polozheniya i slovar'» [Quality management systems. Fundamentals and vocabulary]. M.: Standartinform, 2015. 48 p. In Russian.

Leon R. et al. Upravlenie Kachestvom. Robastnoe Proektirovanie. Metod Taguti [Quality management. Robust design. The Taguchi method] / Trans. from English. M.: Selfi, 2002. 384 p. In Russian.

Maslov D.V. Global'naya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Chast' 1. Kachestvo kak obshchii znamenatel' peremen [Global transformation of public administration. Part 1. Quality as a common denominator of changes]. Standarty i kachestvo. 2017. № 9. P. 22–24. In Russian.

Niv G. Prostranstvo doktora Deminga: printsipy postroeniya ustoichivogo biznesa [The Deming dimension: principals for sustainable business] / Trans. from English. M.: Al'pina Biznes Buks, 2005. 370 p. In Russian.

Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 3d ed. 2011. 352 p. In English.

Quality of public administration – a toolbox for practitioners. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p. In English.

Seddon J. Freedom from command and control: a better way to make the work work. Vanguard education. 2003. 242 p. In English.

Shewhart W.A. Statistical method from the viewpoint of quality control. Washington: The Graduate School, the Department of Agriculture, 1939. 155 p. In English.

Statistical process control (SPC reference manual). 2nd Ed. Paperback. AIAG, DaimlerChrysler, Ford, GMC Corp. 2005. 221 p. In English.

Uiler D., Chambers D. Statisticheskoe upravlenie protsessami: optimizatsiya biznesa s ispol'zovaniem kontrol'nykh kart Schukharta [Statistical process control: business optimization with the Shewhart control charts] / Trans. from English. M.: Al'pina Biznes Buks, 2009. 409 p. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-19-24

Совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы

ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА КИРЕЕВА, доктор юридических наук, декан факультета управления персоналом и государственной службы
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: elena_kireeva02@mail.ru

Аннотация: В рамках настоящей статьи автор рассмотрела основные задачи, поставленные в руководящих документах Российского государства по совершенствованию системы кадрового обеспечения муниципальной службы. На основе сравнительно-правового анализа законодательства субъектов Российской Федерации раскрыты основные задачи современного периода в организации кадровой работы в муниципальных образованиях. Обозначены приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы. Описана проблема регулирования в сфере муниципальной службы, а также приведены примеры муниципальных законодательных актов, отражающих вопросы муниципальной службы. Автор рассматривает аспекты правового регулирования вопросов кадрового резерва и создания института наставничества а также анализирует возможные проблемы и пути их решения. В заключение сформулированы предложения по совершенствованию организации кадрового обеспечения муниципальной службы.

Повышение эффективности использования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы является одним из факторов укрепления современной российской государственности, действенным инструментом эффективной реализации задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальная служба, кадровое обеспечение, профессиональное развитие, профессионализм и компетентность муниципальных служащих, реформирование государственной службы, развитие государственной службы

Киреева Е.Ю. Совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 19–24.

IMPROVING THE STAFFING OF THE MUNICIPAL SERVICE

ELENA YURIEVNA KIREEVA, Doctor of Law, Dean of the Personnel Administration and Civil Service Faculty
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: elena_kireeva02@mail.ru

Abstract: The article reflects on the main tasks set in the guidance documents of the Russian state to improve the system of personnel maintenance for Municipal Service. On the basis of comparative legal analysis of legislation of the subjects of the Russian Federation the main tasks of the modern period in the organization of personnel work in the municipalities are disclosed. The priority areas for the formation of the cadre of the Municipal Service are outlined. The problem of regulation in the sphere of Municipal Service is described alongside with examples of municipal legislative acts regulating Municipal Service issues. The author considers aspects of legal regulation for personnel reserve issues and the creation of mentoring institute in the sphere of Municipal Service, and analyzes possible problems and ways to solve them. In conclusion there have been proposals formulated for improving the organization and staffing of the Municipal Service.

Increasing the efficiency of using the human resources potential of the state and municipal service is one of the factors for strengthening the modern Russian statehood, an actual tool for efficient implementation of the tasks and functions of state authorities and local self-government/

Keywords: municipal service, staffing, professional development, professionalism and competence of municipal employees, civil service reforms, public service

Kireeva E.Yu. Improving the staffing of the Municipal Service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 19–24.

Introduction

The staffing of the civil service is still a priority in the development of the system of state and municipal management. New tasks in this area are formulated in the "Main Directions for the Development of the State Civil Service of the Russian Federation for 2016-2018" [1], among which there are:

Improving the management of the state Civil Service staff of the Russian Federation and improving the quality of its formation;

Improving the system of professional development of state civil servants of the Russian Federation, increasing their professionalism and competence;

Enhancing the prestige of the Civil Service;

Improving anti-corruption mechanisms in the Civil Service system.

As specialists note, increasing the efficiency of using the human resources potential of the state and municipal service is one of the factors for strengthening the modern Russian statehood, an actual tool for efficient implementation of the tasks and functions of state authorities and local self-government [Bidzhiev, Shamarova, 2013].

On the assumption of the principle of the interrelation of State and Municipal Service, described in Art. 3 of the Federal Law № 58-FZ of May 27, 2003 (edited on May 23, 2016) "On the Civil Service System of the Russian Federation" [2], and the mechanisms for its provision provided for by the legislation on the state Civil and Municipal Service [3], these priority areas will not be implemented only at the federal level and the level of the subjects of the Russian Federation, but also in municipalities, for which it is necessary to develop an appropriate system of normative regulation and create real mechanisms for its provision in the sphere for organization of personnel work.

The solution of the above-mentioned tasks may encounter a whole range of difficulties, primarily of a financial nature, since the financing of activities for staffing municipal entities is carried out at the expense of municipal budgets. Further there is the problem of training specialists of personnel services for local self-government bodies able to find non-standard solutions in the sphere of an organization for personnel work in the municipality with very limited resources. And very importantly, there is the lack for a methodological tool for staff work organization, adapted for municipalities [4].

Priority areas of the Municipal Service

The Federal Law № 25-FZ "On Municipal Service of the Russian Federation" [5] outlines the priority areas for the formation of the cadre of the Municipal Service, among which are: 1) the appointment of highly qualified specialists to the posts of the Municipal Service, taking into account their professional qualities and competence; 2) contribution for promotion of municipal employees; 3) training of personnel for Municipal Service and additional professional education of municipal employees; 4) creation of the personnel reserve and its efficient use; 5) evaluation of the municipal employees performance through attestation; 6) application of modern technologies for personnel selection in the process of citizens' admission to the Municipal Service and work with personnel during its passage (Art. 32).

In the legislation of the subjects of the Russian Federation, the list of priority areas for the formation of the cadre of the municipal service can be expanded with the help of the Art. 37 of the Law of Moscow № 50 of October 22, 2008 (edited on March 1, 2017) "On Municipal Service in the City of Moscow" [6] which fixes the following priority areas:

Appointment of high-qualified specialists to the posts of the Municipal Service, taking into account their professional qualities and competence;

Contribution to the promotion of municipal employees;

Training of personnel for Municipal Service and additional professional education of municipal employees;

Creation of the personnel reserve and its efficient use;

Assessment of the professional level and results of work of municipal employees through certification and qualification examination;

Application of modern technologies to recruit citizens to enter for Municipal Service and to work with personnel during their service;

Introducing in the practice of personnel work the rule, in accordance with which the long and impeccable performance of municipal officials during their service duties is necessarily taken into account when appointing to a higher position, assigning a class rank or a reward.

Regulation of the Municipal Service

Often in the legislation of the subjects of the Russian Federation, there is a duplication of the federal legislation provisions. A similar example is Art. 38 of the above-mentioned act "Personnel work in local self-government bodies, municipal bodies", which reproduces the provisions of Art. 28 of the Federal Law № 25-FZ.

Along with the federal legislation, the regulation of per-

1 Decree of the President of the Russian Federation № 403 of August 11, 2016 "On the Main Directions of the Development of the State Civil Service of the Russian Federation for 2016 – 2018". *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2016. № 33. Art. 5165.

2 *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 2003. № 22. Art. 2063.

3 See: Art. 7 of the Federal Law № 79-FZ of July 27, 2004 (edited on April 3, 2017) «On the State Civil Service of the Russian Federation». *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 2004. № 31. Art. 3215; and Art.5 of the Federal Law № 25-FZ of March 2, 2007 (edited on May 1, 2017) «On Municipal Service of the Russian Federation». *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 2007. № 10. Art. 1152.

4 The Ministry of Labor and Social Security of the Russian Federation, which is an authorized body in the field of normative regulation, has developed a methodological toolkit for federal state authorities.

5 *Collection of the legislation of the Russian Federation*. 2007. № 10. Art. 1152.

6 *Vedomosti Moskovskoy gorodskoy Dumy*. 2009. № 12, Art. 257.

sonnel work in municipalities is carried out by the legislation of the subjects of the Russian Federation. Here are some examples. The Law of the Chuvash Republic № 62 of October 5, 2007 (edited on December 10, 2016) "On the Municipal Service in the Chuvash Republic"[7] (Articles 8.1, 8.2, 13.2, 14), the Law of the Republic of North Ossetia-Alania № 7-RZ of March 31, 2008 (edited on May 10, 2017) "On the Municipal Service in North Ossetia-Alania"[8] (Chapters 8-9), the Law of the city of Sevastopol № 53-3C of August 5, 2014 "On the Municipal Service in the city of Sevastopol".

It is notable that in the subjects there is no uniform approach in naming the basic law for regulating municipal service relations. Let's consider the available options: the Law of the Republic of Adygea № 166 of April 8, 2008 "On Municipal Service in the Republic of Adygea", the Law of the Republic of Mari El № 25-Z of May 31, 2007 "On the Exercise of the Authority of the Republic of Mari El in the Field of Municipal Service", the Law of the Krasnoyarsky Krai № 5-1565 of April 24, 2008 "On the Specifics of Legal Regulation of the Municipal Service in the Krasnoyarsky Krai"; the Law of the Stavropol Territory № 78-kz of December 24, 2007 "On Certain Issues of Municipal Service in the Stavropol Territory", the Law of the Kaliningrad Region № 301 of December 5, 2008 "On the Legal Regulation of Municipal Service in the Kaliningrad Region", the Code of the Republic of Tatarstan on Municipal Service № 50-ZRT of June 25, 2013, the Code on the Municipal Service of the Chukotka Autonomous Region № 74-OZ of August 7, 2007.

Of course, in the basic laws, not all provisions refer to personnel work with municipal employees; as a rule, these are separate chapters or articles. Thus, Article 14 of the Law of the Republic of Khakassia № 39-ZRH of July 6, 2007 (edited on December 12, 2016) "On the Municipal Service in the Republic of Khakassia"[9] establishes the directions of personnel work in the municipality. Approximately the same list of activities for personnel work is contained in Art. 13 of the Regional Law № 786-3C of October 9, 2007 (edited on May 16, 2017) "On the Municipal Service in the Rostov Region"[10]. Art. 20 of Primorsky Krai Law № 82-KZ of June 4, 2007 (edited on November 02, 2016) "On the Municipal Service in Primorsky Krai"[11] contains a norm on programs for the development of the Municipal Service.

In addition to the legislative acts in the sphere of Municipal Service, there are subordinate acts of the subjects of the Russian Federation, including: the Decree of the Head of the Chuvash Republic № 100 of May 20, 2012 (edited on May 17, 2014) "On the approval of the procedure for formation, preparation, and use of managerial staff reserve in the Chuvash Republic"[12]. The program is aimed at improving management in public authorities, municipal bodies, in the economic sphere, searching for and attracting talented young people, and effectively forming and using the reserve of management personnel in the Chuvash Republic.

In a number of subjects of the Russian Federation, regional programs have been adopted for the development of the state Civil and Municipal Service, or only the Municipal Service. In particular, the Resolution of the Cabinet of Ministers of the Chuvash Republic № 501 of November 11, 2011 "On the State Program of the Chuvash Republic "The Development of the Public Administration Potential" for 2011-2020"[13], The Resolution of the Government of the Karachay-Cherkess Republic № 252 of July 31, 2013 (edited on November 8, 2016) "On the approval of the state program of the Karachay-Cherkess Republic "The Development of Municipal Service in Karachay-Cherkess Republic for 2014 – 2019"[14].

The Order of the Republic of Adygea Committee on Interaction with Local Self-Government Bodies № 35-p of September 14, 2015 (edited on March 7, 2017) "On the Approval of the Departmental Target Program "The Development of Municipal Service in the Republic of Adygea" for 2016-2020"[15]. This document emphasizes that one of the main directions for the development of the Municipal Service in the Republic of Adygea is the development of the efficient mechanisms for carrying out the personnel policy in the sphere of Municipal Service in order to optimize the staff of municipal bodies.

The decree of the Government of the Republic of Belarus № 5 of January 13, 2010 (edited on October 24, 2016) "On the Program for the Development of Municipal Service in the Republic of Buryatia for 2010-2011 and for the Period until 2020"[16] states that currently the Republic of Buryatia has the necessary legislative framework to regulate the issues of the Municipal Service, and that it has adopted the relevant legal acts of local self-government bodies.

At the same time, new tasks are being set:

On the implementation of a unified policy for the development of human resources, since the institution of Municipal Service is one of the most important elements in the organization of local self-government and the solution of issues of local importance;

On the improvement of municipal employees' efficiency;

On the development of a unified system of professional training, professional development, and retraining of personnel for local government, since a unified system of training and retraining of staff has not yet been established at the municipal level.

Analyzing the tasks that municipal service is facing at the present stage, professor Shamarova G.M. focuses on improving the motivation system of municipal employees: "When

7 *Collection of the legislation of the Chuvash Republic*. 2007. № 10. Art. 664.

8 *Severnaya Osetiya*. № 70 (25121) – 71 (25122), 04.22.2008-04.23.2008.

9 *Vestnik Khakasii*. 2007. № 49. July, 17.

10 *Nashe vremya*. 2007. № 350-356.

11 *The Gazette of the Legislative Assembly of the Primorsky Region*. 2007. № 19. June, 5.

12 *Collection of legislation of the Chuvash Republic*. 2012. № 9. Art. 926.

13 *Collection of legislation of the Chuvash Republic*. 2011. № 11. Art. 1133. (Signed in print on 24.02.2012).

14 *Ofitsial'naya sreda. Dagestan Region*. № 30 (37). 15.08.2013.

15 In this form the document was not published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

16 *Buryatiya* № 5. *Ofitsial'nyy vestnik*. № 3. 16.01.2010.

you work with personnel, it is necessary to identify the motivating activity for municipal employees and, with its consideration, to provide incentives for professional and personal growth, to conduct training through vocational training and retraining programs, which, in turn, can affect the promotion of municipal employees, to resolve the issue of staff rotation, it will help to increase the self-esteem of municipal employees" [Shamarova, 2009]. In our opinion, these circumstances should be taken into account when developing regional programs in the sphere of municipal service.

Municipal Service personnel regulation

One of the problems of the Municipal Service staffing is that certain measures are being implemented that are not yet comprehensive. The need to address the issue of the Municipal Service development with a software method is justified by the fact that the personnel potential of local self-government bodies is the main source to form the reserve of cadres at various levels, including the system of Public Administration, which uniforms the approach to professional retraining, professional development, and managerial personnel training.

As part of the implementation of measures for the anti-corruption policy of the Russian state, the subjects of the Russian Federation adopt normative legal acts aimed at preventing corruption in the sphere of Municipal Service. These acts establish a procedure for resolving a conflict of interest. For example, the Decree of the Cabinet of Ministers of the Chuvash Republic № 191 of May 23, 2012 "On the procedure for the formation of commissions to comply with the requirements for the conduct of public servants and conflict of interest", the Decree of the Mayor of Moscow № 70-UM of October 17, 2012 "On the verification of authenticity and completeness of information submitted by the citizens claiming to fill the posts of the Municipal Service in the city of Moscow, municipal employees in the local self-government in the city of Moscow, and compliance by municipal officials with local government in the city of Moscow with the requirements for official behavior" [17].

The next set of legal acts is aimed at creating incentives of an intangible nature in the organization of personnel work. First of all, it concerns the holding of professional competitions for municipal employees.

The Resolution of the Cabinet of Ministers № 293 of July 11, 2012 "On the competition "Best municipal employee in the Chuvash Republic" [18]. As part of the implementation of this decision, the contest "Best municipal employee in the Chuvash Republic" is nominated annually in the given subject of the Russian Federation in the nominations "The best municipal employee of the municipal district, urban district", and "The best municipal employee of the urban (rural) settlement".

The total of 39 representatives from 19 municipal districts and 2 city districts took part in the competition. Such events provide an adequate level of feedback in the sphere of Municipal Service, raise the level of responsibility of municipal employees, give an additional incentive, and as a consequence, increase the efficiency of performing job duties for municipal employees.

Resolution of the Cabinet of Ministers № 478 of November 14, 2012 (edited on December 11, 2013) "On the approval of the procedure for conducting experiments during the program implementation for the development of the Municipal Service in the Chuvash Republic" [19] determines the procedure, conditions and terms of the implementation of the Municipal Service development program and experiments to improve the efficiency of municipal employees in the Chuvash Republic.

At the level of municipalities, a fairly wide range of municipal legal acts on personnel matters is being adopted. First of all, these are programs for the development of Municipal Service in a particular municipal entity. Thus, there are the municipal program "The development of Municipal Service in the city of Sevastopol, Leninsky Municipal District for 2017-2020", the municipal target program of the municipal formation of the city of Sevastopol, Ternovskiy Municipal District "Organization of events for the development of local traditions in the territory of the city of Sevastopol, Ternovskiy municipal district for 2016"; the Decree of the local administration of the municipal city of Sevastopol, Gagarinsky Municipal District № 79 of December 12, 2016 "On the approval of the municipal program "The development of Municipal Service in the urban community of the city of Sevastopol, Gagarinsky municipal district for 2017", the Resolution of the administration of the municipal district "Izhemskiy" № 1262 of December 30, 2014 (edited on May 25, 2016) "On the approval of the municipal program "Municipal management" of the municipal formation of the municipal district "Izhemskiy" [20].

Municipal legal acts can settle the general questions of Municipal Service (usually this is the Municipal Service clause of a particular municipal entity) and certain issues of the Municipal Service: for example, anti-corruption measures in the local government system, the procedure for attestation, competition, passing the qualification examination, the formation of the personnel reserve, the legal status of the commissions on compliance with the requirements for the behavior of municipal employees and settling conflict of interests, etc.

In recent years, the number of municipal legal acts related to the implementation of anti-corruption measures in municipal entities has increased significantly, in particular, the decision of the Chertanovo Severnoye Municipal Assembly in Moscow № 01-03-33 of September 22, 2009 (edited on July 31, 2012) "On the approval of the Regulations on the Commission for Compliance with the Requirements for the Service Behavior of Municipal Employees and the Conflict of

17 *Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy*. №. 60. 29.10.2012.

18 *Collection of legislation of the Chuvash Republic*. 2012. № 7. Art. 760.

19 *Collection of legislation of the Chuvash Republic*. 2013. № 11. Art. 1225.

20 The document was not officially published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

Interest"[21], the decision of the Makhachkala City Assembly № 24-3L of March 18, 2010 "On the Commission for Compliance with the Requirements for the Service Behavior of Municipal Officials of the Local Government and Conflict of Interest"[22], the Resolution of the Head of Administration of the Republic of Kalmykia, Chilgir rural municipality № 44 of December 19, 2013 "On the approval of the list of Municipal Service posts in the Chilgir rural municipality, after dismissal from which citizens have the right for two years to replace on the terms of employment contract or perform work (provide services) within a month worth more than one hundred thousand rubles on the terms of a civil law contract in organizations if certain functions of the municipal (administrative) management of this organization were part of the official (official) duties of the municipal employee, with the consent of the compliance commission to the official behavior of municipal employees and the settlement of a conflict of interests"[23], the decision of the Council of the Karachay-Cherkess Republic, Khabezsky municipal district № 44 of November 27, 2015 "On the verification of reliability and completeness of information submitted by citizens claiming to substitute the posts of the municipal service of the Khabezsky Municipal Council and municipal employees of the council of the Khabezsky municipal district, and compliance with the requirements for service behavior"[24], the Resolution of the Local Government Administration of Vladikavkaz № 1760 of September 21, 2010 (edited on July 7, 2015) "On the verification of the authenticity and completeness of information submitted by citizens applying to replace the Municipal Service posts in the local government of Vladikavkaz and municipal employees of the local government of Vladikavkaz, and compliance by municipal employees with the administration of local self-government of the city of Vladikavkaz with requirements for official behavior"[25].

Exclusively at the municipal level, the formation issues for the personnel reserve and for filling vacant positions in the Municipal Service are regulated. A separate section of Chapter 2 will be devoted to this question.

The problems of the Municipal Service and ways to solve them

Among the shortcomings of the system for legal regulation of the Municipal Service Professor Shamarova G. M. names the following:

In many municipalities, the mechanisms for management established by the law and based on the results are practically not implemented;

The systems of regulation and evaluation for professional performance of municipal employees are not being improved;

The activities of municipal employees are poorly focused on providing quality services to citizens;

Incentive mechanisms are insufficiently developed and the principles of payment based on the results laid down in legislation are not used, which reduces the motivation of municipal employees;

Modern recruitment technologies are not enough when entering the Municipal Service and working with personnel in its passage. So, there are no uniform methodological recommendations on the organization of the mentoring system in the Municipal Service; in many municipalities, municipal legal acts on the organization of tutoring have not been developed or adopted yet [Shamarova, 2015. Pp. 38-43].

To solve the problems above, she proposes the following mechanisms:

To form annual reports of municipal employees on their professional activities, completed assignments and instructions;

To develop and implement a system of measures aimed at improving the procedure for the passage of Municipal Services and encouraging the conscientious performance of the duties of the Municipal Service at a high professional level;

To conduct sociological surveys for assessing the satisfaction of municipal employees with the conditions and results of their work, the moral and psychological climate in the team;

It is necessary to amend the Federal Law № 25-FZ of March 2, 2007 "On the Municipal Service in the Russian Federation" with regard to introduction of the professional development system in the Municipal Service, including the mentoring institute.

Conclusion

Of course, all of the measures above have the right to exist, but the desirability of ones and the feasibility of others raise doubts.

In particular, the indicated need to adjust the federal legislation regarding the settlement of the mentoring institute. This issue requires a settlement not at the federal or local level, but by the municipalities themselves, which should organize work in the field of mentoring. Today the Ministry of Labor of Russia has developed a Toolkit for the application of mentoring in the State Civil Service. This document can be taken as a basis for the development of municipal legal acts on mentoring in the Municipal Service. Noting the positive experience of tutoring which is organized in the Main Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the Sverdlovsk Region, Startseva Y.N. points out the importance of establishing criteria for its evaluation, among which she calls the following:

The result of passing a qualification exam for assigning a class rank to a civil servant;

Effectiveness of performance by civil servants of official duties, decisions made by him/her independently;

21 The document was not published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

22 The document was not published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

23 The document was not officially published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

24 The document was not officially published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

25 The document was not officially published. Legal Information Systems ConsultantPlus regions.

Participation in the preparation of designs of normative acts, management projects, and other resolutions in accordance with the official regulations;

Observance by civil servants in connection with the performance of their official duties of the order of service interaction with other civil servants, citizens, and organizations;

Quality of public services which are provided to citizens and organizations in accordance with the administrative regulations of the Main Directorate;

Observance of the official schedule of the Main Directorate and other local normative acts, participation in the public life of the collective [Startseva,. 2011. Pp. 27-30].

Further, in relation to sociological surveys. As a rule, municipalities are very limited in resources, which is why spending money on self-examination is a very wasteful business. It is much more important to identify the opinion of the population of municipalities on the quality of work of local governments and municipal employees.

And the last thing that is not taken into account by our colleague, that within the framework of the need is to change the motivation system, pay by labor results is the account of the employee's personal contribution to the solution of the tasks set. It is about creating key performance indicators for professional activity. As Kurishiev N. M. notes, the basic criteria on the basis of which the effectiveness of the state and the municipal employee is assessed are:

Compliance of the results with the planned ones;

Application of necessary professional skills to accomplish assigned tasks;

Effective use of time and resources spent on the given task;

Content of the expectations and needs of the services recipient [Kurishieva, 2013].

And in this direction municipal formations will have a lot of work in developing and normatively approving these indicators.

References

Bidzhiev A.S., Shamarova G. M. Features of the formation and use of the personnel reserve of the state and municipal service. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2013. № 3. Pp. 23-29. In Russian.

Shamarova G.M. Legal regulation of Municipal Service in the current conditions of municipal development. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2015. № 3. Pp. 38-43. In Russian.

Startseva E.N. Professional Development of Civil Servants. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy*. 2011. № 4. Pp. 27-30. In Russian.

Shamarova G.M. Comprehensive assessment of professionalism of local self-government bodies' personnel. *Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika*. 2009. № 24. In Russian.

Kurishieva N.M. Mechanisms for assessing the effectiveness of professional development of municipal employees. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*. 2013. № 9. Pp. 2-25. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ

Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2017. 361 с.

В учебнике особое внимание уделяется политике и власти, в то время как большинство учебников делают упор на управлении, менеджменте, организационных и хозяйственных основах местного самоуправления. Анализируется политическая власть на местах: показано, как принимаются решения, что важнее, демократия или управление. Подробно описаны взаимоотношения «центра» и «местной власти», исследованы органы власти, вовлеченные в этот процесс, показаны их структура и функции, изучено взаимодействие друг с другом. Книга будет полезна студентам и аспирантам, а также всем, кто самостоятельно изучает проблемы местного самоуправления.

Васильев А.А. Муниципальное управление и местное самоуправление. Словарь. М.: Инфра-М, 2017. 300 с.

В словаре приводятся более 2000 понятий и терминов, используемых в теории и практике муниципального управления и местного самоуправления, отражающих различные взгляды на этот процесс. Книга предназначена для муниципальных и государственных служащих, депутатов местных и региональных представительных органов. Может использоваться в учебном процессе по курсам муниципального управления и права, местного самоуправления, на курсах повышения квалификации и переподготовки. Будет полезна преподавателям и студентам, аспирантам и соискателям, а также всем интересующимся проблемами, организацией, развитием и повышением эффективности муниципального управления и местного самоуправления.

Благов Ю.В. Местное самоуправление в Российской Федерации в условиях муниципально-правовой реформы. Монография. М.: Проспект, 2017. 176 с.

В монографии исследуются актуальные проблемы проходящей в России муниципально-правовой реформы. Исследованы место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти, генезис взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в России. Сделан вывод о непоследовательной государственной политике в данной сфере, постепенном встраивании органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти (на примерах новых организационных моделей местного самоуправления и трансформации принципа выборности органов и должностных лиц местного самоуправления). Законодательство приводится по состоянию на сентябрь 2016 г. Предложены различные варианты постепенного возвращения к конституционной модели организации местного самоуправления.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-25-28

Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций

ОЛЕГ ВЛАДИМИРОВИЧ ЗАЙЦЕВ, кандидат юридических наук, доцент, заведующий Высшей школой правоведения Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru
ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ ЗАЙЦЕВ, доктор юридических наук, профессор, директор Центра экономического правосудия Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vv.zaytsev@migsu.ru

Аннотация: Модель государственной корпорации широко используется в развитых правопорядках. В США и странах Западной Европы она известна более века и в настоящее время широко применяется. В России государственные корпорации создавались для реализации общественно значимых (публичных) целей. Однако за время своего существования госкорпорации породили значительное число как теоретических, так и практических вопросов, касающихся их юридического оформления, статуса и деятельности. Итогом этой неопределенности стала необходимость пересмотра подхода к созданию и функционированию госкорпораций. Бесперспективность их существования подчеркивалась на самом высоком уровне, в том числе в 2009 году Президентом страны. Из этого был сделан вывод о необходимости прекращения их деятельности. Корпорации, временные рамки деятельности которых были определены законом, требовали ликвидации. Корпорации, работающие в коммерческой, конкурентной среде, преобразовывались в акционерные общества, контролируемые государством. В зарубежной практике госкорпорации часто изначально создаются в качестве переходной формы к частным корпорациям и демонстрируют свою эффективность и необходимые активы. Такая форма преобразования государственной корпорации, как акционирование, выглядит наиболее привлекательно с точки зрения прозрачности ее дальнейшей деятельности. Специфика реализуемого подхода к реорганизации государственных корпораций во многом обусловлена существенным своеобразием российской модели подобных юридических лиц. Акцент должен быть сделан на проблеме приобретения такими корпорациями непрофильных активов, а также пресечении практики незаконного получения конкурентных преимуществ на товарных рынках.

Ключевые слова: государственная корпорация, реорганизация, преобразование, акционирование, организационно-правовая форма

Зайцев О.В., Зайцев В.В.. Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 25–28.

SOME ASPECTS OF REORGANIZATION OF GOVERNMENT-OWNED CORPORATIONS

OLEG V. ZAITSEV, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Dean of Supreme Law School of the Institute of Public Administration and Management
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ov.zaytsev@migsu.ru
VLADIMIR V. ZAITSEV, Dr. Sci. (Law), Professor, Director of Centre for Economic Justice of the Higher School of Jurisprudence Institute of Public Administration and Management
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: vv.zaytsev@migsu.ru

Abstract: The public corporation is used in all modern legal systems. It has been the used form for more than one century in the USA and Western Europe in wide range of different spheres. In Russia public corporations were established for achievement of public goals. However, during their existence the state corporations have generated a significant number of both theoretical and practical issues relating to their legal registration, status and activities. The outcome of this uncertainty was the need for a revised approach to the establishment and functioning of state corporations. The futility of their existence was emphasized at the highest level including the President of the country in 2009. So, it was concluded that it was necessary to terminate their activities. The corporations, the timeframes of which were determined by the law, required liquidation. The corporations working in the commercial, competitive environment were transformed into joint-stock companies controlled by the state. In foreign practice, state corporations are often initially created as a transitional form for private corporations and demonstrate their effectiveness and necessary assets. A joint-stock company as a form of transformation of the state corporation looks most attractive from the point of view of the transparency of its future activities. The specifics of the approach to the reorganization of public corporations is largely due to the essential peculiarity of the Russian model of such legal entities. Emphasis should be put on the problem of acquisition of non-core assets by such corporations, as well as curbing illegal practices for gaining competitive advantage in commodity markets.

Keywords: public corporation, reorganization, transformation, incorporation, organizational and legal form

Zaitsev O.V., Zaitsev V.V. Some aspects of the reorganization of government-owned corporations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 25–28.

Введение

Модель государственной корпорации получила широкое распространение в странах с развитым правопорядком. В США и странах Западной Европы она известна более века и в настоящее время широко применяется в самых разных сферах. Компании такой организационно-правовой формы различаются по функциям и масштабам деятельности. В частности, в США можно встретить как достаточно крупные и известные организации, такие как почтовая служба и Федеральная корпорация страхования вкладов, так и небольшие структуры, например, Федеральный Банк финансирования в Министерстве финансов.

В России государственные корпорации создавались для реализации общественно значимых (публичных) целей. Рост их числа был обусловлен поиском оптимальной модели представления интересов государства в различных сферах социальной и экономической действительности, необходимостью исключения излишнего бюрократического администрирования и несовершенством нормативного законодательства, регулирующего деятельность юридических лиц различных организационно-правовых форм, что тормозило решение исключительно важных для государства задач и его инновационное развитие. Однако эта форма хозяйствования, как и ее юридическое оформление, вызвали за время своего существования значительное число как теоретических, так и практических вопросов, приведших в итоге к необходимости пересмотра подхода к их созданию и функционированию. С самого начала критике подвергалось даже само использование понятие корпорации, поскольку в самой ее организационно-правовой форме, несмотря на наличие соответствующего наименования, не усматривается даже зачатков корпоративных отношений или образования, конструируемого по типу корпорации, поскольку государственная корпорация фактически представляет собой учреждение, которому принадлежит на праве собственности определенное имущество [Степанов Д.И., 2003. С.12]. Экономисты же отмечали, что институт госкорпораций, имея в качестве своей цели стимулирование перехода к новому технологическому укладу, одновременно представляет инертную силу, сдерживающую поступательное и прогрессивное развитие технологий, глобальных рынков и реализации проектов модернизаций [Степанов К.С., 2011. С.9].

Анализ необходимости реорганизации государственных корпораций

Заявление о бесперспективности существования государственных корпораций было сделано в Послании Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г.[1] Из этого делался вывод о необходимости их ликвидации или преобразования в акционерные общества, в зависимости от особенностей каждой из них, определенных законом. В дальнейшем, там, где это необходимо, они должны были быть сохранены в государственном секторе, остальные – реализованы частным инвесторам.

Изначально вопрос о преобразовании был поставлен в отношении Российской корпорации нанотехнологий (Роснанотех). Предполагалось, что деятельность в качестве открытого акционерного общества сделает компанию более прозрачной и понятной для частных инвесторов, способствуя снижению стоимости привлекаемого ею внебюджетного финансирования, повышению инвестиционной привлекательности реализуемых с ее участием проектов по внедрению нанотехнологий и производства промышленной продукции в сфере наноиндустрии. При этом сто процентов акций общества поступило в собственность Российской Федерации с оговоркой, что последующее распоряжение его акциями будет осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В числе приобретаемых в результате реорганизации преимуществ сторонники проекта Федерального закона № 371608-5 «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» также отмечали возможность создаваемому юридическому лицу выступать в качестве учредителя иных коммерческих организаций, образуемых в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий. Однако, прежде всего она была использована для создания ООО «Управляющая компания Роснано», учредителями которой стали ОАО «Роснано» (доля в уставном капитале – 99%) и А.Б. Чубайс (1 %). В качестве основного вида деятельности для этого ООО было определено консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления, а дополнительных – деятельность рекламных агентств, управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе, исследование конъюнктуры рынка, деятельность по предоставлению консультационных услуг по вопросам финансового посредничества, деятельность по управлению финансово-промышленными группами, а также деятельность по управлению холдинг-компаниями[2]. 17 декабря 2013 года Совет директоров ОАО «РОСНАНО» принял решение о заключении договора о передаче полномочий единого исполнительного органа ОАО «РОСНАНО» управляющей организации УК «Роснано». В результате были созданы предпосылки для разнообразных злоупотреблений. Специфика избранной организационно-правовой формы управляющей компании не предполагает публичного характера деятельности,

1 См.: Российская газета. 2009. 13 ноября.

2 См.: http://www.rusprofile.ru/egrul?ogrn=5137746180743

подразумевающего публикацию официальных отчетов о ней, а нормы п. 3.2.1. и 18 Положения о закупке АО «РОСНАНО», утвержденного Советом директоров ОАО «РОСНАНО» (протокол от 25.12.2015 № 29, с изменениями от 29.07.2016 № 45; от 06.02.2017 № 49)[3], создают условия для проведения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в качестве которого может выступать указанная управляющая компания либо созданный в рамках реорганизации ОАО «Роснано» Фонд инфраструктурных и образовательных программ.

Несколько иначе выглядит реорганизация госкорпораций в зарубежной практике. Более того, в некоторых случаях они изначально создаются в качестве переходной формы к частным корпорациям. Основное назначение переходной модели государственной корпорации состоит в демонстрации того, что она может действовать достаточно эффективно и обладает для этого необходимыми активами. Впервые подобный подход был реализован в США в 70-х годах прошлого века, когда на базе семи частных обанкротившихся железнодорожных компаний, в соответствии с Актом о реорганизации региональных железных дорог 1973 года[4], Конгрессом была создана государственная корпорация Conrail. Потребовалось более 10 лет и 8 млрд долларов, выделенных федеральным правительством, для того, чтобы довести Conrail до отраслевых стандартов и обеспечить разумные ожидания привлекательности железной дороги для частных инвесторов. Следует отметить, что федеральное правительство получило более 2 млрд долларов от продажи корпорации[5], но еще больший экономический эффект заключался в обеспечении северо-восточного региона страны жизнеспособной системой грузовых железнодорожных перевозок. Вопрос же об эффективности деятельности реорганизованного «Роснано» пока вызывает много вопросов.

Следует отметить, что планы по акционированию существовали также в отношении Внешэкономбанка и ГК «Ростехнологии». При этом предполагалось, что в дальнейшем часть их активов «может быть реализована частным инвестором»[6]. Однако эта идея не была реализована в силу специфики выполняемых ими функций. Нельзя не признать, что ВЭБ никогда не был обычным банком, ибо создавался и действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной, предусмотренной законом деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства[7]. Реализация им части публичных функций, не всегда предполагающих извлечение прибыли от совершения конкретных операций, потребовала выведения его из-под действия банковского законодательства, что было бы невозможно в случае приобретения им организационно-правовой формы акционерного общества.

Не поднимается в настоящее время и вопрос об акционировании ГК «Ростех», которой в 2009 году на баланс было передано 437 предприятий, значительная часть которых была убыточной, треть находилось в предкризисном и кризисном состоянии, 28 – в стадии банкротства, 17 предприятий не осуществляли хозяйственную деятельность, а 27 частично утратили имущество либо имели значительный риск его утраты. Кризисные явления проявились и в системе взаимоотношений руководителей ряда предприятий, вошедших в ГК «Ростех», включающую в настоящее время около 700 организаций, из которых сформировано девять холдинговых компаний в оборонно-промышленном комплексе и пять – в гражданских отраслях промышленности.

Нельзя не обратить внимание на то, что вопрос о дальнейшем существовании государственных корпораций на данном этапе реформирования гражданского законодательства решен положительно, о чем свидетельствует внесение в Гражданский кодекс РФ положения о применении к юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, норм данного Кодекса о юридических лицах постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице (п. 5 ст. 49), а также включение госкорпорации в перечень организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц (пп. 14 п. 3 ст. 50)[8]. По мнению А.В. Добровинской, несмотря на присущие госкорпорации недостатки как корпоративного образования,

3 http://www.rusnano.com/upload/images/normativedocs/РОСНАНО-АО_Положение_о_закупке_2017-02-06.pdf

4 Regional Rail Reorganization Act of 1973 // URL: https://www.law.cornell.edu / uscode/text/45/chapter-16

5 US Code Title 45 Chapter 22 Conrail Privatization, § 1312 // URL: https://law. onecle.com/uscode/45/chapter-22-22.html

6 Преобразование ВЭБа, Ростехнологий и Роснано в АО может произойти уже в 2010 году // URL: http://www.forbes.ru/news/27641

7 О банке развития: Федеральный закон от 17.05.2007 N 82-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

8 О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ. Статья 22 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

«было бы неправильным отрицать право государства на создание подобных юридических лиц для достижения тех или иных публичных и социально значимых целей только из-за того, что они не укладываются в современную систему некоммерческих юридических лиц» [Добровинская, 2016. С.24].

При этом законодатель не оставляет мысли о реорганизации госкорпораций, о чем свидетельствует норма ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Документ предусматривает возможность реорганизации государственной корпорации в публично-правовую компанию, под которой понимается унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в порядке, установленном законом, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. В то же время оговаривается, что публично-правовая компания не может быть создана путем реорганизации в форме преобразования государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос». Подобный подход представляется довольно странным, поскольку при этой трактовке не остается госкорпораций, которые могут быть реорганизованы. Напомним, что Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта была ликвидирована в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», а государственная корпорация Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства действует до 1 января 2019 года и подлежит ликвидации в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 года).

Заключение

Все вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что специфика реализуемого подхода к реорганизации государственных корпораций во многом обусловлена существенным своеобразием российской модели подобных юридических лиц. Эволюция нормативного регулирования их правового статуса показывает существенные колебания в определении дальнейшей судьбы данной разновидности юридических лиц. Даже принятие закона о публично-правовых компаниях не предопределяет судьбу существующих государственных корпораций, создавая лишь некоторые законодательные предпосылки для этого, существенно снижая ценность данного нормативного правового акта. Как представляется, акцент должен быть сделан, скорее, на проблеме приобретения такими корпорациями непрофильных активов, а также пресечении практики незаконного получения конкурентных преимуществ на товарных рынках.

Литература

Добровинская А.В. Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица. *Журнал предпринимательского и корпоративного права.* 2016. № 4. С. 21–24.

Степанов Д.И. Формы реорганизации некоммерческих организаций. *Приложение к журналу «Хозяйство и право»*. 2003. № 10. 63 с.

Степанов К.С. Институциональная трансформация госкорпораций в российской экономике: Автореф. дисс. … канд. экон. наук. Саратов, 2011. 22 с.

References

Dobrovinskaia A. V. State Corporation as an organizational legal form of a legal entity. *Zhurnal predprinimatelskogo i korpo-rativnogo prava*. 2016. № 4. p. 21-24. In Russian.

Stepanov D. I. Forms of reorganization of non-profit organizations. *Prilozhenie k zhurnalu 'Khoziaistvo i pravo'.* 2003. № 10. 63 p. In Russian.

Stepanov K. S. Institutional transformation of state corporations in the Russian economy: the author's abstract of the dissertation of the candidate of economic sciences. Saratov, 2011. 22 p. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-29-38

Исследуя революцию

ТАТЬЯНА СЕМЕНОВНА ИЛАРИОНОВА, **доктор философских наук, профессор, заместитель главного редактора Журнал «Государственная служба» (119571, Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 6). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru**

Аннотация: В обзоре новых публикаций, посвященных исследованию революции в России в 1917 году, автор выделяет основные темы, которые были в центре внимания историков, философов и социологов: определение понятия «революция» и его философское осмысление; восстановление хроники революционных событий; анализ реакции разных социальных слоев на восстание масс; деятельность «вождей» революции.

Автор останавливается также на углубленном анализе таких проблем, как периодизация революционных событий, теоретические подходы к оценке массовых выступлений, роль руководителей восстания. Подчеркивается, что единого понимания событий прошлого в российском обществе сегодня нет, и это показывают вышедшие в свет книги. Во многих из них делаются попытки истоки революции связать с более ранними событиями в Российской империи: с трагедией Ходынки, с ожиданиями обществом перемен в 1900 году, с Первой русской революцией 1905 года, с Первой мировой войной. Точно так же и окончание революционного процесса историки и философы видят и оценивают по-разному.

В отличие от классиков марксизма-ленинизма, некоторые современные исследователи основную движущую силу революции видят в крестьянстве – его коренные интересы определяли протест, однако крестьянство, в результате, меньше всех других слоев получило преимущества от свершившейся революции.

Автор выявила также и проблемы, не нашедшие отражения в современных публикациях. По ее мнению, остаются не изученными проблемы конструирования социальной структуры населения утвердившимися у власти элитами, которые применяли самые разные, по преимуществу насильственные, методы для усмирения несогласных.

Ключевые слова: Российская революция, царизм, Николай II, революционное насилие, экспорт революции

Иларионова Т.С. Исследуя революцию. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 29–38

INVESTIGATING THE REVOLUTION

TATYANA S. ILARIONOVA, **Dr. Sci. (Philosophy), Professor**
Deputy Editor-in-Chief of the journal 'Public Administration'
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (str 6., 82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru

Abstract In the review of new publications devoted to the study of the revolution in Russia in 1917, the author identifies the main themes that were in the center of attention of historians, philosophers and sociologists: the definition of the concept of 'revolution' and its philosophical comprehension; restoration of the chronicle of revolutionary events; the analysis of the reaction of different social strata to the uprising of the masses; the activity of the 'leaders' of the revolution.

The author also dwells on the in-depth analysis of such problems as the periodization of revolutionary events, theoretical approaches to the evaluation of mass demonstrations, and the role of leaders of the uprising. It is emphasized that there is no single understanding of the events of the past in Russian society today, and this is shown in the published books. Many of them attempt to connect the origins of the revolution with earlier events in the Russian Empire: the tragedy of Khodynka, the expectations of the society for changes in 1900, the First Russian Revolution of 1905, the First World War. Similarly, historians and philosophers see and evaluate the end of the revolutionary process in different ways.

In contrast to the classics of Marxism-Leninism, some modern researchers see the main driving force of the revolution in the peasantry - its fundamental interests were determined by the protest, but the peasantry, as a result, less than all other strata, benefited from the revolution.

The author also identified the problems that were not reflected in the modern publications. In author's opinion, the problems of construction of the social structure of the population of the established elites using various, mostly violent, methods to suppress the dissenters, have not been studied yet.

Keywords: Russian revolution, tsarism, Nicholas II, revolutionary violence, export of revolution

Ilarionova T.S. Investigating the Revolution. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 6. P. 29–38. In Russian.

Введение

В начале 2017 года – юбилейного для русских революций – в продаже практически не было книг на эту важную для страны тему. Взамен трудов пришла «устная история» – в самых разных аудиториях: в вузах и публичных библиотеках, в центрах правозащитных организаций и политических партий проводились посвящавшиеся ей лекции и дискуссии. Революция часто становилась информационным поводом для различных телевизионных ток-шоу и пространных радиопередач. И только к ноябрю, к празднику Октября (по «советскому стилю»), в книжные магазины поступило большое количество новых изданий, в которых авторы постарались посмотреть на российское прошлое по-новому, дать свою интерпретацию событий ушедшего века.

Революция стала общественно значимой темой, более того, темой конфликтной – отношение к свергнутому царю, к тайным и явным партиям, к восставшим национальностям вызывало противостояние разных сил, раскалывало и вгрызавшихся в документы исследователей, и профанное общество. Эти дискуссии показали: никакого согласия по поводу Февраля и Октября 1917 года в России нет. За время после начала перестройки и пересмотра, слома многих основ созданного в результате революции строя граждане страны не смогли прийти к единому пониманию свершившихся событий.

И изданные книги об этом ясно свидетельствуют.

Особенностью нынешнего библиосета стало то, что внимание исследователей было сосредоточено на нескольких узловых проблемах:

на понятии «революция» и его философском осмыслении [Завалько, 2017; Мау, 2017; Голдстоун, 2017; Скочпол, 2017; Токвиль, 2017; Чертков, 2017];

на хронике событий [Воронин, 2017; Дубенский, 2017; Рябинский, 2017; Шубин, 2017];

на том, как разные социальные слои восприняли восстание масс и какую в его развитии сыграли роль (причем в 2017 году не было ни одной публикации, посвященной пролетариату или крестьянству) [Аристократия и революция, 2017; Революция 1917 года глазами современников, 2017; Аксютин, Гердт, 2017; Блок, Цветаева, Гиппиус, 2017; Граф, 2017; Политическая элита о революции, 2017; Поэты и Революция, 2017; Русские офицеры о революции, 2017; Хелльбек, 2017];

на восприятии тех событий «отцами» Октября [Ленин, 2017; Ленин о Троцком и троцкизме, 2017; Революция 1917 г. глазами её руководителей, 2017; Сталин, 2017; Троцкий. Февральская революция, 2017; Троцкий. Октябрьская революция, 2017; Троцкий. Предательная революция, 2017].

Конечно, были и обобщающие труды, в том числе и многотомные [Российская революция 1917 года, 2017; Солженицын, 2017; Гефтер, 2017; Селезнев, 2017], были иллюстрированные издания [Гагкуев, 2017; Революция и Гражданская война в России, 2017]. Немало книг посвящено Николаю II (хотя основные публикации прошли годом ранее – к юбилею коронации) [Зубов, Дегтев, 2017; Воронин, 2017; Борисюк, 2017; Переписка Николая II с Вильгельмом II, 2017], А.Ф. Керенскому и В.И. Ленину [Кремлёв. Ленин и Парвус, 2017; Кремлёв. Ленин в 1917 году, 2017; Ленин. К 100-летию Российской революции 1917 года, 2017; Армени, 2017; Данилкин, 2017; Солженицын, 2017; Клинге, 2017, Косолапов, 2017; Полюхов, 2017; Колоницкий, 2017].

Тема революции способствовала публицистической активности сторонников теории заговора [Разумовский, 2017; Шамбаров. Революция – западня для России, 2017; Шамбаров. Кто заплатил Ленину? 2017; Кевхишвили, 2017], как и авторов, проводивших параллели между российским историческим опытом и опытом зарубежных стран [Кашпур, 2017; Пинкус, 2017; Артемов, 2017]. Некоторые книги были на «злобу дня» – с учетом современной ситуации на Украине [Широкорад, 2017; Эрдэ, 2017]. В числе вышедших в 2017 году было немало переизданий: так, труд А.И. Солженицына «Красное колесо» разными издательствами представлялся в отрывках и подборках, в которых была отражена то роль вождей революции, то, напротив, ожидания и чаяния «масс».

Но даже старые публикации в 2017 году прочитывались по-новому: изменилось общее отношение к революции, и ранее не замеченные суждения теперь выглядели как свежий взгляд на прошедшее.

Есть у революции начало?

Выступая на Гайдаровском форуме в январе 2017 года, директор Института российской истории РАН, доктор исторических наук Ю.А. Петров подчеркнул, что неправильно по отдельности рассматривать события февраля и октября 1917-го: это был поток событий, это был единый комплекс проблем. Нужно говорить не о Февральской или Октябрьской революциях, а о Великой российской революции, которая закончилась только с завершением Гражданской войны [Петров, 2017. С. 15].

Двумя годами ранее на мероприятии, посвященном 60-летию восстановления дипломатических отношений между СССР и ФРГ, выступал бывший советский посол в Федеративной Республике В. Фалин: он предлагал пересмотреть принятую в исторической науке периодизацию и начать отсчитывать Вторую мировую не с 1 сентября 1939 года, а расширить ее хронологические рамки и как события той войны рассматривать и оценивать и Гражданскую войну в Испании, и нападение Японии на Китай. Собственно, дальневосточный вооруженный конфликт и стал, по Фалину, после завершения Первой мировой отправной точкой нового глобального противостояния[1].

Когда началась Вторая мировая война? Вопрос не праздный! Как и не праздным кажется вопрос о начале Российской революции. Сегодня авторы подавляющего

1 Чудеса эволюции: «голуби» - в «ястребов»// https://energsnan.blogspot.ru/2015/10/

большинства работ пытаются комплексно оценивать события того времени – и выходят за рамки 25 октября (по старому стилю) 1917 года.

У этого нового подхода, конечно, есть основания. Белорусские коллеги опубликовали в 2017 году давно не выходившую полностью книгу – воспоминания графа С.Ю. Витте, министра финансов, председателя Совета министров Российской империи. Этот труд в трех томах [Витте, 2017] подтверждает обоснованность стремления современных ученых отказаться от предложенной большевиками периодизации и попытаться шире взглянуть на революционный процесс. Витте, который не дожил до 1917 года (он умер в 1915-м), в своих дневниках так представлял окружение Николая II, так изображал события, инспирированные царем, что становится пронзительно ясно: революции не избежать, революция готовится, и ее главный «делатель» не социалисты, не анархисты, не черносотенцы, а государь – настолько непростительно необдуманными, недальновидными и просто опрометчивыми были его поступки. Это касалось всего, к чему бы он ни прикасался (в изображении Витте, по крайней мере): нарушение Договора с Китаем, который был заключен в 1896 году в Москве и был направлен против Японии (по версии Витте, именно нарушение Россией Договора вызвало впоследствии русско-японскую войну, закончившуюся для России огромными потерями и несмываемым позором) [Витте, 2017. Т. 1. С. 126–129]; кадровая чехарда, когда в разгар подготовки войны с Японией, а потом и во время войны на фронтах, было фактическое двоевластие – вместе с наместником Дальнего Востока там действовал и начальник армии, что неизбежно кончилось для войск и флота полной катастрофой [Витте, 2017. Т. 1. С. 412–417]; поддержка отъявленных негодяев в министерстве внутренних дел – министра В.К. Плеве и товарища министра Д.Ф. Трепова, действия которых вызвали Первую русскую революцию [Витте, 2017. Т. 1. С. 480–489]. Воспоминания С.Ю. Витте добавляют красок к портрету Николая II – двойственный, вечно колеблющийся, поглощенный конструированием придворных интриг, а потом с удовольствием смотревший собственноручно поставленный спектакль – соперничество, подсиживания, грызню людей у трона. В «Воспоминаниях-мемуарах» нет такого действующего лица, как народ, как пролетариат и крестьянство, но звуки революции, вибрация революции, запах революции там в каждой строке.

Точкой отсчета революции у Витте является Ходынка [Витте, 2017. Т. 1. С. 134–144] – страшная давка на празднике в честь коронации Николая II 18 (30) мая 1896 года. С этого момента, когда царь не отменил после трагедии, в ходе которой погибло около двух тысяч человек, бала у французского посланника, хотя и пробыл на этом балу не так долго, в отношении него в народе зародилась какая-то неприязнь, переросшая позже в крепкую ненависть. Поступок царя развенчал власть, он сделал ее нелегитимной в глазах населения. Потому что власть должна защищать народ, а не действовать так, как это случилось 18 мая.

Михаил Зыгарь предлагает стартовать в рассмотрении проблем революции с 1900 года [Зыгарь, 2017]. И выбор его обусловлен не только магией круглых чисел. 1900 год как рубеж воспринимался многими современниками, состоялось немало и научных конференций уже в наши дни, на которых рассматривалась проблема 1900 года, как отдельно стоящая. И все потому, что уже тогда не только в России, но и в скандинавских странах, в центре Европы разворачивались невиданные дискуссии о судьбах мира, о себе заявила новая философия и литература, театр и кино, не говоря уже о технических достижениях и научном прогрессе [Influx, 2014]. Зыгарь показывает, как переменились люди, прежде всего, облеченные властью, и сколько в то же самое время случайностей и нелепостей оказывало мощное воздействие на ход событий.

Д.Ю. Лысков, за четыре года до столетия Великого Октября выпустивший в свет свою книгу [Лысков, 2013], отсчет предлагает вести с более позднего времени – с 1905 года. Кроме того, в его представлении сами термины – «буржуазная» и «социалистическая», приложенные к конкретным российским революциям, – термины-обман, потому что они не отражают того, что являлось на самом деле двигателем этих народных возмущений, и последствий, к которым они привели. В представлении автора, марксизм – либеральная идея, но мы знаем, что в России история пошла по совершенно иному пути: если Февраль 1917 года смотрел на образцы установления свободы за рубежом, то Октябрь торил свой путь вдали от общепринятых понятий демократии и свободы. Автор видит завершение Российской революции тогда же, в 1917 году, полагая, что главным ее драйвером было крестьянство, а значит, принятие Декрета о земле завершило период потрясений [Лысков, 2013. С. 25–27]. По этой логике получается, что все последующие события – Гражданская война, установление советского строя – это своего рода социальные афтершоки, уже ничего не способные привнести в понимание самого революционного процесса.

В отличие от этого, В.А. Мау представляет революцию, как длинную волну – она начинается с экономического кризиса и заканчивается «термидором», постреволюционной стабилизацией [Мау, 2017. С. 14–15]. В приложении к российским реалиям это выглядит так: 1915–1916 годы стали периодом краха народного хозяйства, и здесь ректор РАНХиГС видит начало революционных событий, а завершение связывает со свертыванием нэпа в конце 1920-х годов [Мау, 2017. С. 78–118]. Для автора Российская революция, безусловно, пролетарская революция. И отсюда ее приобретения и потери. В.А. Мау отмечает, что в российском случае было существенное исключение из общего правила: «термидор» не случился, не было стабилизации – советская политическая система и, особенно плановая экономика, начали движение от одного кризиса к другому, потому что не был решен ключевой вопрос: кто же в социалистической системе собственник? Результатом этой неопределенности явилось тотальное

огосударствление экономики, а оно, в свою очередь, привело страну к полному историческому банкротству [May, 2017. С. 118].

Теория революции

Столь разные подходы к периодизации Российской революции заставляют обратиться к вопросам теории. И в 2017 году вышел целый ряд книг по проблемам «революциеведения». Существенный вклад внес Институт Гайдара, опубликовавший серию книг выдающихся современных авторов, занятых проблемами циклического развития общества, революционными движениями.

В книге В.А. May используется экономический подход к проблеме, однако автор подчеркивает: есть три самых существенных признака, которые рисуют уникальный «профиль» каждой конкретной революции: системный характер преобразований, которые свершаются в обществе; детерминированность этих преобразований внутристрановым развитием; ослабление государства [May, 2017. С. 29–31, 172–173].

Такой известный автор, как Джек А. Голдстоун, выделяет пять причин установления социального неравновесия, что и приводит к социальному взрыву: проблемы в экономической сфере; отчуждение и рост оппозиционности властных элит; мобилизация простых людей (т.е. наращение «массы» протеста); идеология; благоприятная международная обстановка [Голдстоун, 2017. С. 35–39]. Он рассматривает революцию как процесс.

В отличие от этого, американский социолог Теда Скочпол свою теорию революции вывела из компаративного анализа того, что произошло во Франции, России и Китае. Ее определение революции нельзя не принять: это «быстрые, фундаментальные трансформации государственных и классовых структур общества», которые «сопровождаются и отчасти осуществляются низовыми восстаниями на классовой основе» [Скочпол, 2017. С. 25]. Термин «классовое» выдает в авторе марксиста. Остановимся на другом принципиальном тезисе – «быстрые и фундаментальные трансформации». Такой подход исключает экспозицию и эпилог (пользуясь лексиконом литературоведения), а значит, заставляет рассматривать и оценивать революцию по модулю, только сам стремительный и обязательно насильственный общественный акт, скачок из эпохи в эпоху.

Апеллируя к трудам других авторов, в частности, к книге Челмерса Джонсона, Теда Скочпол показывает, что насилие – обязательная «программа» революции [Скочпол, 2017. С. 40], в этом смысл острой фазы противоборства подчиненных классов и их эксплуататоров. С ней полностью в этом вопросе солидарен и Джек А. Голдстоун. Насилие у него – определяющий элемент, отличительная черта революции [Голдстоун, 2017. С. 19]. Но это вовсе не значит, что у революции нет своей романтики. Идеология, недостижимый яркий образ будущего – вот что по-настоящему подпитывает энергию масс [Скочпол, 2017. С. 308–314]. Цель установления социальной справедливости, создания новых политических институтов заставляет забыть все нормы и правила и идти в бой [Голдстоун, 2017. С. 19].

Однако Голдстоун вводит еще один важный индикатор для определения революции – массовое участие граждан (подданных) в этом социальном акте [Голдстоун, 2017. С. 24–25]. Не отдельных групп со своими интересами, не элитарных слоев, вознамерившихся сменить «вождя», а именно разных сословий, слоев, страт. Важен общий порыв, который и знаменует собой революцию. Принципиальным для начала (и успеха) революции является то, готовы ли силовики (военные, прежде всего) примкнуть к массам [Голдстоун, 2017. С. 28]. Революция – это власти предъявленный полный счет, это тотальное недовольство деятельностью государства.

По-прежнему актуальны рассуждения Алексиса де Токвиля, книга которого была уже в шестой раз переиздана на русском языке – на сей раз к юбилею Российской революции. Автор видел истоки народного возмущения (разумеется, он анализировал Великую Французскую революцию) в действиях административного аппарата. «Характерной чертой французской администрации, – писал он, – является жестокая ненависть, внушаемая ей всеми теми, дворянами или буржуа – безразлично, кто обнаруживает желание заниматься административными делами вне ее. Ее пугает малейшее независимое общество, намеревающееся организоваться без ее посредства; самая мелкая свободная ассоциация, каков бы ни был ее предмет, возбуждает в администрации беспокойство; она допускает существование таких обществ, которые созданы по ее произволу и состоят под ее руководством» [Токвиль, 2017. С. 90].

Де Токвиль корень социальных перемен видит в том, что Старый порядок – отношения между отдельными группами людей, легитимность монархии отдавать распоряжения, сословные различия – на глазах прекращал свое существование, потому что менялась социальная структура населения, сферы занятости, интересы; распространение получили газеты, общественные дискуссии, в ход пошли новые идеи – и неизбежным был крах этого Старого порядка, желанным становилось установление Нового порядка.

Социальная революция – комплексное явление. Она не только означает смену власти, но и влечет за собой коренные перемены во всех общественных средах – начиная от экономического строя и политического режима, до устройства науки или раскрепощения людей в интимной жизни. Это разнообразие побуждает провести классификацию, выявить особые черты тех или иных революций. Этому посвящена книга уже отечественного теоретика Г.А. Завалько [Завалько, 2017]. Революции, по его мнению, могут быть «локальными» или, напротив, всемирными, могут быть свершившимися или незавершенными. Исторический опыт показывает целую палитру революционных движений, обусловленных не только национальными особенностями отдельных народов, но и множеством других факторов, включая географические или идеологические.

Антропология революции

Отчего же случаются революции? Какой вопрос для них главный? Вопреки утверждениям Ленина о пролетариате как движущей силе революции, Теда Скочпол считает, что вопрос о земле являлся основным в Новое и Новейшее время [Скочпол, 2017. С. 289–291]. Изменения в жизни и хозяйствовании вели к изменению форм собственности, видов занятости, и оказывалось, что именно это толкало еще вчера покорных и даже довольных своим положением людей сегодня, в революционные дни, идти в наступление на тех богатых, которые, как праздный класс [Веблен, 2016], ничего не хотели менять в окружающем и не желали меняться сами.

Тем удивительнее результат революции. Не крестьяне оказывались основными бенефициарами социальных перемен, а «образованные маргинальные элиты», которые в условиях абсолютистских, самодержавных режимов были «заточены» на государственную службу [Скочпол, 2017. С. 306–307]. Именно этот, не самый численно большой, слой оказывался на гребне протеста и «оккупировал» затем основные институты управления. Государство становилось средством достижения перемен – и этим средством вчерашние подпольщики умело и с азартом пользовались. Известно, что главные руководители революционных движений – будь то Робеспьер, Ленин или Чан Кайши, были одержимы идеей захвата власти, создания нового государства. Они, как креативные строители, по собственным чертежам монтировали административные, военные, политические структуры – для того, чтобы навсегда разрушить старые монархические порядки [Скочпол, 2017. С. 308].

И все же лозунги революции: «Свобода, равенство, братство» во Франции, «Власть народу! Земля крестьянам! Фабрики рабочим!» в России – на деле означали феноменальную эмансипацию больших общественных слоев. Так, армейская карьера становилась доступной людям из низов, открывалась возможность крестьянам получить образование, не нужно было представителю национального меньшинства оставаться привязанным к месту, где не посчастливилось родиться (как это было с «чертой оседлости» у евреев в России) – можно было поехать и в столицу. Наконец, равенство мужчин и женщин становится чуть ли не главным достижением всех этих трудных преобразований. Хотя равенство для всех означало поражение в правах тех, кто обладал при короле или царе существенными привилегиями, обретение собственности неимущими шло за счет тех, кто эту собственность накапливал на протяжении веков. Раскрепощение вчерашних рабов могло быть осуществлено только и исключительно за счет вчерашних господ. Этот социальный коловорот означал неминуемые демографические подвижки. Позже, уже в стадии «пост-революции», этим будут активно пользоваться и Ленин, и Сталин, выдворяя из страны на «философских пароходах» неугодных, объявляя целые социальные группы то «попутчиками», то «социально чуждыми элементами», отправляя в ГУЛАГ по надуманным обвинениям политических несогласных, депортируя по национальному признаку из мест проживания сотни тысяч граждан.

Революция позволяла конструировать желаемую социальную структуру – чтобы легче там, внизу, воспринимались решения новой власти, чтобы пресечь возможный протест. Революция для революционеров была хорошим уроком – как не надо действовать, чтобы она случилась вновь. Несмотря на постоянный интерес демографов к развитию населения СССР, этот сюжет – конструирование структуры населения, подходящей для политических целей, даже в год юбилея Октября, к сожалению, фундаментально разработан не был ни в одной из проанализированных нами книг. Между тем, именно это и стало долговременным фактором принятия советским народом того продолжительного государственного насилия, которое под флагом защиты революции и ее достижений практиковалось в СССР вплоть до его падения. Макс Вебер, живо интересовавшийся российскими событиями и в 1905 году, и в 1917-м, полагал, что это просто такая особенность народа – переходить «от бурной деятельности к безропотному принятию существующей ситуации» [Каубе, 2016. С. 438], тогда как, по нашему убеждению, это было вполне рукотворное политическое состояние населения, из которого вырубались те, кто не желал идти в ногу. Вебер прав был только в том, что без участия буржуазии в преобразованиях страны не могло идти речи о дальнейшем либеральном пути [Каубе, 2016. С. 432]. Так и вышло: демократия оказалась видимой, строй после Октября возник не такой, как первоначально замысливало подавляющее большинство участников событий 1917 года.

Точное наблюдение содержится в книге де Токвиля о Великой Французской революции: там развитие страны при монархии привело к тому, что «самостоятельная жизнь провинции давно угасла», и в результате «все французы стали очень похожи друг на друга» [Токвиль, 2017. С. 105]. Дело было как раз в третьем сословии, в среднем классе – именно они становились численно преобладающими, цементировали нацию и после свержения монархии смогли установить более или менее справедливый социальный мир.

В России буржуазия не определяла лица страны, она могла быть изгнана, и ее изгнали. А численно небольшой пролетариат, огромная крестьянская масса друг на друга похожи не были, и для нивелирования различий была использована диктатура. Так достигалось положение, когда уже советские люди «стали очень похожи друг на друга».

Анатомия революции

Наверное, термин «диктатура» не очень подходит к тому, что, в конечном счете, образовалось в России. Полагаю, что Г.А. Завалько более правильно охарактеризовал создавшийся после революции строй как политаризм, использовавший террор с единственной целью – уничтожить всякую независимость людей от

государства. Никакой диктатуры пролетариата или диктатуры пролетариата и крестьянства на самом деле не было [Завалько, 2017. С. 220] – было (добавим от себя) публичное манипулирование этими понятиями той группой лиц, которая захватила в стране власть и пыталась таким образом сдерживать население от возможных новых бунтов. Потому что критерием прогресса общества является степень свободы людей, живущих в этом обществе [Завалько, 2017. С. 271], а ее – личной свободы – в России (СССР) не стало больше.

В 2017 году вышло много изданий о вождях революции. И Ленин, и Сталин, и Троцкий, и, разумеется, Николай II, были в центре внимания исследователей. Но хотелось бы выделить новые книги не о тех политических фигурах, кто победил в революции (мы из школьной программы о них знаем достаточно много), а о тех, кто проиграл. Книги о Николае II, Григории Распутине, Александре Керенском [Воронин, 2017; Smith, 2017; Колоницкий, 2017] показывают цепь ошибок и упущенных шансов этих разных лиц, определивших ход российской истории. Именно личные обстоятельства столь разных людей (а не только «восстание масс») вызвали к жизни революцию.

В начале XX века российская общественная жизнь наполнена харизматичными и активными политическими деятелями. Это честолюбивые, заносчивые, обидчивые, по-своему талантливые люди. На удивление активна дворянская часть общества – князья, ранее довольствовавшиеся должностями и наградами, теперь хотят играть более заметную роль в политике, они объединяются в партии и клики (к примеру, Безобразовская клика, как известно, стала настоящим демоном дальневосточного курса царя). То же и в других сословиях. М. Зыгарь справедливо пишет о новом поколении «золотой молодежи» из числа детей купцов – эти нувориши не знали недостатка в деньгах, были обласканы родителями (в отличие от предыдущих поколений, их дома любили и баловали, тогда как раньше бытовали совершенно другие отношения между старшими и младшими в семье – отношения подчинения, послушания, наказаний). Все эти морозовы, мамонтовы, щукины путешествовали, учились за границей, пропадали в театрах [Зыгарь, 2017. С. 64–71]. Они не хотели самодержавия. Они хотели самостоятельности. То же и в отношении петербургской профессуры, литературной богемы.

Анализируя события, предварявшие отречение царя, В.Е. Воронин пишет о том, какое негативное впечатление в обществе создавали самые разные решения Николая II – и назначения в правительстве, и отсутствие какой бы то ни было способности договориться с Государственной думой, и «Японская война», и, наконец, вступление на пост Верховного главнокомандующего в августе 1915 года [Воронин, 2017]. Он цитирует генерала А.А. Брусилова, который оценивал «принятие на себя должности Верховного главнокомандующего» как последний удар, «который нанес себе Император Николай II и который повлек за собой печальный конец его монархии» [Воронин, 2017. С. 19–20]. Царь не отвечал представлению тогдашней России о современности.

«Антимодерн» русского царизма способствовал внезапной тяге к объединению. Самые разные новые организации и союзы были вызваны к жизни еще полвека назад – во время реформ Александра II: тогда задуманные «сверху» земства привели к консолидации отдельных новых кружков и групп. Позже возникают подпольные партии или вполне добропорядочные легальные клубы. Теперь же горожане открыли для себя новую форму объединения: стачки, уличные митинги. В уличных протестах, как и во время Великой Французской революции, ключевую роль сыграли женщины – они вышли в Петрограде 23 февраля (8 марта) 1917 года с протестом против дефицита хлеба [Голдстоун, 2017. С. 112].

Современник революций Эрих Фромм сравнивал стремление к свободе с религиозными движениями – кальвинизмом, протестантизмом, которые побудили буржуа действовать новым способом и отказаться от Старого порядка [Фромм, 2016. С. 43–103]. Для Российской революции вопрос религии также был важен. Первая мировая война с ее неисчислимыми жертвами и тяжелыми поражениями на глазах делала общество секулярным. Царь же и особенно царица приветили старца Григория Распутина. Хотя этот «старец» был младше царя на один год.

Фундаментальное исследование американского историка Дугласа Смита[2] фактически описывает особый вид политической карьеры в условиях «антимодерна» – использование предрассудков, эксплуатация религиозного сознания людей. «Странники» были распространенным русским явлением в XVIII и XIX веках, более того, XIX век даже называли «веком старцев»: Серафим Саровский, обитатели Оптиной Пустыни создавали необходимый фон для появления Распутина [Smith, 2017. С. 41–52]. Но если в первой половине столетия эти люди воспринимались как несущие слово божие, то теперь салонная болтовня о спиритизме, показная набожность и приверженность мистицизму становятся частью того социального протеста, какой неосознанно демонстрирует активная часть России.

Конечно, есть и человеческое основание, почему царская чета стала пользоваться услугами Распутина – тяжелая болезнь наследника престола Алексея была трагедией семьи, государственной проблемой. Распутин стал настоящей западней для монархии. И его убийство в 1916 году было нажатием на спусковой крючок. Дальше – цепь событий, неостановимых, грозных, зловещих.

Упавшую монархию «подобрал» «товарищ Керенский». Ему власть досталась всего на несколько месяцев. Но ведь именно он – и никто другой – обладал шансом вписать Россию в современность и упустил его. Борис Колоницкий не только представил жизненный путь этого человека, но и попытался ответить

2 Нам оно доступно в немецком переводе.

на вопрос, как после слома государственной машины, существовавшей много веков, придать новой власти легитимность, какие необходимо запустить механизмы, чтобы общество приняло, как свою, новую власть, поддержало ее, стало защищать от внешних сил и старых сопротивленцев [Колоницкий, 2017]. Фигура Керенского показывает, что личные качества «вождя» – основной политический капитал в эпоху смуты, потому что отвернуться от вчерашнего героя массы могут в один миг, и тогда и его судьба, и судьба страны будут незавидными.

Экспорт революции

Важен и международный контекст революции [Скочпол, 2017. С. 52– 62], потому что свои кадры, ресурсы, идеи национальная революция часто черпает или сберегает за рубежом. Добавим от себя: зарубежные страны очень часто выступают своего рода депозитарием харизматичных революционеров, которым дают политическое убежище, которых снабжают необходимым, чтобы в нужный момент они смогли вернуться на родину и совершить задуманное – если это соответствует планам страны-убежища. Кроме того, более успешные страны являются поставщиками идеологических образцов для стран-аутсайдеров, «мягкая сила» примера оказывала и оказывает существенное воздействие на возникновение революции.

К сожалению, архивы, которые бы проливали свет на более чем щекотливый вопрос связей российской социал-демократии с зарубежными правительствами, до сих пор закрыты. Есть общеизвестные источники исторической информации, они, как правило, «облагорожены» большевистской интерпретацией тех событий, поэтому и сегодня публикации отечественных историков на эту тему зачастую выглядят как попытки оправдаться и настоять на старой версии. Одной из таких публикаций можно признать книгу С. Кремлёва «Ленин и Парвус». Ленин в ней предстает чуть ли не бессребреником, окруженным злодеями, получавшими заграничные деньги. Автор подчеркивает, что его книга «призвана раз и навсегда закрыть … вопрос о том, был ли Ленин связан во время Первой мировой войны с германским Рейхом, получал ли он из Германии какие-либо субсидии и возвращался ли он в Россию в пресловутом «пломбированном» вагоне как «германский агент»? Верные ответы на эти вопросы: нет, не получал и ничьим агентом не был – ни кайзера Вильгельма, ни Антанты» [Кремлёв. Ленин и Парвус, 2017. С. 35].

Русская служба Би-би-си весной 2017 года показала в Интернете серию передач и многосерийный документальный фильм о «пломбированном» вагоне[3]. Эти материалы, конечно, тоже основываются на открытых данных. Но интересны акценты: особое внимание британские документалисты сделали на проблеме пополнения большевиками партийной кассы. Суммы, которые получали большевики, впечатляют. Очевидно, что никакие «эксы» в России[4] не могли дать возможность действовать с таким размахом, как это получилось у Ленина и его соратников во время эмиграции в Европе.

6 июля 2017 года в резиденции германского посла фон Фрича в Москве прошла интересная встреча с писателем Стеном Надольным. Он рассказал о своем деде – дипломате Рудольфе Надольном. Рудольф Надольный представлял в качестве посла в Москве Германию в первые полтора года после прихода к власти Гитлера. А ранее, в марте-апреле 1917 года, этот человек принимал непосредственное участие в решении вопроса о пропуске в Россию через воюющую Германию В.И. Ленина. Знакомясь с этой историей, любой сделает вывод: не Ленин был главным в свершении Октября, а те, кто принял решение пропустить «вождя мирового пролетариата» через свою территорию в Россию. Они так же с полным правом могут называться «отцами» русской революции. Внук подчеркнул: Р. Надольный был вице-консулом в Санкт-Петербурге во время Первой русской революции, он знал, что такое царизм, и был убежден, что стране необходимы реформы[5].

Но я, тем не менее, согласна с В.А. Мау: какой бы ни была история с «пломбированным» вагоном, революция – результат внутриполитического развития страны, ошибок, преступлений, самонадеянности собственной элиты [Мау, 2017. С. 347]. У нее могли быть и, скорее всего, были внешние ускорители. Но то, что это был поход против собственной действительности – непреложный факт.

Распознать революцию

В 2017 году Сахаровский центр с участием Института общественных наук РАНХиГС провел целую серию интересных лекций и дискуссий, посвященных революции. В них принимали участие и специалисты из Института российской истории РАН. Запомнились выступления кандидата исторических наук, старшего научного сотрудника В.Б. Аксенова о настроениях людей в 1917 году, ожиданиях, разочарованиях, надеждах. Один из основных его тезисов – современники не смогли своевременно «распознать» революцию: в течение всего 1917 года происходило так много событий, одно страшнее другого, что в этой череде не сразу, а только по прошествии времени, становилось ясно, какое же из них ключевое, поворотное, после которого уже нет никакого возврата назад[6].

И в Феврале, и в Октябре такими поворотными событиями стали формальные акты «приемки-передачи» власти: отречение императора 2 (15) марта 1917 года и низложение Временного правительства 25 октября

3 http://www.bbc.com/russian/features-39518072; http://www.bbc.com/russian/media-39556369 http://www.bbc.com/russian/media-39574362; http://www.bbc.com/russian/features-39597406 http://www.bbc.com/russian/media-39623261

4 Пополнение партийной кассы с помощью криминальных разбоев и грабежей.

5 https://energsnan.blogspot.ru/2017/07/blog-post_6.html

6 https://energsnan.blogspot.ru/2017/02/blog-post_8.html

(7 ноября) 1917 года. Но для современников женский бунт, убийство адмирала Вирена, Корниловский мятеж или остановка конки были важнее, чем то, что творилось в верхах. Революция близорука.

Революция недолговечна. Каждая закончившаяся революция создает новую «нормальность», которая со временем способна превратиться в Старый порядок.

Революция заставила пересмотреть многие ценности, от многого отказаться. Например, смута «обесценила ученость» [Каубе, 2017. С. 551]. Революция заставила целое поколение выбросить вон прежние представления о традиционном распределении ролей членов семьи, о месте труда в судьбе человека, о религиозных воззрениях. Революция проникла во все поры жизни, никого не обошла, вторглась в каждый дом.

В ряду романтических манков революции особую роль играют массовые желания добиться справедливого общества, равенства людей – сословий, полов и рас. Однако, как показывают современные исследователи, неравенство порождается в каждом из обществ – со стабильной экономикой или с экономикой разбалансированной, на подъеме развития, и тем более, в условиях депрессии или кризиса. Есть самые разные способы устранить неравенство, и их применяли в доиндустриальную эпоху и применяют в наши дни. Экономист из США Бранко Миланович разработал даже типологию видов неравенства и путей их преодоления [Миланович, 2017]. Но это знание совершенно не устраняет революции. Напротив, массовые возмущения, зреющие в недрах социального целого, как магма из вулкана, вырываются наружу и сотрясают современный мир.

Революции случаются редко, но их плоды остаются навсегда.

Литература

Аксютин Ю.В., Гердт Н.Е. Русская интеллигенция и революция 1917 года: в хаосе событий и в смятении чувств. М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2017. 703 с.

Аристократия и революция. Мемуары. Ред.-сост. С.Н. Абовская. М.: Издательство «Абрис», 2017. 384 с.

Артемов Ю. Русская революция в Австралии и сети шпионажа. СПб.: Издательство «Алетейя», 2017. 281 с.

Блок А.А., Цветаева М.И., Гиппиус З.Н. Революция глазами современников. М.: Издательство «АСТ», 2017. 480 с.

Борисюк А.А. История России, которую приказали забыть. Николай II и его время. М.: Издательство М.Б. Смолина (ФИВ), 2017. 232 с.

Веблен Т.Б. Теория праздного класса. М.: URSS: Ленанд, 2017.

Витте С.Ю. Воспоминания, мемуары. В 3 т. Минск: Харвест, 2017.

Воронин В.Е. Отречение: Император Николай II и Февральская революция. Монография. М.: Издательство «Прометей», 2017. 123 с.

Гагкуев Р, Репников А. Великая Революция 1917 года. Иллюстрированная летопись. М.: Издательство «Эксмо», «Яуза», 2017. 221 с.

Гефтер М. 1917: неостановленная революция. 100 лет в ста фрагментах. М.: Издательство «Европа», 2017. 219 с.

Голдстоун Дж. А. Революции. Очень краткое введение. Пер. с англ. А. Яковлева. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. 200 с.

Граф Г.К. Революция и флот. Балтийский флот в 1917–1918 гг. М.: Издательство «Вече», 2017. 336 с.

Данилкин Л.А. Ленин: Пантократор солнечных пылинок. Серия: «ЖЗЛ». М.: Издательство «Молодая гвардия», 2017. 911 с.

Дубенский Д.Н. Революция, или Как произошел переворот в России. М.: Издательство «АСТ», 2017. 432 с.

Завалько Г.А. Понятие «революция» в философии и общественных науках: Проблемы, идеи, концепции. М.: Издательство «ЛИБРОКОМ», 2017. 384 с.

Зубов Д., Дегтев Д. Николай II: психологическое расследование. М.: Издательство «Эксмо», 2017. 286 с.

Зыгарь М. Империя должна умереть. История русских революций в лицах. 1900–1917. М.: Издательство «Альпина Паблишер», 2017. 909 с.

Каубе Ю. Макс Вебер: жизнь на рубеже эпох. М.: Издательский дом «Дело», 2016. 600 с.

Кашпур А.Н. Великая революция и контрреволюция: причины, процессы и последствия. М.: Издательство: ИТРК, 2017. 208 с.

Кевхишвили В. Революция совести. М.: Издательство ИПЛ, 2017. 95 с

Клинге А. Ленин. Самая правдивая биография Ильича. Издательство «Эксмо»: «Яуза», 2017, 319 с.

Колоницкий Б. «Товарищ Керенский»: антимонархическая революция и формирование культа «вождя народа» (март–июнь 1917 года). М.: Издательство «Новое литературное обозрение», 2017. 512 с.

Косолапов Р.И. Сталин и Ленин. М.: Издательство «Едиториал УРСС», 2017. 96 с.

Кремлёв С. Ленин в 1917 году. М.: Издательство «Яуза-пресс», 2017. 638 с.

Кремлёв С. Ленин и Парвус: вся правда о «пломбированном вагоне» и «немецком золоте». М.: Издательство «Яуза-пресс», 2017. 319 с.

Ленин В.И. Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М.: Издательство «Ленанд», 2017. 152 с.

Ленин о Троцком и троцкизме: из истории РКП(б). Предисл. М.С. Ольминского. М.: Издательство «ЛЕНАНД», 2017. 184 с.

Ленин. К 100-летию Российской революции 1917 года. Сост., вступ. ст. А.Н. Артизова, А.К. Сорокина. М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2017. 423 с.

Лысков Д.Ю. Великая русская революция: 1905–1922. Размышляя о марксизме. М.: Издательство «ЛИБРОКОМ», 2013. 400 с.

Мау В.А. Революция: механизмы, предпосылки и последствия радикальных общественных трансформаций. Под ред. Е.В Антоновой. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. 368 с.

Миланович Б. Глобальное неравенство. Новый подход для эпохи глобализации. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. 336 с.

Переписка Николая II с Вильгельмом II. М.: Издательство «Эксмо», 2017. 317 с.

Петров Ю. 1917–2017: уроки ста минувших лет. *Государственная служба.* 2017. Т. 19. № 1. С. 15–20.

Пинкус С. 1688 г. Первая современная революция / пер. с англ. Н.Я. Тартаковской. Научно-популярное издание. М.: Издательство АСТ, 2017. 927 с.

Политическая элита о революции. Мемуары. Ред.-сост. И.А. Корешкин. М.: Издательство «Абрис», 2017. 383 с.

Полюхов А.А. Ленин и Керенский. Всадники апокалипсиса. М.: Издательство «Книжный мир», 2017. 352 с.

Поэты и Революция. Сборник стихов. Сост. В.С. Симаков. Под ред. С. Волковой. СПб.: Издательство «Страта», 2017. 232 с.

Разумовский Ф.В. 1917: Переворот? Революция? Смута? Голгофа! М.: Московская Патриархия Русской Православной Церкви, 2017. 559 с.

Революция 1917 г. глазами её руководителей. Авт.-сост. Д. Анин. М.: Издательство «Центрполиграф», 2017. 351 с.

Революция 1917 года глазами современников. В 3 т. Ред.-сост. В.В. Шелохаева. М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2017.

Революция и Гражданская война в России. 1917–1922 гг. Науч. ред. Р.Г. Гагкуев. Фотоальбом. М.: Издательство «Достоинство», 2017. 368 с.

Российская революция 1917 года: власть, общество, культура. Отв. ред. Ю.А. Петров. В 2 т. М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2017.

Русские офицеры о революции. Ред.-сост. И.А. Корешкин. М.: Издательство «Абрис», 2017. 384 с.

Рябинский К. Революция 1917 г. Октябрь. Хроника событий. О событиях революции без авторской субъективной оценки. М.: Издательство: Центрполиграф, 2017. 575 с.

Селезнев Ф.А. Революция 1917 года и борьба элит вокруг вопроса о сепаратном мире с Германией (1914–1918). М.: Издательство «Алетейя», 2017. 180 с.

Скочпол Т. Государства и социальные революции: сравнительный анализ Франции, России и Китая. Пер. с англ. С. Моисеева; науч. редактор перевода Д. Карасев. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. 552 с.

Солженицын А.И. Наконец-то революция. М.: Издательство АСТ, 2017. 704 с.

Солженицын А.И. Царь. Столыпин. Ленин. М.: Издательство АСТ, 2017. 624 с.

Сталин И.В. Русская революция. От Октября 17-го до Союза ССР. М.: Издательство «Книжный мир», 2017. 352 с.

Токвиль А. Старый порядок и революция. Пер. с фр. под ред. П.Г. Виноградова. М., Челябинск: Издательство «Социум», 2017. 371 с.

Троцкий Л.Д. История русской революции. Февральская революция. М.: Издательство «Вече», 2017. 448 с.

Троцкий Л.Д. Преданная революция: Что такое СССР и куда он идет? М.: Издательство «Т8 RUGRAM», 2017. 171 с.

Троцкий Л.Д. История Русской революции. Октябрьская революция. М.: Издательство «Книжный мир», 2017. 384 с.

Фромм Э. Бегство от свободы. М.: Издательство АСТ, 2017. 288 с.

Чертков В.Г. О революции: Насильственная революция или христианское освобождение? Обращение к верующим в Бога русским людям. С предисловием Л.Н. Толстого. М.: Издательство «Ленанд», 2017. 136 с.

Шамбаров В.Е. Кто заплатил Ленину? М.: Издательство «Вече», 2017. 368 с.

Шамбаров В.Е. Революция – западня для России. М.: Издательство «Вече», 2017. 415 с.

Широкорад А.Б. Революция и Гражданская война в Крыму. М.: Издательство «Вече», 2017. 350 с.

Шубин А.В. Старт Страны Советов. Революция. Октябрь 1917 – март 1918. СПб.: Издательство «Питер», 2017. 448 с.

Эрдэ Д.И. Революция на Украине: От керенщины до немецкой оккупации. М.: Издательство «Кучково поле», 2017. 383 с.

Influx. Der deutsch-skandinavische Kulturaustausch um 1900/Hrsg. von Soren R. Fauth, Gisli Magnusson. Unter red. Mitarbeit von Peter Wasmus. Wuerzburg: Koenigshausen& Neumann, 2014. 512 S.

Smith D. Und die Erde wird zittern. Rasputin und das Ende Romanows. Darmstadt: Thess, 2017. 896 S.

References

Aksyutin Y. V., Gerdt N. E. The Russian intelligentsia and the revolution of 1917: in the chaos of events and in the confusion of feelings. M.: Publishing house 'Political Encyclopedia', 2017. 703 p. In Russian

Aristocracy and revolution. Memoirs. Ed.-Comp. S. N. Abovskaya. M.: Publishing House 'Abris', 2017. 384 p. In Russian

Artemov Y. Russian revolution in Australia and a network of espionage. SPb .: Publishing House 'Aleteyya', 2017. 281 p. In Russian

Block A. A, Tsvetaeva M. I, Gippius Z. N. Revolution through the eyes of contemporaries. M.: AST Publishing House, 2017. 480 p. In Russian

Borisyuk A. A. The history of Russia, which was ordered to forget. Nicholas II and his time. Moscow: Publisher MBSmolina (FIV), 2017. 232 p. In Russian

Caube Y. Max Weber: life at the turn of the eras. M.: Publishing house 'Delo', 2016. 600 p. In Russian

Chertkov V. G. About the Revolution: Violent Revolution or Christian Liberation? The appeal to Russian believers in God. With the preface of Leo Tolstoy. M.: Publishing house 'Lenand', 2017. 136 p. In Russian

Correspondence between Nicholas II and Wilhelm II. M.: Publishing house 'Exmo', 2017. 317 p. In Russian

Danilkin L. A. Lenin: Pantocrator of solar dust particles. Series: 'ZHZ'. M.: Publishing house 'Young Guard', 2017. 911 p. In Russian

Dubensky D. N. Revolution, or How a coup occurred in Russia. Moscow: Publishing House 'AST', 2017. 432 p. In Russian

Erde D. I. Revolution in Ukraine: From Kerensky to German occupation. M.: Publishing House 'Kuchkovo Field', 2017. 383 p. In Russian

Fromm E. Escape from the freedom. In: Publishing house AST, 2017. 288 p.

Gagkuev R., Repnikov A. The Great Revolution of 1917. Illustrated chronicle. M .: Publishing house "Eksmo", "Yauza", 2017. 221 p.

Gefter M. 1917: an unstoppable revolution. 100 years in a hundred fragments. M.: Publishing House 'Europe', 2017. 219 p. In Russian

Goldstone J. A. Revolution. A very brief introduction. Trans. from English by A.Yakovleva. Moscow: Publishing House of Gaidar Institute, 2017. 200 p. In Russian

Graf G.K. Revolution and the Navy. The Baltic Fleet in 1917-1918. Moscow: Veche Publishing House, 2017. 336 p. In Russian

Kashpur A.N. The Great Revolution and Counter-Revolution: Causes, Processes and Consequences. M.: Publisher: ITRK, 2017. 208 p.

Kaube J. Max Weber: life at the turn of the ages. M.: Publishing house 'Delo', 2016. 600 p. In Russian

Kevkhishvili V. The Revolution of Conscience. Moscow: ILL Publishing, 2017. 95 pp. In Russian

Klinge A. Lenin. The most truthful biography of Ilyich. Publishing

house «Eksmo»: «Yauza», 2017, 319 p. In Russian

Kolonitsky B. 'Comrade Kerensky': an anti-monarchist revolution and the formation of the cult of the 'leader of the people' (March-June 1917). Moscow: Publishing House 'Novoe literaturnoe obozrenie', 2017. 512 p. In Russian

Kosolapov R. I. Stalin and Lenin. M: Publishing house 'Editorial URSS', 2017. 96 p. In Russian

Kremliov S. Lenin and Parvus: the whole truth about the 'sealed coach' and 'German gold'. M.: Publishing house 'Yauza-press', 2017. 319 p. In Russian

Kremliov S. Lenin in 1917. M.: Publishing House 'Yauza-press', 2017. 638 p. In Russian

Lenin V. I. About Trotsky and Trotskyism: from the history of the RCP (b). Foreword by Olminsky M.S. M.: Publishing house 'LENAND', 2017. 184 p. In Russian

Lenin V. I. State and Revolution: The teaching of Marxism about the state and the tasks of the proletariat in the revolution. M.: Publishing house 'LENAND', 2017. 152 p. In Russian

Lenin V. I. To the 100th anniversary of the Russian Revolution of 1917. Introd. article by Artizov A. N., Sorokin A. K.. M.: Publishing house 'Political Encyclopedia', 2017. 423 p. In Russian

Lyskov D. Y. The Great Russian Revolution: 1905-1922. Reflecting on Marxism. Moscow: Publishing House 'LIBROKOM', 2013. 400 p. In Russian

Mau V. A. Revolution: the mechanisms, prerequisites and consequences of radical social transformations. Edited by Antonova E. V. Moscow: Publishing House of Gaidar Institute, 2017. 368 p. In Russian

Milanovic B. Global Inequality. A new approach for the era of globalization. Moscow: Publishing House of Gaidar Institute, 2017. 336 p. In Russian

Petrov Y. 1917 - 2017: Lessons from the past hundred years. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. T. 19. № 1. P. 15-20. In Russian

Pincus S. 1688. The first modern revolution [trans. from English by Tartakovskaya N. Y.]. Popular scientific publication. M.: Publishing house AST, 2017. 927 p. In Russian

Poets and the Revolution. A collection of poems. Compiled by Simakov V. S.; edited by Volkova S. SPb .: Publishing house 'Strata', 2017. 232 p. In Russian

Political elite about revolution. [Memoirs]. [Edited and Compiled by Koreshkin I. A.]. M.: Publishing House 'Abris', 2017. 383 p. In Russian

Polukhov A. A. Lenin and Kerensky. Horsemen of the Apocalypse. Moscow: Publishing House 'Book World', 2017. 352 p. In Russian

Razumovsky F. V. 1917: A coup? Revolution? Troubles? Calvary! M.: Moscow Patriarchate of the Russian Orthodox Church, 2017. 559 p. In Russian

Revolution and the Civil War in Russia. 1917-1922 [scientific editing by Gagkuev R.G.]. Photo album. M.: Publishing House 'Dignity'. In Russian

Revolution of 1917 through the eyes of contemporaries. In 3 tons. Ed.-Comp. by Shelokhayeva V. V. M.: Publishing house 'Political Encyclopedia', 2017. In Russian

Revolution of 1917 through the eyes of its leaders. Author and compiler - Anin D.. Moscow: Tsentrpoligraf Publishing House, 2017. 351 p. In Russian

Russian officers about the revolution. Edited and Compiled by Koreshkin I. A. M.: Publishing House 'Abris', 2017. 384 p. In Russian

Ryabinsky K. The Revolution of 1917 October. Chronicle of events. About the events of the revolution without the author's subjective assessment. M.: Publisher: Tsentrpoligraf, 2017. 575 p. In Russian

Seleznev F. A. The revolution of 1917 and the struggle of elites around the issue of a separate peace with Germany (1914-1918). M.: Publishing House 'Aleteyya', 2017. 180 p. In Russian

Shambarov V. Y. Revolution - a trap for Russia. Moscow: Veche Publishing House, 2017. 415 p. In Russian

Shambarov V. Y. Who paid Lenin? M.: Publishing House 'Veche', 2017. 368 p. In Russian

Shirokorad A. B. The Revolution and the Civil War in the Crimea. Moscow: Veche Publishing House, 2017. 350 p. In Russian

Shubin A. The Start of the Country of Soviets. Revolution. October 1917 - March 1918. St. Petersburg: Publishing House 'Peter', 2017. 448 p. In Russian

Skocpol T. States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China. Trans. from English by Moiseev S.; scientific editor of translation - Karasev D.. Moscow: Publishing House of Gaidar Institute, 2017. 552 p. In Russian

Solzhenitsyn A.I. Finally a revolution. M.: AST Publishing House, 2017. 704 p. In Russian

Solzhenitsyn A.I. Emperor. Stolypin. Lenin. Moscow: AST Publishing House, 2017. 624 p. In Russian

Stalin I.V. The Russian Revolution. From October 17th to the Union of Soviet Socialist Republics. Moscow: Publishing House 'Book World', 2017. 352 p. In Russian

The Russian Revolution of 1917: power, society, culture. [Repl. Ed. by Petrov Y. A.]. In 2 vols. M.: Publishing house 'Political Encyclopedia', 2017. In Russian

Tocqueville A. The Old Order and the Revolution. [trans. from fr. by Vinogradov P. G]. M., Chelyabinsk: Publisher Socium, 2017. 371 p. In Russian

Trotsky L. D. History of the Russian Revolution. The February Revolution. Moscow: Veche Publishing House, 2017. 448 p. In Russian

Trotsky L.D. History of the Russian Revolution. October Revolution. Moscow: Publishing House 'Book World', 2017. 384 p. In Russian

Trotsky L.D. The Revolution: What is the USSR and where is it going? Moscow: Publishing House 'T8 RUGRAM', 2017. 171 p. In Russian

Veblen T. B. Theory of an idle class. M.: URSS: Lenand, 2017. In Russian

Voronin V. Y. Renunciation: Emperor Nicholas II and the February Revolution. Monograph. M.: Publishing house 'Prometheus', 2017. 123 p. In Russian

Voronin V. Y. Renunciation: Emperor Nicholas II and the February Revolution. Monograph. M.: Publishing house 'Prometheus', 2017. 123 p. In Russian

Witte S.Y. Memories, memoirs. In 3 vols. Minsk: Kharvest, 2017. In Russian

Zavalko G. A. The concept of 'revolution' in philosophy and social sciences: Problems, ideas, concepts. Moscow: Publishing House 'LIBROKOM', 2017. 384 p. In Russian

Zubov D., Degtev D. Nicholas II: psychological investigation. M.: Publishing house 'Eksmo', 2017. 286 p. In Russian

Zygar M. Empire must die. The history of Russian revolutions in the faces. 1900 - 1917. Moscow: Publishing House 'Alpina Pablisher', 2017. 909 p. In Russian

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-39-41

Государственное регулирование знаний в российской экономике: на пути к новому технологическому укладу

МАКСИМ СЕРГЕЕВИЧ САФОНОВ, кандидат экономических наук, доцент, профессор 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: upp@migsu.ranepa.ru

МАРАТ РАМИЛЕВИЧ БИКТИМИРОВ, кандидат технических наук, заместитель директора
Всероссийский институт научной и технической информации РАН (125190, Российская Федерация, Москва, ул. Усиевича, 20). E-mail: head@viniti.ru

Аннотация: Уровень инновационного развития страны в информационную эпоху во многом определяется институциональными механизмами, основанными на знаниях и обеспечивающими эффективную реализацию рыночных отношений. Формирование таких механизмов – важнейшая задача для органов государственной власти и управления. Государственная политика должна стимулировать появление новых экономических институтов, повышать эффективность политических структур, поддерживать социальные организации, активизировать деятельность науки, образования и культуры. Обобщение мирового опыта показывает, что в условиях глобализации конкурентным преимуществом обладает тот, кто наравне с научными и технологическими успехами, умеет использовать наиболее эффективные механизмы инновационной деятельности, развивает систему, в основе которой лежит инфраструктура знаний. Развитие индустрии знаний, активное проникновение информационных технологий во все сферы жизни общества открывает перед человечеством колоссальные возможности. Однако, одновременно с этим появляются и новые проблемы, требующие решения на государственном уровне.
Ключевые слова: знания, инновации, информатизация, интеллектуализация, компьютеризация, медиатизация, система управления, экономика

Сафонов М.С., Биктимиров М.Р. Государственное регулирование знаний в российской экономике: на пути к новому технологическому укладу. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 39–41

STATE REGULATION IN THE RUSSIAN ECONOMY OF KNOWLEDGE: ON THE WAY TO THE NEW TECHNOLOGICAL ORDER

MAKSIM S. SAFONOV, Cand. Sci. (Economics), assistant professor of the Institute Of Public Administration And Civil Service
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: upp@migsu.ranepa.ru

MARAT R. BIKTIMIROV, Cand. Sci. (Technics), Deputy Director
All-Russian Institute for Scientific and Technical Information of the Russian Academy of Sciences (20, ul. Usievicha, Moscow, Russian Federation, 125190). E-mail: head@viniti.ru

Abstract: The level of innovative development of the country in the information age is largely determined by the institutional mechanisms based on knowledge and ensuring the effective implementation of market relations. The formation of such mechanisms is the most important task for public authorities and management. State policy should stimulate the emergence of new economic institutions, enhance the effectiveness of political structures, support social organizations and enhance the activities of science, education and culture. The generalization of world experience shows that under the conditions of globalization a competitive advantage is enjoyed by those who, on a par with scientific and technological successes, can use the most effective mechanisms of innovation activity and develop a system based on knowledge infrastructure. The development of knowledge industry, the active penetration of information technologies into all spheres of society's life offers colossal opportunities for humanity. However, at the same time, new problems appear and require solutions at the state level.
Keywords: knowledge, innovations, informatization, intellectualization, computerization, mediation, management system, economics

Safonov M.S., Biktimirov M.R. State regulation in the Russian economy of knowledge: on the way to the new technological order. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 6. P. 39–41. In Russian.

Введение

Государственное регулирование определяется как целенаправленное, организующее и управляющее воздействие государства на экономику и общественные отношения для их упорядочения, сохранения или преобразования в интересах развития общества [Борискин, Поликарпова, Тихомиров, 2006].

В современных условиях знания приобретают статус важнейших активов, способных обеспечивать ускорение темпов модернизации реального сектора экономики, развития общества и государства в целом. Регулирование экономики знаний охватывает как политику, так и стратегию формирования общих норм и правил функционирования индустрии знаний, а также контроля над соблюдением прав на созданные объекты интеллектуальной собственности [Биктимиров, Есенькин, Зотов, Ногина, Шрайберг, 2017. С. 1–4].

Новые подходы к формированию инновационной политики характеризуются нацеленностью на востребованные проекты, нелинейной зависимостью между исследованиями и разработками, трансфером технологий и новыми формами бизнеса.

Действительно, на сегодняшний день очень важно создавать условия для бизнеса, который может играть роль интегратора инновационных и инвестиционных решений, особенно в процессе реализации крупных системных проектов. Необходимо повышать качество нормотворчества, ориентированного на заинтересованность в знаниях и инновациях, учитывающего национальные особенности экономического и социально-политического развития страны [Галиева, 2011].

Развитие информационных технологий и риски инновационной политики

Обобщение мирового опыта показывает, что в условиях глобализации конкурентным преимуществом обладает тот, кто наравне с научными и технологическими успехами, умеет использовать наиболее эффективные механизмы инновационной деятельности, развивает систему, в основе которой лежит инфраструктура знаний. Развитие индустрии знаний, активное проникновение информационных технологий во все сферы жизни общества открывает перед человечеством колоссальные возможности. Однако, одновременно с этим появляются и новые проблемы, требующие решения на государственном уровне.

Цифровое неравенство – одна из таких проблем. Электронные инфраструктуры в основном активно развиваются в крупных городах – региональных центрах, в результате чего усугубляется информационный разрыв между центрами, областями, районами, хотя основными преимуществами информационных технологий являются возможность преодоления географических ограничений и свобода доступа к информации. Местные власти не всегда имеют возможность уделять развитию информационных коммуникаций должное внимание и не всегда осознают то, что быстрый и удобный доступ населения к знаниям – ключевой фактор конкурентоспособности в современных условиях.

Низкий уровень ИТ-компетенций также вызывает негативный эффект. Несмотря на то, что экономика страны в целом обеспечена специалистами в области информационных технологий, до всеобщей компьютерной грамотности населения еще очень далеко. Даже уровень руководящих работников (особенно в государственном секторе) остается по-прежнему низким. Слабо представляя себе весь спектр возможностей современных технологий, руководители предпочитают использовать привычные традиционные средства управления и коммуникаций. Кроме того, информатизация ведет к увеличению прозрачности процессов принятия решений как в государственных структурах, так и при ведении бизнеса, что также может вызывать сопротивление новым формам. Помимо серьезных материальных затрат на электронные инфраструктуры, необходимо вкладывать средства в обучение населения пользоваться ими, подготовку и переподготовку работников всех уровней.

Системно-методологический дефицит – еще одна проблемная область. Процесс информатизации общества должен опираться на системные научные и аналитические исследования. Знания и информационные технологии – это инструменты, которые приносят пользу только в случае их правильного и грамотного применения. Под информатизацией общества понимается «системно-деятельностный процесс овладения информацией как ресурсом управления и развития деятельности человека с помощью средств информатики с целью создания информационного общества и на этой основе – дальнейшего продолжения цивилизации». Процесс информатизации включает в себя три взаимосвязанных части:

– медиатизацию, т.е. процесс совершенствования средств сбора, хранения и распространения информации;

– компьютеризацию, т.е. процесс совершенствования аппаратных средств обработки и представления информации;

– интеллектуализацию, т.е. процесс развития способностей восприятия и порождения информации и знаний для повышения интеллектуального потенциала общества. Интеллектуализация является ключевой составляющей информатизации общества, поскольку первые две сами по себе экономического смысла не имеют.

Новые горизонты, открываемые всеобщей интеллектуализацией, порождают новые производные проблемы:

– появляется возможность манипулирования общественным мнением и сознанием;

– возрастает риск использования вредоносной информации и соответствующих информационных технологий для осуществления противоправных действий, приводящих к различным нарушениям в жизни общества;

– появляется опасность создания оружия массового

поражения, основанного на принципах информационного воздействия на интеллект человека;

– усиливаются противоречия, основанные на эксклюзивном владении отдельными категориями граждан определенной информацией и знаниями;

– происходит десоциализация интернет-зависимых людей, пытающихся существовать и реализовывать себя в виртуальном мире.

Для их решения в интересах всех слоев общества потребуется:

– создавать равные условия в доступе к знаниям (социальная интеллектуализация);

– разрабатывать и внедрять методики, направленные на повышение эффективности обучения (образовательная интеллектуализация);

– прививать навыки проведения исследований, анализа, порождения новых знаний (научно-исследовательская интеллектуализация);

– усиливать культурную, социально-психологическую и гуманитарную составляющую знаний, смещая акцент от потребительской к духовной форме функционирования общества (культурная интеллектуализация) [Шамин, Генералов, Завиваев, Черемухин, 2015. С. 99–107].

Мировой опыт демонстрирует, что государственная политика, реализующая стратегию инновационного развития общества, должна быть системной, комплексной и последовательной. В частности, в практике Европейского союза сопоставление характеристик инновационных процессов в разных странах и основных критериев их оценки, а также выявление лучших практик и извлечение уроков позволяет эффективно развивать инновационную политику как инструмент государственного регулирования, а также своевременно вводить коррекции выбранного курса по результатам оценки. В этом случае системный анализ таких коррекций, проведенных в течение заданного интервала времени, ставших следствием государственных решений, может являться валидирующей основой определения правильности внесения соответствующих изменений в инновационную систему [Райзберг, 2005].

Заключение

Регулярный мониторинг эффективности действующей инновационной политики страхует от переинвестирования средств в то или иное направление и способствует снижению потенциально высоких инновационных рисков. Это позволяет оценить реалистичность достижения задаваемых целей, их адекватность экономическим и ресурсным возможностям и уровню развития инновационного комплекса страны. Для регулирования всех вопросов инновационного развития в некоторых случаях создается специальный орган исполнительной власти (министерство, комитет или ведомство), однако обычно эти задачи решаются с помощью встраивания различных механизмов достижения выработанных согласно общей стратегии целей инновационного развития в план действий соответствующего министерства и ведомства.

Мировая практика последних десятилетий показывает, что успешная инновационная политика непосредственно связана с развитием инфраструктуры знаний и эффективного управления ими. Гибкость, мобильность и оперативность функционирования инновационного комплекса зависит от уровня экономики знаний и опирается на государственно-частное партнерство, в рамках которого органично взаимодействуют государственные институты и бизнес.

Литература

Биктимиров М.Р., Есенькин Б.С., Зотов П.А., Ногина Е.Б., Шрайберг Я.Л. Инфраструктура знаний – важнейший компонент цифровой экономики. *Научно-техническая информация.* Сер. 1. 2017. № 11. С. 1–4.

Борискин В.В., Поликарпова Н.М., Тихомиров С.Г. Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Проспект, 2006. 356 с.

Галиева Г.Ф. Зарубежный опыт инновационной экономики: принципы и приоритеты. *Электронный вестник: Государственное управление.* 2011. № 29.

Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: Инфра-М, 2005.

Ракитов А.И., Бондяев Д.А., Романов И.Б., Егерев С.В., Щербаков А.Ю. Системный анализ и аналитические исследования: Руководство для профессиональных аналитиков. М.: ИНИОН РАН, 2009. 448 с.

Шамин Е.А., Генералов И.Г., Завиваев Н.С., Черемухин А.Д. Сущность информатизации, ее цели, субъекты и объекты. *Вестник НГИЭИ.* 2015. № 11. С. 99–107.

Apple M.W. The state and the politics of knowledge. N.Y.; L., 2003. 259 p.

References

Apple M.W. The state and the politics of knowledge. N.Y.; L., 2003. 259 p. In English.

Biktimirov M.R., Esenkin B.S., Zotov P.A., Nogina E.B., Schraiberg Y.L. Infrastructure of knowledge as an important component of the digital economy. *Nauchno-tekhnicheskaya informatsiya.* Series 1. 2017. № 11. P. 1–4. In Russian.

Boriskin V.V., Polikarpova N.M., Tikhomirov S.G. State management, public service and their documentation support. A manual for university students. M.: Prospekt, 2006. 356 p. In Russian.

Galieva G.F. Foreign experience of innovative economy: principles and priorities. *Elektronnyi vestnik: Gosudarstvennoe upravlenie.* 2011. № 29. In Russian.

Raizberg B.A. State management of economic and social processes. M.: Infra-M, 2005. In Russian.

Rakitov A.I., Bondyaev D.A., Romanov I.B., Egerev S.V., Shcherbakov A.Y. System analysis and analytical studies: a guide for professional analysts. M.: INION RAN, 2009. 448 p. In Russian.

Schamin E.A., Generalov I.G., Zavivaev N.S., Cheremukhin A.D. The essence of informatization, its goals, subjects and objects. *Vestnik NGIEI.* 2015. № 11. P. 99–107. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-42-47

Промышленная политика и инновационные преобразования национальной экономики

АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ ФОЛОМЬЕВ, **доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, заместитель заведующего кафедрой государственного регулирования 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: an.folomyev@migsu.ru

Аннотация: Для того чтобы оценить правомерность, полноценность и масштабность промышленной политики, осуществляемой мировыми странами-лидерами, необходимо уточнённое понимание содержания, субъектов, объектов, основных задач, направлений, механизмов выработки и реализации промышленной политики, её качественного ресурсного наполнения. Автор в статье определяет объект промышленной политики. Он указывает, что экспертами высказываются различные точки зрения по этому вопросу, включая отрицание конкретного отраслевого объекта, так как промышленное преобразование в современных условиях претерпевают все компоненты национальной экономики, все сферы деятельности человека. Данный аргумент в определённой степени обоснован и подтверждён практикой. Но всё, что связано с инновационным промышленным обновлением всех составных частей экономической системы, всех сфер жизнедеятельности человека, воспроизводится, в основном, в промышленной сфере, состоящей из совокупности взаимосвязанных отраслей, взаимодействующих через сложную сеть воспроизводственных процессов. Это подтверждается межотраслевыми продуктовыми балансами. Промышленная политика, естественно, озабочена продвижением промышленной продукции и услуг во все компоненты экономики и сферы жизнедеятельности человека. Но эти компоненты и сферы объектами промышленной политики не являются. Анализ деятельности международных институтов развития ОЭСР и ЮНИДО показывает, что они промышленную политику в национальных экономиках рассматривают, прежде всего, как деятельность государства по улучшению бизнес-среды, по изменению структуры экономики, приоритетному обновлению отдельных секторов, видов деятельности, способствующих качественному экономическому росту, изменению благосостояния людей.
Ключевые слова: промышленная политика; инновации; бизнес-среда; национальная экономика

Фоломьев А.Н. Промышленная политика и инновационные преобразования национальной экономики . *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 42–47.

INDUSTRIAL POLICY AND INNOVATIVE TRANSFORMATION OF NATIONAL ECONOMY

ALEKSANDR NIKOLAEVICH FOLOMYEV, **Doctor of Economics, Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Deputy Head of the Department of GRE IGSU**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: an.folomyev@migsu.ru

Abstract: In order to assess the legitimacy, usefulness, and scale of the industrial policy pursued by the world's leading countries, a more precise understanding of the content, subjects, objects, main tasks, directions, mechanisms for the development and implementation of industrial policy, and its qualitative resource content is necessary.The author of this article defines the object of industrial policy. He points out that different point of view on this issue is expressed by experts, including the denial of a particular industrial object since industrial transformation under modern conditions undergoes all components of the national economy, all spheres of human activity. This argument is justified and confirmed by practice. But everything that is connected with the innovative industrial renewal of all components of the economic system, all spheres of human activity, is reproduced mainly in the industrial sphere, consisting of a set of interconnected industries interacting through a complex network of reproductive processes. This is confirmed by interbranch grocery balances. Industrial policy is naturally concerned with the promotion of industrial products and services in all components of the economy and the sphere of human life. But these components and spheres are not objects of industrial policy.The analysis of the activities of the international development institutions of the OECD and UNIDO shows that they consider industrial policy in national economies primarily as the state's actions to improve the business environment, to change the structure of the economy, to update priority sectors, activities that promote high-quality economic growth and change well-being of people.
Keywords: industrial policy; innovation; business environment; national economy

Folomyev A.N. Industrial policy and innovative transformation of national economy. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 42–47.

Introduction

The innovative vector in the strategic development of the national economy, conditioned by a combination of objective external and internal reasons and fixed in a number of state acts, is designed to overcome a number of problems that Russia faces in the modern world economy. They are connected: with the intensification and growing aggressiveness of competition in world commodity markets, especially high-tech, where Russia's positions are more than modest; with a significant dependence of the technological base of the national economy on imports, which does not contribute to overcoming its technological gap from the world level; with low competitiveness of many Russian goods, especially technical and technological ones; with political and economic pressure on Russia through various sanctions and restrictions, which forces to solve the tasks of import substitution, especially high-tech.

There are also internal reasons that require urgent measures for an innovative strategic transformation of the country's economic system. First of them are:

The need to create new competitive advantages of the Russian economy in the context of increasing competition and changing its facilities in the world economy;

The aging of the technological base of production and its lagging behind the growth in number and quality of the needs of society, from the scientific and innovative level of leading countries – competitors. The level of high-tech and high-performance equipment in the Russian economy today is estimated at 20-25%. In developed countries the figure is 70–80%;

Significant technological dependence of the country on Western obsolete and outworn technologies;

Low susceptibility of many entrepreneurial structures to technological innovations (see Table 1). According to the indicator "The ability of companies to borrow and adapt technology", calculated by the World Economic Forum, in 2009 Russia was on the 41st place out of 133 countries [1].

Domination of raw materials and fuel complexes in the structure of national economy, which naturally leads to a slowdown in economic growth. Experts argue that if the current situation persists until 2017, GDP growth rates will be no more than 2.5%, and possibly even lower;

Insufficient infrastructure provision of national economy and its individual regions.

Therefore, the country has set a strategic comprehensive task of transferring the Russian economy "to an innovative socially-oriented model of development" [2] characterized by a number of specific targets. (The share of innovatively active enterprises for updating the technological base in their total number to be increased from 9% in 2009 to 50% by 2020; to increase the share of Russian high-tech goods exports in their total world exports from 0.25% to 2%; to increase the share of innovative products in total industrial output from 4.9% to 35%; the internal costs of research and development should increase from 1.3% in GDP to 3% and so forth).

Table №1. [1] **The share of industrial organizations carrying out certain types of innovation in the total number of organizations performing technological innovation (in %)**

№	Types of Innovative Activity	1995	2005	2015
1	Research and development. Acquisition of	57,9	31,6	37,9
2	new technologies.	18,9	14,9	9,5
3	Acquisition of rights to patents and patent licenses.	11,4	8,7	6,1
4	Acquisition of machinery and equipment. Practice and staff training.	49,1	63,5	61,0
5		21,3	22,5	16,7

1 The table was compiled from the statistical collection "Indicators of innovation activity 2017". - Pp. 18-19.

Transforming and developing the national economy

The innovative strategic prospects of transformation of the national economic system in the conditions of modern external and internal problems combination can't be realized without a high-quality update of the industrial sphere of the country, without saturation by its complete set of high-quality investment resources, without creation of all prerequisites for market development of technical and technological industrial output; without stimulation to update the technological base of all components of economy. Such approach in the modern development of the national economic system is proved by economic science and confirmed with the practice of many foreign countries.

Taking into account the objective strategic transition of national economies to a predominantly innovative type of development and the processes of globalization, the leading countries of the world began to develop and actively use more sophisticated mechanisms of state industrial policy in which forms, methods and instruments of influencing the processes of transforming the main spheres and sectors of the economy on a new industrial basis have become more systematic and purposeful to strengthen the positions of national economies in a changing world economy state.

In order to assess the legitimacy, usefulness, and the scale of industrial policy pursued by world's leading countries, a more precise understanding of content, subjects, objects, main tasks, directions, mechanisms for the development and implementation of industrial policy, and its qualitative resource content is necessary.

Justified by economic science and confirmed by the practice of countries advanced in the industrial develop-

1 See Strategy for Innovative Development of the Russian Federation for the period until 2020. - Pp.9-10.

2 See Strategy for Innovative Development of the Russian Federation for the period until 2020. P. 2.

ment is the statement that *industrial policy is an integral part of a single integrated socio-economic policy of the state*. And, consequently, it is in interrelation and interdependence with other state politicians, but not substituting them. First of all, according to some economists, we talk about the links, the coherence of the processes for the development and implementation of industrial policy with the corresponding processes of scientific, innovative, investment, educational and other state policies, but not about their absorption.

In this regard, an important methodological approach is *to determine the object* of industrial policy. In this look, experts express different points of view, including the denial of a specific industry subject, as industrial transformation under modern conditions undergoes all components of the national economy and all spheres of human activity. This argument is to a certain extent justified and confirmed by practice. But everything that is connected with the innovative industrial renewal of all components of the economic system, all spheres of human activity is reproduced mainly in the industrial sphere, consisting of a set of interconnected industries interacting through a complex network of reproductive processes. This is confirmed by interbranch grocery balances. For the conditions of developed market relations, it can be concluded that *the industrial policy pursued in the national economy is the industrial sphere and the products and services reproduced in it, and above all technical and technological networks and their elements*. Industrial policy is naturally concerned with the promotion of industrial products and services in all components of the economy and the sphere of human life. But these components and spheres are not objects of industrial policy.

Any policy in the field of economy is developed and realized by *the subject or subjects.* This is confirmed by the analysis of foreign and domestic economic literature and practice. In Russia, the participants in the formation of industrial policy and its implementation are defined by the law bodies of state power of Russia, public authorities of the subjects of the Russian Federation, local self-government bodies, the Accounting Chamber, business entities in the sphere of industry, organizations that are part of the infrastructure support for this activity.[3] However, given the need for coordination, a unified focus on the activities of all actors, *the determining role* in the formulation and implementation of industrial policy is undoubtedly the responsibility of the federal government. From this point of view, *industrial policy in the national economic system is a state matter.*

The analysis of the activities of the international development institutions of the OECD and UNIDO shows that they consider industrial policy in national economies primarily as the state's actions to improve the business environment, to change the structure of the economy, to update priority sectors, activities that promote high-quality economic growth, change well-being of people[4]. [Warwick, 2013]

In its economic essence, *industrial policy is a combination of the state's relations* in the person of state authorities to the industrial sphere, to the work carried out in it and its results, to the effectiveness of their use in the economy and other spheres of human life.

These relations of the state are manifested: *in the knowledge and understanding of the role of the industrial sphere, the results of the activity of the subjects of industrial activity* in the systematic renewal of the national economy and its components in accordance with the achievements of the modern scientific and technological revolution; *in the ability and will to realize* this knowledge and understanding through the development and implementation of the strategy and tactics of the scientific and technological development of the economic system. Without a full-fledged and dynamic industrial sphere, such development in conditions of a complex, and sometimes aggressive, external economic environment is impossible.

In our view, in this connection, industrial policy cannot be reduced only to a complex of various measures (legal, economic, organizational, etc.) aimed at developing industrial potential, ensuring the production of competitive industrial products, as provided for by federal law.[5] This set of measures is predetermined by the targeted orientation of industrial policy, the objectives and directions of achieving the goals, and full complex resource support.

Industrial policy as a part of national economy

In this article, *industrial policy is viewed as an integral part of the complex social and economic policy of the state, reflecting its attitude to the sphere of industrial production, the results of this production, the effectiveness of their use in all spheres, sectors and components of national economy, as well as in foreign economic activity. All this is manifested in the development and implementation of goals, objectives, development trends, regulatory mechanisms and quality comprehensive resource support for the industrial sector.*

Proceeding from the understanding of national economy as a large and complex system, it can logically be argued that *all public policies in the field of economy are not simply interrelated, but interact with each other, complementing,* without substituting each other. Therefore, special government bodies are needed to ensure the coordination of the development and implementation of various policies in the field of economy, given the dynamics of the priorities of these policies' objectives. *The new*

3 Federal Law of the Russian Federation of December 31, 2014, No. 488-FZ "On Industrial Policy of the Russian Federation" (Amended by Federal Law No. 216-FZ of July 13, 2015). *The Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2015. - No. 1 - P. 41.

4 UNIDO, "Industrial Development Report", UNIDO, 2013.

5 Federal Law of the Russian Federation of December 31, 2014, No. 488-FZ "On Industrial Policy of the Russian Federation" (Amended by Federal Law No. 216-FZ of July 13, 2015). *The Collection of Legislation of the Russian Federation, 2015*. No. 1 P. 41.

industrial policy in conditions of an objective transition of national economy to a predominantly innovative type of development must be strictly coordinated in all respects, first of all, with state scientific, technical, innovative and educational policies, ensuring the integration of science, education and industrial production.

Analysis of the economic development practice of many advanced countries shows that the industry mission in any national economy, including the Russian one, is growing and becoming more complex in modern conditions.[6] This is due to a number of objective circumstances.

First, it is the industry that ensures the satisfaction of the majority of social needs that are rapidly renewing and reappearing.

Secondly, the industry reproduces such fundamental, important *for the entire economy investment resources as technical and technological resources.*

Thirdly, the basic properties of the industrial system *increasingly predetermine* such dynamically changing properties of the national economy as a) the ability to self-development; b) competitiveness with a set of necessary competitive advantages; c) ecological and economic sustainability; d) resource efficiency and some others.

Fourthly, industry reproduces the greatest complex multiplicative and network effects of impact on the national economy, causing an objective need and creating necessary innovative resource prerequisites for it in an agreed industrial innovation transformation of virtually all spheres and sectors of national economy. At the same time, the demand for new goods and services increases significantly, and with it the interest of entrepreneurs in meeting it. That is *the overall business activity in the economy is sharply increasing*. This is due to the systematic nature of economy, and, accordingly, the interconnectedness of all its structural components.

Fifth, innovative industrial transformation of the economy leads to an increase in demand for quality raw materials and fuel and energy resources, as well as for electricity, creating new jobs with a creative nature of labor, providing higher wages than the average for the economy. This is especially important for the Russian economy with its predominant fuel and raw materials component.

The analysis of the strategic targets for the new industrial policy of Western countries (see Table 1) and other leading countries of world economy (China, India, South Korea, Japan, etc.) shows that they are all primarily related to *ensuring the competitiveness of industrial spheres in national economies and interethnic economic alliances* (see EU). At the same time, the competitiveness of industry is viewed in the updated sense as an "excellent" world-class industrial production[7]. [Varnavsky, 2015, P. 35] This qualitatively new competitiveness includes:

Competitive and mainly high-tech industrial products;

Competitive superior network technology base of its production. The reliance on major innovation-technological breakthroughs;

Competitive resource efficiency (strategic reduction of material and energy costs);

Competitive industrial structure based on: a) the largest intersectoral corporations with highly diversified production and large-scale R & D sphere[8]; b) medium-sized, stable science-intensive high-tech companies that focus on narrowly specialized markets in the country and world economy;

Competitive management based on a new management philosophy that guides industrial production towards permanent innovation changes (increasing mobility as a competitive advantage);

Competitive information support of the economy, including industry;

Competitive power supply;

Competitive motivational atmosphere.

The efficiency of the new industrial policy of foreign countries can be judged to a certain extent by the state and dynamics of the competitiveness of the manufacturing industry and the growth of scientific and technological potential of economy.

This is evidenced by changes in the export of manufactured goods of the US, EU and China, and other countries, as well as data on R & D financing.

It is important to note another target orientation in the new industrial policy of Western countries, which is very useful for Russia – it is an industrial alignment of the regions development. In this case, the practice of Germany is indicative.

Industrial policy in Russian economic system

The mission of industry in any national economy, including the Russian one, is growing in modern conditions. This is due to a number of *objective circumstances.*

It is the industry that ensures the satisfaction of the majority of social needs that are rapidly renewing and appearing again. Only industry reproduces such fundamental for the whole economy complex system investment resources as technical and technological. The basic

6 «The economic importance of the industry is much larger than it is shown by its share in GDP. The industry accounts for 80% of European exports and more than 80% of private investment in R & D. The European Commission is considering a strong industrial base as a key factor in European competitiveness and European economic recovery». See the EU Special Communiqué "For a European Industrial Renaissance", adopted in early 2014 (For a European Industrial Renaissance, EC, Brussels, 22.01.2014. //eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT /?uri=CELEX:52014DC0014).

7 How to succeed. Practical advice for business people. See http://www.bibliotekar.ru/biznes-23/28.htm/ - P. 1.

8 The production manager of the "General Electric" corporation said: "If we cannot be the first or at least the second number in an industry, we should either re-profile the relevant enterprises or sell them quickly" [Varnavsky, 2015, P. 2].

properties of the industrial system increasingly predetermine such dynamically changing properties of the national economy as: a) the ability for self-development; b) competitiveness with a set of necessary competitive advantages; c) ecological and economic sustainability; c) resource efficiency and some others.

The industry of Russia lags behind its objectively increasing role in the economy. This was clearly manifested in its unwillingness to deal promptly with questions of import substitution in conditions of unacceptably high dependence on imported technologies and equipment, especially in high-tech industries.

Hence, on the basis of studying the experience of a number of leading countries in the world economy, Russia needs the most important condition for development and implementation of a strategic task - *the re-industrialization of national economy* and the formation on this basis of *qualitatively new competitive advantages* that could ensure Russia's technological parity with world technological leaders. This corresponds to the positioning of our country, proclaimed by the President of the Russian Federation. That is a special state strategic program for the formation of a new industrial policy with its systematic renewal must be developed, the implementation of which will ensure in many respects technological independence and the security of the country in certain world situations. It's not just about the scientific and innovative transformation of existing industries, but also about the creation of new industrial productions. *The development of industry largely guarantees the formation of a full-fledged demand for the results of the scientific activity, for innovation, for innovation systems.* Without this, it is impossible to ensure Russia's technological parity with developed countries and expand our niches in the world markets of high-tech goods.

The new industrial policy of Russia should be implemented through an interrelated, interacting set of priorities: a) sectoral, b) regional, c) interbranch, d) macro technology (technological networks), e) technological, e) scientific, g) innovation, h) investment. *There is no full interconnectedness of these priorities today.* Particularly in this set of priorities, importance should be given to prioritizing the development of a high-tech complex (HTC) and its core in the military-industrial complex (MIC), as well as investment engineering that fills investment with innovative technology and technology components.

But this priority cannot be carried out to the detriment of development of the fuel and energy complex, the extraction and processing of oil and gas. All the arguments about the "oil needle", about the "oil and gas curse" of Russia, in our opinion, are wrong. *Oil, gas and other basic resources are our most important competitive advantages in the world economy* and they do not need to be replaced, but complemented with their new technical and technological industrial advantages.

The implementation of the aforementioned holistic set of priorities, as studies and best foreign practices show, should be carried out through *a combination of industrial and scientific innovation programs*, carefully monitored by the Government and gradually updated, and the mechanism of state regulation should be clarified in order to improve its effectiveness. [Zvyagintsev, 2015, Pp.44-55]

The new industrial policy of Russia will require comprehensive quality resource support. This is not only about the amount of funds. It is necessary to form and ensure the effective use of the resource system (technical, technological, qualifying, intellectual, information, entrepreneurial, energy, etc.) that are innovatively filled and constantly located with each other in a coordinated proportional relationship.

During the research work carried out at the Department of State Regulation of Economics of the IGSU RANEPA, proposals were developed on the directions of strategic innovation transformation of Russian industry. Among these directions are:

Priority strategic innovation development of a high-tech complex (HTC), as a special subsystem of national economy, capable of reproducing innovative technical and technological resources for the entire national economic system;

Full-fledged scientific support of industrial transformations on the basis of accelerated priority restoration of applied science and the formation of the corporate sector of science;

The formation of a special differentially arranged federal and regional motivational system for the growth of innovative activity of industrial enterprises and corporations. In the defense industry today, the share of innovatively active enterprises averages about 45-50%. It is necessary to reach these indicators in 2-3 years throughout the high-tech complex in Russia;

Strategic structural modernization of all industry on the basis of large state and public-private, including transnational corporations in proportion to their combination with medium and small innovative structures. The corporations themselves should be of a different quality due to a combination of scientific and innovative, production and educational activities (scientific, educational and production structures);

Formation with active state participation of stable, sustainable sources of quality investment resources, including: a) restructuring of banking system in the direction of a special stimulation of innovative lending to industry by banks; b) change in the ratio of accumulation and consumption in the use of GDP; c) development of the national venture system; d) connection of national financial reserves, etc.;

Coordination of all transformations in an industry with the main priorities related to improving the quality of life for the population;

Restructuring of the entire system of personnel training for industry in accordance with priorities agreed with the priorities of transformation of the industrial sector of the country, including a large-scale restoration of vocational

training for working professions, but on a qualitatively new scientific and technological basis;

Active protectionism, above all, of the state to promote complex high-tech technical systems and materials to the world markets of high-tech goods;

Rationalization of the size structure of industry (the ratio of large, medium and small production forms).

Thus, the strategic development of Russia's industry as the basic source of full-fledged maintenance of the renewal of the technological base of the economy by innovation-filled technical and technological systems is, in our opinion, the most important strategic direction of the innovative transformation of Russian economy.

State-business participation in the innovative transformation of the economy

For the current economic situation in Russia, overcoming the consequences of the economic crisis, it is extremely important to find a balanced ratio of state-business participation in the innovative transformation of the economy. In this regard, we place great hopes on strategically oriented *technological platforms*. This is a communication tool that, in our opinion, will *unite and coordinate* the efforts of such interested parties as business, scientific and educational institutions, the state and consumers to develop modern technological networks. Now more than 20 of such platforms are being formed in Russia. Separate technological platforms began to actively interact with foreign partners. However, under the conditions of modern economic sanctions, the interaction processes slowed down.

Analysis of domestic and foreign practice shows that the state, developing and implementing a new industrial policy, while interacting with business, receives not only its investment resources and reduces the burden on the budget, but also gets a more flexible system for managing high-risk innovative projects. And business, in its turn, is interested in using various state resources, guarantees, and preferences for solving its tasks. Therefore, in Russia, it is necessary to take a very close look at the experience of a number of countries (France, Germany, USA, Canada and China) on the development of public-private partnership in scientific and technological transformation of industrial production. This also applies to the development of the venture industry, the growth of the "business angel" institution, the formation and development of innovative clusters.

An important direction of interaction between the state and business in the scientific and technological development of the economy is the structural modernization of the industrial system of the country, the rationalization of its dimensional structure. We are convinced that the basis for the *new national industrial structure should be large and medium-sized corporate entities* that provide a largely competitive position of Russian economy in world economy.

In modern unstable conditions in the dimensional structure of the Russian economy, special attention of the state is deserved by the fast-growing medium innovative technological companies of "technogazels" [Medovnikov, Rozmirovich, Oganesyan, 2015]. According to various estimates, there are more than 1000 such companies in the Russian economy today.

A study of domestic and foreign practice has shown that medium-sized fast-growing innovative companies have a number of important qualities. Among them are:

The high innovative activity and stable links with science;

A stable position in national markets and for many – in the world markets of high-tech goods;

Among the factors of success, state support and external financing are in the last places;

The most important factor of success is pioneering innovation and the intellectual potential of developers and designers;

Reference to own financial resources and credits for working capital replenishment, which, in conditions of limited state financing, is very important;

High export potential (78% of medium-sized innovative high-growth companies surveyed are exporting);

Leading positions of companies in their main markets; [9]

High intellectual potential and managerial skills of company executives.

In our view, *the priority development of large and medium-sized high-tech companies, the optimization of their correlation with small innovatively active entrepreneurial* structures, should be regarded as a strategic direction of the innovative transformation of Russia's industry and economy as a whole in today's unstable conditions both within the country and in the world economy.

9 According to the survey results, 15% of medium-sized fast-growing innovative companies are indisputable leaders of the main markets for them, 69% of companies share leadership positions with 1-2 other companies [Medovnikov, Rozmirovich, Oganesyan, 2015, P. 25].

References:

Medovnikov D.S., Rozmirovich S.D., Oganesyan T.K. Candidates for champions. Features of Russian fast-growing technology companies, their development strategies and the state's ability to support the implementation of these strategies. Moscow: Innovation Management Institute, Higher School of Economics, 2015. In Russian.

Varnavsky V. Global competitiveness of the US manufacturing industry. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye ontosheniya.* 2015. № 2. P. 35. In Russian.

Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Publishing*, № 2, 2013.

Zvyagintsev P. S. State programs as a factor of innovative development and import substitution in Russia. *Vestnik IE RAN*. 2015. № 6. Pp. 41–155. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-48-51

Демографические тенденции в России в XXI веке

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

ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА КОГАН, кандидат географических наук, начальник отдела научных исследований
Научно-проектный центр «Развитие города» (Российская Федерация, 129090, Москва, проспект Мира, 19, стр.3). E-mail: y.kogan@dev-city.ru

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ НАЗАРОВ, кандидат физико-математических наук, проректор
Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nazarovmn@rane.ru

Аннотация: В статье анализируются статистические данные, характеризующие демографические тенденции в части динамики изменения доли детского, трудоспособного населения и населения пенсионного возраста. Авторы рассматривают некоторые тенденции изменения численности и структуры населения России и их влияние на потребление социально-значимых услуг. Рассмотрены пиковые показатели различных лет наряду с негативной статистикой. Проведены параллели между статистическими данными разных периодов, намечены прогнозы на основе численности рассматриваемых групп населения. Динамика изменения численности населения представлена в виде таблиц и диаграмм, отражающих распределение численности по возрастам в период с 1989 по 2016 гг. Отмечена тенденция к увеличению населения пенсионного возраста в XXI веке, а также неуклонное снижение доли работоспособного населения, и приведены возможные последствия. На основе данных о темпах рождаемости сделан прогноз об увеличении доли детского населения к 2021 году. Приведена динамика демографических изменений по федеральным округам Российской Федерации. В заключение сделан вывод о необходимости учитывать статистические данные о составе населения при стратегическом планировании и подготовке нормативов градостроительного проектирования объектов социальной инфраструктуры всех уровней.

Ключевые слова: демографические процессы, изменения численности населения, структура населения

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Демографические тенденции в России в XXI веке. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 48–51.

DEMOGRAPHIC TRENDS IN RUSSIA IN THE XXI CENTURY

SERGEY V. ARGUNOV, Cand. Sci. (Technics) Deputy Director General
Scientific and Project Center 'City Development' (19 str. 3, prosp. Mira, Moscow, Russian Federation, 129090). E-mail: s.argunov@dev-city.ru

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

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

Abstract: The article analyzes statistical data characterizing demographic trends in the dynamics of changes in the childrens' population, the able-bodied population and the population of retirement age. The authors consider some trends for changes in the number and structure of the Russian population and their impact on the consumption of socially important services. Peak indicators of various years are considered along with negative statistics. Parallels are drawn between the statistical data of different periods; forecasts based on the number of the population groups in question are outlined. The dynamics of population change is presented in the form of tables and diagrams reflecting the distribution of the population number by age between 1989 and 2016. There is a trend towards an increase in the retirement age population in the 21st century, as well as a steady decline in the proportion of the able-bodied population; possible consequences of this are indicated. On the basis of statistical data on birth rate, a prognosis has been made about an increase in the proportion of the children's population by 2021. The dynamics of demographic changes in the federal districts of the Russian Federation are given. In conclusion, it was noted that in strategic planning and preparation of standards for urban planning of social infrastructure facilities it is necessary to take into account statistical data on population structure.

Keywords: demographic processes, population changes, population structure

Argunov S.V., Kogan Y.V., Nazarov M.N. Demographic trends in Russia in the XXI century. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 48–51.

Introduction

In the beginning of the 21st century in Russia there was a trend of population reduction and decrease in proportion of children of different ages.[1] This is generally compatible with the trend - currently, there is a change in demographic dynamics, previously aimed at population growth. The world, as a whole, is on the edge of total depopulation [Antonov, 2010; Antonov, 2009; Reher, 2007]. The peak of the crisis was in 2008 when the population of Russia reached its minimum of 142748 thousand people, and the structure of children's population has become negative.

Since 2009 there has been a turning point, the population began to increase steadily as well as birth rate and children's population share (**Table 1**).

Table 1. Dynamics of population change by age in 1989-2016 (as of January, 1), %

	1989	2002	2008	2010	2012	2014	2016
Total population	100	100	100	100	100	100	100
including the age, years:							
0-4	8,2%	4,4%	5,2%	5,6%	5,9%	6,2%	6,5%
5-9	7,7%	4,8%	4,7%	5,0%	5,1%	5,3%	5,6%
10-14	7,2%	7,2%	4,9%	4,6%	4,6%	4,7%	5,0%
15-19	6,8%	8,8%	7,3%	5,9%	5,3%	4,8%	4,6%
20-24	6,6%	7,9%	8,7%	8,5%	8,1%	6,9%	5,8%
25-29	8,5%	7,3%	8,0%	8,4%	8,6%	8,7%	8,5%
30-34	8,7%	6,8%	7,4%	7,7%	7,8%	8,1%	8,3%
35-39	7,9%	7,0%	6,8%	7,1%	7,3%	7,4%	7,6%
40-44	5,2%	8,6%	6,9%	6,5%	6,5%	6,8%	7,0%
45-49	5,4%	8,0%	8,4%	7,5%	7,0%	6,4%	6,3%
50-54	6,5%	6,9%	7,7%	8,0%	8,1%	7,8%	7,1%
55-59	5,7%	3,7%	6,7%	7,0%	7,1%	7,4%	7,6%
60-64	5,7%	5,5%	3,5%	5,5%	5,9%	6,2%	6,4%
65-69	3,1%	4,4%	4,7%	2,8%	2,7%	3,7%	5,0%
70 and older	6,6%	8,6%	9,2%	9,9%	10,1%	9,5%	8,9%

The dynamics of population change in 2016

At the same time, in comparison with 2008, in 2016 there were both positive trends (the population grew by 3%, the birth rate increased, and, accordingly, the proportion of children under 9 years of age and the active working age population (25-44 years old)), and negative trends for the Russian economy – in the next five years, the proportion of pensioners will continue to increase (and, accordingly, pension payments will increase) and the share of the population aged 25-34 will decrease (and, hence, the birth rate is projected to decrease). [Khvilya-Olinter, 2015].

Table 2. The dynamics of changes in the share of children, working-age population and the population of retirement age in 1989-2016. (as of January, 1), %

	1989	2002	2008	2010	2012	2014	2016
Men and women 0-15	24,5%	18,1%	16,0%	16,2%	16,5%	17,2%	18,0%
Men 16-59, women 16-54	57,0%	61,3%	62,9%	61,6%	60,9%	59,3%	57,5%
Men 60 and older, women 55 and older	18,5%	20,5%	21,1%	22,2%	22,7%	23,5%	24,6%

The data presented in **Table 2** show that the share of the children's population has almost reached the level of 2002, but it is significantly inferior to the level of 1989.

It should be noted that the proportion of the retirement age population has steadily increased in the XX1 century and reached its number 24.6%. This corresponds to the European demographic trends.

The able-bodied population trends

The share of the able-bodied population, having reached a peak in 2007, has been steadily declining. Given the emerging demographic trends, it may drop to 53% by 2021 [Arkhangelskiy, 2016]. Thus, for 15 years from 2007, it can be reduced by 10% in absolute numbers. This entails a sharp narrowing of the tax base and increasing the burden on the budget due to pension payments and the implementation of medical guarantees. It is curious to consider how the share of the children's population under 4 years old shifts – as

1 Demographic Yearbook of Russia. 2002: Stat. Coll. / Rosstat M., 2002; Demographic Yearbook of Russia. 2005: Stat. Coll. / Rosstat M., 2005; Demographic Yearbook of Russia. 2006: Stat. Coll. / Rosstat M., 2006; Demographic Yearbook of Russia. 2007: Stat. Coll. / Rosstat M., 2007; Demographic Yearbook of Russia. 2008: Stat. Coll. / Rosstat M., 2008; Demographic Yearbook of Russia. 2009: Stat. Coll. / Rosstat. M., 2009; Demographic Yearbook of Russia. 2010: Stat. Coll. / Rosstat M., 2010; Demographic Yearbook of Russia in 2012: Stat. Coll./ Rosstat M., 2012; Demographic Yearbook of Russia. 2013: Stat. Coll. / Rosstat M., 2013; Demographic Yearbook of Russia. 2014: Stat. Coll. / Rosstat M., 2014; Demographic Yearbook of Russia. 2015: Stat. Coll. / Rosstat M, 2015; The population of the Russian Federation by sex and age as of January 1, 2016 (Statistical bulletin) / Rosstat M.,2016.

Table 3. The dynamics of changes in the proportion of children under 4 years old in 1979-2008 (as of January, 1), %

	1989	2002	2008	2010	2012	2014	2016
under 1	1,58%	0,91%	1,13%	1,23%	1,25%	1,31%	1,32%
1	1,67%	0,87%	1,03%	1,20%	1,16%	1,31%	1,32%
2	1,68%	0,84%	1,02%	1,12%	1,17%	1,24%	1,31%
3	1,61%	0,89%	1,05%	1,03%	1,17%	1,16%	1,31%
4	1,64%	0,87%	1,03%	1,02%	1,11%	1,17%	1,24%

Figure 1. The dynamics of population change in Russia by age in 2016 in comparison with 2008

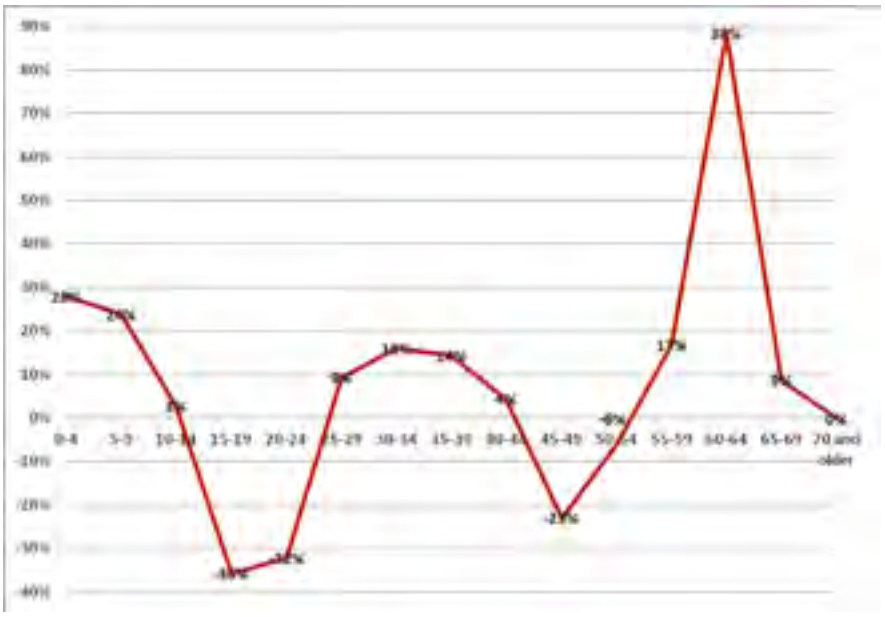
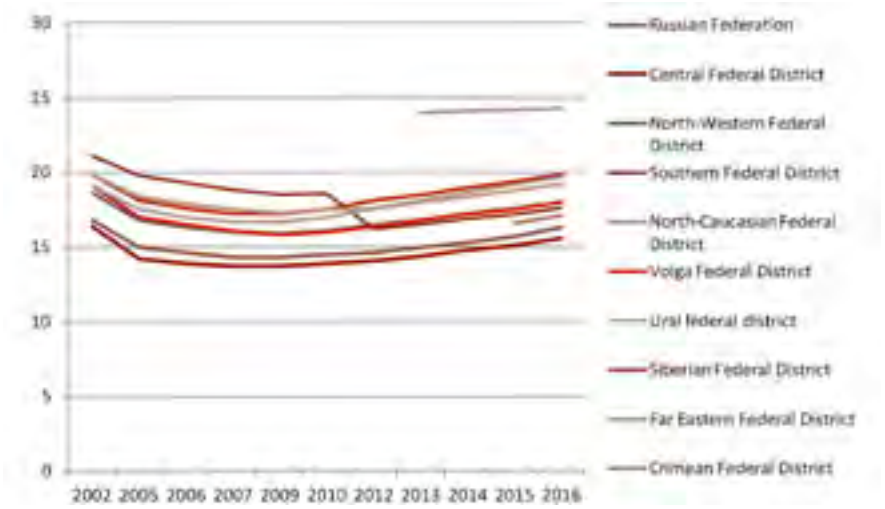


Figure 2. The dynamics of changes in the proportion of children in the federal districts of the Russian Federation



the most characteristic indicator of future structural changes (**Table 3**).

Analyzing these tables we see that if the birth rate is maintained at the level of 2014-2016, it is possible to predict an increase in the share of children under 15 years old in the Russian Federation as a whole to 20% by 2021. And there will be a need to increase the amount of kindergartens and schools.

The dynamics of demographic changes in the federal districts

Let us consider the dynamics of demographic changes in the federal districts of the Russian Federation. Trends in the proportion of children, working-age population and the population of retirement age in the federal districts of the Russian Federation are shown in Figures 2–4.

In **Figure 2**, there is a single trend – a decline before 2005, stabilization and a gradual increase (from 2009–2011) of the proportion of children in the population structure in all federal districts.

A sharp decline in the population of children in the Southern Federal District is due to the separation of the North-Caucasian Federal District from it. It should be noted that with general trends, for different federal districts there should be different standards for the provision of DMS, schools and children's hospitals. The North-Caucasian Federal District is particularly prominent. At the same time, the minimum indicators characterize the European part of the Russian Federation (Central and North-Western Federal Districts).

Figure 3 clearly shows the tendency – an increase before 2005, stabilization and irregular decline (from 2008–2009) of the proportion of working age people in the population structure in all federal districts.

Figure 4 shows that the dynamics of changes in the proportion of people older than working age in the population structure of the federal districts is not so simple. But it is possible to mark out a general trend – an increase in the proportion of persons of retirement age [Tsapenko, 2017]. At the same time, it is necessary to single out a sharp increase in the proportion of the retirement age population in the Far Eastern Federal District.

Conclusion

Given data indicate significant, regular changes in the structure of the population of the Russian Federation,

which in the near future should primarily affect the economy of our country, and should also be taken into account when preparing strategic planning documents at all levels. Particular attention to the population structure should be given in preparation of urban planning standards for the design of social infrastructure at all levels.

References:

Antonov A. I. Modern demographic trends and analytical forecasts, problems of family and demographic policy in the social state. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18 Sotsiologiya i politologiya.* 2010. № 4. Pp. 134–150.

Antonov A.I. Demography in the era of depopulation. Demographic research. Summary of articles. Effective editor Antonov A. A. Moscow: KDU, 2009. P. 292.

Arkhangelskiy V.N., Elizarov V.V. Demographic forecasts in modern Russia: Analysis of results and the choice of hypotheses. *Nauchnye trudy: Institut ekonomicheskogo prognozirovaniya RAN.* Moscow: MAX Press, 2016. Pp. 524–545.

Reher, David S . Towards long-term population decline: A discussion of relevant issues. *European Journal of Population/ Revue européenne de Démographie.* 2007. Vol. 23, №2, Pp. 189–207.

Tsapenko I. Socio-economic outlines of the society of long-term. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya.* 2017. Vol. 61. № 5. Pp. 34–44.

Khvilya-Olinter N.A. Demographic state of modern Russia. *Sotsial'naya zhizn' i vlast'.* 2015. № 4 (54). Pp. 15–23.

Figure 3. The dynamics of changes in the proportion of the able-bodied population in the federal districts of the Russian Federation

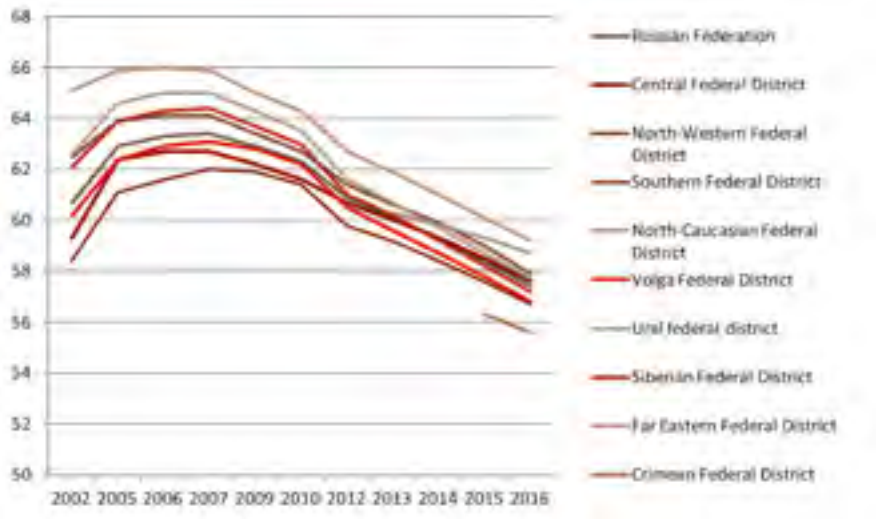
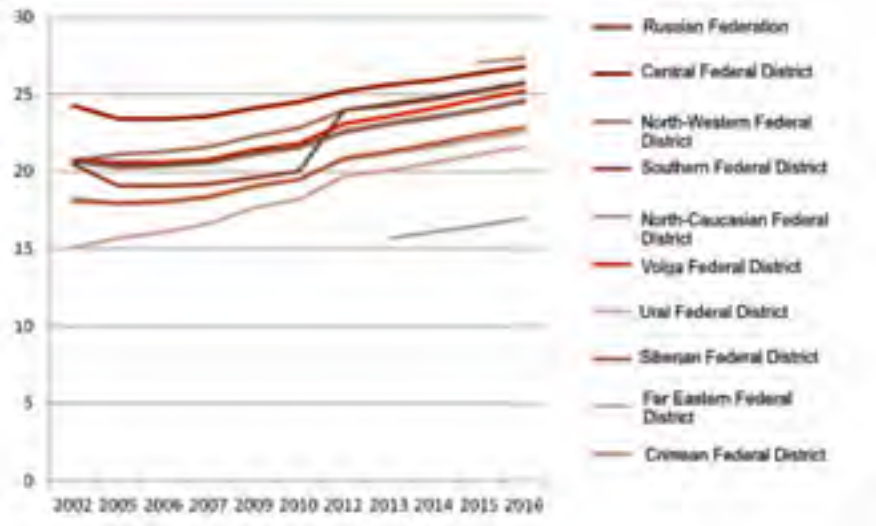


Figure 4. The dynamics of changes in the proportion of the retirement age population in the federal districts of the Russian Federation



ОФИЦИАЛЬНО

Новые меры поддержки семей с детьми

28 ноября 2017 года Владимир Путин провёл в Кремле заседание Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей. На нем были намечены новые меры поддержки семей – многодетных и с первенцем.

Президент подчеркнул, что сегодня необходимо принять комплекс мер, которые позволят не допустить снижения численности населения России. Нужна активная последовательная работа по всем направлениям: и по снижению смертности, и по стимулированию рождаемости – фактически нам нужно перезагрузить нашу политику демографического развития.

В.В. Путин отметил: «На первый план выходит поддержка многодетных семей, семей со скромными доходами, создание дополнительных стимулов для рождения второго и третьего ребёнка.

Необходимо также уделять особое внимание молодым семьям. Это, как правило, и есть семьи с небольшими доходами, ведь это молодые люди, которые либо ещё учатся, либо только вступили в трудовую деятельность, доходы очень скромные, как правило. Это часто сдерживает рождение первого ребёнка, появление первенца».

Он предложил с января 2018 года начать реализацию целого ряда новых мер поддержки российских семей, в том числе установить ежемесячную денежную выплату, которая будет предоставляться при рождении первого ребёнка и выплачиваться до достижения им полутора лет. Сумма выплаты будет исчисляться из размера прожиточного минимума ребёнка в субъекте Российской Федерации.

По итогам заседания были даны поручения Президента.

Источник: http://kremlin.ru/events/president/news/

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-52-56

Оказание социально ориентированными НКО услуг в сфере физкультуры и спорта

РОМАН МИХАЙЛОВИЧ ОЛЬХОВСКИЙ, преподаватель 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: russia-sport@mail.ru

АННА ВАЛЕРЬЕВНА ЖБАННИКОВА, студент магистерской программы «Государственное и муниципальное управление»
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20). E-mail: avzhbann@gmail.com

Аннотация: В настоящее время в Российской Федерации развивается механизм обеспечения доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию общественно полезных услуг населению. Однако невозможно определить четкий механизм реализации таких услуг из-за отсутствия федеральных стандартов, регламентирующих процесс их оказания. В статье приводятся результаты эмпирического исследования, основная цель которого состояла в выявлении информации о проводимой работе в субъектах Российской Федерации. Задача этой работы – обеспечение доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к общественно полезным услугам в сфере физической культуры и массового спорта (в том числе, информации о нормативно-правовой базе, регулирующей процесс оказания соответствующих услуг). Результаты мониторинга указали на недостаточное развитие нормативного поля, связанного с регламентацией процесса оказания общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта. В статье приводится обоснование необходимости разработки федеральных стандартов для их эффективного предоставления через социально ориентированные некоммерческие организации в сфере физической культуры и массового спорта.

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации, государственное управление, социальная политика, физическая культура, спорт, массовый спорт, общественно полезные услуги

Ольховский Р.М., Жбанникова А.В. Оказание социально ориентированными НКО услуг в сфере фозкультуры и спорта. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 52–56.

SERVICES IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS PROVIDED BY SOCIALLY ORIENTED NONPROFIT ORGANIZATIONS

ROMAN M. OLKHOVSKII, Associate Professor 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: russia-sport@mail.ru

ANNA V. ZHBANNIKOVA, Student of the master's program 'State and municipal management'
National Research University – Higher School of Economics (20, ul. Myasnitskaya, Moscow, Russian Federation, 101000). E-mail: avzhbann@gmail.com

Abstract: Currently, the Russian Federation is developing a mechanism for providing access of socially-oriented non-profit organizations (SONPO) for the rendering of socially useful services to the population. However, it is impossible to determine a clear mechanism for implementation of such services because of the lack of Federal standards regulating the process of their provision. The article presents the results of the empirical study, the main purpose of which was to reveal information about the work in the subjects of the Russian Federation. The task of this work is to provide access for socially-oriented non-profit organizations to socially useful services in the field of physical culture and mass sports (including information on the regulatory framework governing the process of providing relevant services). The results of monitoring indicated insufficient development of the regulatory field related to the regulation of the provision of socially useful services in the field of physical culture and mass sports. The article substantiates the need for developing federal standards for the effective provision of socially useful services through socially-oriented non-profit organizations in the field of physical culture and mass sports.

Keywords: socially oriented nonprofit organizations, public administration, social policy, physical education, mass sport, social services

Olkhovskii R. M., Zhbannikova A. V. Services in the field of physical culture and sports provided by socially oriented nonprofit organizations. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 6. P. 52–56.

Введение

Начиная с 2009 года, был принят ряд государственных мер, направленных на создание условий для упрощения доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению населению услуг / работ в социальной сфере. Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации», определены виды их деятельности, полномочия органов государственной власти по решению вопросов, связанных с их поддержкой. В развитие положений этого Федерального закона Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» были утверждены приоритетные направления деятельности[1], а постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» – перечень общественно полезных услуг, при оказании которых социально ориентированные некоммерческие организации могут претендовать на получение статуса исполнителя таких услуг[2]. Тем самым эти организации приравниваются к другим хозяйствующим субъектам при оказании ими услуг в социальной сфере при помощи государственной поддержки. Их реализация требует установления определенных норм и требований к объему, качеству, порядку и условиям оказания, на основе чего будет возможно определить стоимость их предоставления.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», субъекты страны и муниципальные образования наделены полномочиями для оказания финансовой, имущественной, информационной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры и спорта. Развитие механизмов государственной поддержки таких организаций способствует становлению рынка поставщиков социальных услуг, что дает возможность выбора того или иного поставщика для населения [Salamon, Toepler, 2015. С. 2161].

Как правило, особые требования к объему, качеству, порядку и условиям оказания государственных и муниципальных услуг устанавливаются утвержденными стандартами. Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 27 июля 2012 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предоставление таких услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. В состав административного регламента входит стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, который включает в себя наименование, результат предоставления услуги, сроки, правовые основания и некоторые другие характеристики[3].

Анализ нормативно-правовой базы

В области физической культуры и массового спорта в настоящее время отсутствуют отдельные федеральные стандарты оказания общественно полезных услуг, в связи с чем передача исполнения части услуг социально ориентированным некоммерческим организациям вызывает определенные затруднения. Реализация общественно полезных услуг возможна в рамках стандартов и механизмов финансирования и работ в сфере «Физическая культура и спорт» из Базового (отраслевого) перечня государственных услуг и работ, лежащего в основе Перечня общественно полезных услуг, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 1096. При этом необходимо учитывать, что в случае с «услугой» в рамках Базового перечня конечным получателем является физическое лицо, если это «работа», то получателем оказывается общество в целом.

Анализ нормативно-правовой базы в сфере физической культуры и спорта показал, что в настоящее время на федеральном уровне существуют лишь стандарты оказания государственных и муниципальных услуг по спортивной подготовке (стандарты оказания остальных 13 из 18 общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта отсутствуют).

Цель настоящей работы – обосновать необходимость разработки федеральных стандартов, определяющих порядок оказания общественно полезных услуг в сфере физической культуры и массового спорта для эффективного их предоставления посредством социально ориентированных некоммерческих организаций, а также выявить проблемы, затрудняющие разработку вышеуказанных стандартов. В настоящее время они существуют в разных областях: образовании, здравоохранении, финансовой деятельности и др. Важно отметить высокую роль стандартизации. Стандарты призва-

1 Указ Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 года № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг»: http://kremlin.ru/acts/news/52658

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»: https://rg.ru/2016/11/07/perechen-dok.html

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2012 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: https://rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html

ны установить нормы, правила и характеристики предоставления услуг и работ. Их формирование повышает уровень безопасности предоставляемых услуг и работ, качество оказания услуг, что, в свою очередь, способствует большей удовлетворенности граждан [Свириденко, Митина, 2017. С. 93].

Основные термины и определения понятий в области стандартизации сферы услуг, оказываемых населению, отражены в следующем документе: «ГОСТ Р 50646–2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги населению. Термины и определения». Он был утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) от 29 ноября 2012 года № 1612-ст. В соответствии с этим распоряжением, стандарт на услугу представляет собой документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики и правила оказания услуг или выполнения работ [4].

Федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику России в сфере стандартизации, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, находящееся в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации [5]. Стандарты, устанавливающие требования к качеству продукции (работ или услуг), разрабатываются и другими заинтересованными органами исполнительной власти в рамках их полномочий.

Рассматривая сферу физической культуры и спорта, следует обратить внимание на то, что нормативно-правовая база, посвященная оказанию государственных и муниципальных услуг в этой сфере, состоит из общих и специальных нормативных актов, в том числе, в форме стандартов.

Приказом Министерства спорта Российской Федерации от 22 мая 2015 года № 550 были утверждены Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере физической культуры и спорта, применяемых при расчете объема финансового обеспечения оказания услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением. В соответствии с пунктом 8 этих требований, при определении базового норматива затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги в сфере физической культуры и спорта применяются нормы, выраженные в натуральных показателях (рабочее время сотрудников, материальные запасы, особо ценное движимое имущество, топливо, электроэнергия и другие ресурсы, установленные нормативными правовыми (муниципальными правовыми) актами, а также межгосударственными, национальными (государственными) стандартами Российской Федерации, строительными нормами и правилами, санитарными нормами и правилами [6]. Таким образом, стандарты имеют большое значение при определении нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере физической культуры и спорта.

Федеральные стандарты спортивной подготовки

Следует также указать на то, что Министерством спорта Российской Федерации утверждены федеральные стандарты спортивной подготовки по отдельным видам спорта, в том числе, по адаптивным видам, связанным с оказанием общественно полезных услуг:

– Федеральный стандарт спортивной подготовки «Спорт глухих», утвержденный Приказом Министерства спорта Российской Федерации от 3 февраля 2014 года № 70 [7];

– Федеральный стандарт подготовки по виду спорта «Спорт лиц с интеллектуальными нарушениями», утвержденный Приказом Министерства спорта Российской Федерации от 27 января 2014 года № 33;

– Федеральный стандарт спортивной подготовки «Спорт лиц с поражением ОДА», утвержденный Приказом Министерства спорта Российской Федерации от 27 января 2014 года № 32 и др.

Кроме того, к общим стандартам оказания услуг, в том числе государственных, в области физической культуры и спорта на федеральном уровне относятся:

– ГОСТ Р 55529–2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Объекты спорта. Требования безопасности при проведении спортивных и физкультурных мероприятий. Методы испытаний» (утвержден Приказом Федерального агентства по

4 Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) от 29 ноября 2012 года № в1612-ст ГОСТ Р 50646–2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги населению. Термины и определения: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=18289#0.

5 Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»: https://rg.ru/2004/06/22/metrologiya-doc.html

6 Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 22 мая 2015 года № 550 «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере физической культуры и спорта, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением»: http://base.garant.ru/71148732

7 Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 3 февраля 2014 года № 70 «Об утверждении Федерального стандарта спортивной подготовки по виду спорта спорт глухих».

техническому регулированию и метрологии от 28 августа 2013 года № 594-ст);

– ГОСТ Р 52024–2003 «Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Общие требования» (принят постановлением Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Госстандарт) Российской Федерации от 18 марта 2003 года № 80-ст);

– ГОСТ Р 52025–2003 «Услуги физкультурно-оздоровительные и спортивные. Требования безопасности потребителей» (принят постановлением Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Госстандарт) Российской Федерации от 18 марта 2003 года № 81-ст).

Вместе с тем на федеральном уровне отсутствуют стандарты оказания услуг, включенных в Перечень общественно полезных услуг, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации № 1096. Некоторые подобные стандарты принимаются на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако они имеют разную структуру, названия, устанавливают разные требования. Например:

– государственный стандарт Волгоградской области «Организация физкультурных и спортивных мероприятий массового характера для населения Волгоградской области», утвержденный приказом Комитета по физической культуре и спорту администрации Волгоградской области от 10 апреля 2009 года № 681;

– стандарт качества муниципальной услуги «Организация и проведение общегородских массовых физкультурно-спортивных мероприятий» на территории городского округа «Город Йошкар-Ола», утвержденный постановлением мэра города Йошкар-Олы от 3 марта 2009 года № 512;

– стандарт качества муниципальной услуги «Проведение занятий физкультурно-спортивной направленности по месту проживания граждан», утвержденный постановлением администрации Киселевского городского округа Кемеровской области от 6 ноября 2015 года № 203-н.

Обеспечение доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению услуг в сфере физической культуры и массового спорта

Весной 2017 года было проведено эмпирическое исследование, целью которого было выявление информации о проводимой работе в субъектах Российской Федерации, направленной на обеспечение доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению услуг в сфере физической культуры и массового спорта. Основным методом исследования стал анкетный опрос органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере физической культуры и спорта. Анкета состояла из 10 вопросов и рассылалась в соответствующие органы власти субъектов Российской Федерации. Одним из пунктов анкеты стал вопрос о наличии в субъектах Российской Федерации стандартов, регламентирующих процесс оказания общественно полезных услуг в области физической культуры и массового спорта.

В мониторинге приняли участие 36 субъектов Российской Федерации. По результатам мониторинга, 30 регионов отметили, что оказывают общественно полезные услуги при организации физкультурно-спортивной работы. Среди регионов, принявших участие в мониторинге, лишь один регион (Москва) имеет разработанные стандарты оказания услуг. В целях обеспечения качества и безопасности распоряжениями Департамента спорта и туризма города Москвы (Москомспорт) от 25 апреля 2014 года № 118 и № 119 были утверждены стандарты «Услуги проведения занятий по физической культуре и спорту. Общие требования» и «Организация и проведение официальных физкультурных спортивных мероприятий города Москвы. Общие требования». В остальных 21 регионах (70%) практика применения стандартов отсутствует, и 12 регионов (40%) не предоставили никакой информации о наличии стандартов предоставления услуг.

Многие регионы ссылаются на несовершенство правового механизма, определяющего процедуру оказания общественно полезных услуг и оценку качества их предоставления населению в рамках межведомственных отношений. Полученные ответы говорят о том, что в 18 регионах (60%) нормативно-правовая база, регулирующая процесс оказания общественно полезных услуг, является недостаточно проработанной.

Отсутствие стандартов затрудняет реализацию общественно полезных услуг в сфере физической культуры и массового спорта. На заседании коллегии Министерства спорта Российской Федерации и Межведомственной комиссии по развитию физической культуры, массового спорта и традиционных видов физической активности Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта 15 июня 2017 года была отмечена необходимость разработки стандартов оказания общественно полезных услуг в сфере физической культуры и массового спорта. Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом «О физической культуре и спорте» от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ и Положением о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации», отмечается отсутствие полномочий Министерства спорта Российской Федерации на утверждение соответствующих стандартов оказания услуг. В настоящее время Министерство спорта Российской Федерации обладает

полномочиями на разработку федеральных стандартов по спортивной подготовке.

Заключение

Таким образом, в целях систематизации деятельности органов государственной и муниципальной власти Российской Федерации, а также деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере физической культуры и спорта, представляется целесообразным наделить Министерство спорта Российской Федерации соответствующими полномочиями и разработать типовые федеральные стандарты предоставления общественно полезных услуг и работ в этой области. Стандартизация позволит установить определенные нормы и правила предоставления общественно полезных услуг, что даст возможность сохранить и повысить их качество. Она приведет к реализации государственной политики в области обеспечения доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к оказанию общественно полезных услуг в сфере физической культуры и массового спорта.

Литература

Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в Российских условиях. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 4. С. 7–26.

Свириденко Е.Н., Митина Э.А. Стандартизация в системе государственного управления качеством товара. *Инновационная наука.* 2017. № 1. С. 91–92.

Стырин Е.М., Плаксин С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2012. № 4. С. 66–83.

Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2014. № 1. С. 52–72.

Salamon L., Toepler S. Government–nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *Voluntas.* 2015. № 6. P. 2155–2177.

References

Mersiyanova I. V., Benevolenskii V. B. The comparative advantages of NPOS as social welfare services providers: an examination in the Russian context. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*. 2016. № 4. P. 7–26. In Russian.

Salamon L., Toepler S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*. 2015. № 6. P. 2155–2177. In English.

Styrin E. M., Plaksin S. M. The system of public services as an object of monitoring in the Russian Federation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2012. № 4. P. 66–83. In Russian.

Sviridenko E. N., Mitina E.A. Standardization process in the system of public goods quality management. *Innovatsionnaya nauka.* 2017. № 1. P. 91–92. In Russian.

Yuzhakov V. N. The quality of public and municipal services: efforts and results of administrative reform. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia.* 2014. № 1. P. 52–72. In Russian.

ОФИЦИАЛЬНО

3 ноября 2017 года Владимир Путин выступил на пленарном заседании Форума активных граждан «Сообщество»

Он подчеркнул, что важным начинанием остается «установление для НКО статуса исполнителя общественно полезных услуг, а также расширение доступа НКО, которые работают в социальной сфере, к бюджетному финансированию. Мне было приятно услышать, что, как правило, устанавливаются очень хорошие отношения с местными администрациями, региональными органами власти.

В региональные реестры поставщиков социальных услуг сегодня внесено уже несколько сотен НКО. Конечно, очевидно – это только начало. Нам нужны тысячи таких организаций по стране, которые готовы брать на себя ответственность, выступать надёжным партнёром государства в социальной сфере. А все, кто здесь присутствует, все, кто работает в этой области, доказали, что готовы к этому.

Считаю, что нам необходимо продолжить работу по более активному включению некоммерческого сектора в сферу социальных услуг».

Источник:
http://kremlin.ru/events/president/news/55994

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-57-63

Новые модели развития университетов в мире в условиях цифровой революции: теоретические и практические подходы

ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА ПОНОМАРЕНКО, доктор экономических наук, профессор, директор Российско-французского центра Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82);
заведующая кафедрой политэкономии
Российский университет дружбы народов (Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

Аннотация: Эпоха инноваций затронула все сферы человеческой деятельности, даже, казалось бы, наиболее традиционные и консервативные. В образовании также происходит постоянный процесс поиска новых форм и методов передачи и усвоения знаний. Особое место в числе инновационных форм в высшем образовании занимает разработка и внедрение новой модели университета. В этой области мы имеем целый спектр взглядов – от теоретических моделей «экономики знаний», разрабатываемых в последние десятилетия в США, ЕС, России, и моделей нового университета, представленных в работах французских и российских исследователей, до отрицания серьезных изменений традиционного университета. Французские и российские исследования в этой сфере можно считать наиболее объемными, обоснованными и практико-ориентированными. В числе перспективных практических моделей развития университета отметим кластерный подход к университету как образовательному, научному центру и промоутеру регионального развития, внедряемый в Университете Лазурного берега.

Ключевые слова: инновации в высшем образовании, новый университет, сценарии развития университетов, онлайн обучение, модель университета

Пономаренко Е.В. Новые модели развития университетов в мире в условиях цифровой революции: теоретические и практические подходы. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 57–63.

NEW MODELS OF THE DEVELOPMENT OF UNIVERSITIES IN THE WORLD IN TERMS OF THE DIGITAL REVOLUTION: THEORETICAL AND PRACTICAL APPROACHES

ELENA V. PONOMARENKO, Dr. Sci. (Economics), Professor
Director of the Russian-French center of the Institute of Public Administration and Civil Service
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571)
Head of the Department of Political Economy
The Russian University of peoples' friendship (str. 6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198). E-mail: elponomarenko@yandex.ru

Abstract: The era of innovation has affected all spheres of human activity, even seemingly the most traditional and conservative. There is also a constant process of searching for new forms and methods of transfer and assimilation of knowledge in education. A special place among the forms of innovation in higher education takes the development and implementation of new models of University. In this area we have a whole spectrum of views - from the theoretical models of the «knowledge economy» developed in the last decades in the US, EU, Russia, and the models of the new university, presented in the works of French and Russian researchers, to the denial of the serious changes of the traditional university. French and Russian research in this area can be considered as the most extensive, well-founded and practice-oriented. Among the promising practical models of development for the University there is the cluster approach to the University as an educational research center and promoter of regional development implemented in the University of the Côte D'azur.

Keywords: innovation in higher education, a new university, university development scenarios, online training, a university model

Ponomarenko E.V. New models of the development of universities in the world in terms of the digital revolution: theoretical and practical approaches. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. P. 57–63. In Russian.

Введение

Классический университет дает возможности многопрофильного образования, объединяя естественно-научные факультеты, факультеты точных наук, гуманитарные и прикладные: химический, биологический, географический, физико-математический, инженерный, аграрный, экономический, юридический, медицинский. Главная задача классического университета – предоставление качественного высшего образования, подготовка кадров высшей квалификации, профессиональный уровень и перечень специальностей которых отвечают потребностям национального хозяйства и спросу рынка труда. Ведение научных исследований в классическом университете весьма приветствуется, но не является определяющим фактором его развития.

В XIX веке развивалась гумбольдтовская модель классического университета, отстаивающая элитарность образования и научных исследований, их тесную связь. Примерами служат Гарвард, Кембридж, Сорбонна, МГУ им. М.В. Ломоносова. Однако уже через сто лет рядом с элитарными университетами появились и другие виды. Каким будет университет в XXI веке и останется ли он в принципе?

В России в конце XIX века было девять университетов, а через сто с лишним лет – уже 1500. В Европе, и в развитых странах мира, наблюдались похожие тенденции – к началу 2000-х резко возросло число университетов. Университет стал массовым явлением. При этом, по мнению эксперта, генерирование новых научных знаний в любой стране выполняет не более 10% от общего числа вузов. Массовый университет и элитарный университет всегда были антиподами. Вузы в России, по его мнению, не столько генераторы новых знаний, сколько околонаучная среда, которая обеспечивает занятость миллионов людей. Так происходит везде в мире, в том числе в США, где, по данным на 2014 год, обучался 21 млн студентов, или 5,7% населения, и работало 1,7 млн преподавателей [Малешин, 2016]. Но ведь общество, его экономика нуждаются в разработке и внедрении инноваций, а значит, в людях, способных это реализовать, и в тех институтах, которые могут формировать креативно мыслящих специалистов.

Как известно, Гарвард, Массачусетский технологический институт, Оксфорд, Кембридж являются мощными вузами со значительным числом потенциальных инноваторов, то есть молодежи в докторантских школах. А, например, Калифорнийский технологический институт, где работает ряд Нобелевских лауреатов, по сути, небольшой университет с 2 200 студентами, однако 1500 из них – докторанты-исследователи. Напрашивается вывод о существовании двух моделей. Есть небольшие американские университеты, которые отбирают «сливки», специализируясь исключительно на студентах, потенциально способных к инновациям, приглашая к себе с помощью разнообразных маркетинговых технологий лучших выпускников магистратур, большая часть из которых идет в докторантские школы. Другие университеты скрупулезно занимаются подготовкой бакалавров (3–4 года), затем – магистров (два года) для массовых потребностей национального хозяйства. Затем они осуществляют качественный отбор выпускников и оставляют у себя в докторантских школах (три года) тех студентов, которые не ушли в другие университеты. Из ста процентов бакалавров только треть идет в магистратуру, из которых одна треть поступает в докторантуру, соотношение 100:33:11 [Клячко, Мау, 2015. С.16].

В условиях интернационализации высшего образования и появившейся для многих студентов возможности получить лучшее международное образование и перспективы трудоустройства в ТНК и международных структурах, встает вопрос о необходимости новых моделей университетов, способных реально внедрять науку в образование, готовить потенциальных инноваторов, доводить научно-образовательные проекты до внедрения – на территории, в коммерческом использовании, социальном пространстве.

Именно поэтому и европейские, и российские системы высшего образования, отвечая на вызовы современного развития в условиях цифровой революции, конкуренции международного рынка образовательных услуг, ведут активные поиски концептуальных моделей университета будущего, а также предпринимают серьезные усилия в рамках принятых стратегий реформ высшего образования и науки.

Основные теоретические подходы к содержанию новой модели университета

Идеи модернизации классического университета в новейшей истории связаны с первыми исследованиями по экономике знаний. Основателем экономики знаний как научной дисциплины считается Фриц Махлуп, австрийский и американский экономист, автор книги «Производство и распространение знаний в США», вышедшей в 1962 году. Ф. Махлуп определял экономику знаний как важный сектор народного хозяйства, в котором происходит производство, обработка и управление знаниями [Махлуп, 1966. С. 462].

По мере увеличения сектора знаний, в условиях наибольшего экономического роста, достигаемого за счет научных исследований и инноваций, с ростом образованности населения, у термина «экономика знаний» появилось второе значение – устойчивая связь с инновациями. Экономика знаний стала определяться как новый этап развития постиндустриальной инновационной экономики, где основными факторами развития являются знания и человеческий капитал.

Процесс развития такой экономики заключен в повышении качества человеческого капитала, в

повышении качества жизни, в производстве знаний высоких технологий, инноваций и высококачественных услуг, использовании результатов цифровой революции. Ядром формирования экономики знаний в самом широком смысле общепризнанно являются три основные сферы:

НИОКР и инновации;

образование и обучение, способствующие формированию человеческого капитала;

информационные и компьютерные технологии.

Именно эти сферы предъявляют спрос на людей, способных мыслить творчески, создавая креативную экономику. По мнению И.В. Абанкиной, креативная экономика – это символическая экономика, это экономика символов, в которой брендинг и ребрендинг программ, интеллектуальных продуктов, творческих коллективов действительно становится самым главным ресурсом [1].

Хорошо известно, что в современной экономике развитых стран и России львиную долю в ВВП составляют услуги, в первую очередь – финансовые (банкинг-услуги, использование криптовалют и т.п.), затем образовательные, здравоохранения, туристические и другие. В каждом из обозначенных видов деятельности все большее распространение приобретают инновационные виды услуг, в том числе, и в высшем образовании, науке.

В чем же отличия традиционных и новых подходов в образовании?

Системы оценки результативности традиционной общеобразовательной и высшей школы (советской, российской, зарубежной), в первую очередь, оценивали и продолжают оценивать способности передачи и освоения формальных сведений, базовых основ дисциплин, которые запомнил ученик (студент), знание правил решения задач, норм. Очевидно, что существуют и должны передаваться из поколения в поколение накопленные веками знания по самым различным областям, культурные образцы, рутины, без которых невозможно продвижение к новым знаниям, открытиям, к развитию в целом. Вместе с тем, беспрерывное увеличение объемов новых знаний и информации, необходимость освоения все возрастающих масштабов усложняющихся дисциплин приводит как к серьезным перегрузкам обучающихся, так и к рискам дублирования информации, формализму со стороны преподавателей, углублению разрыва между точными, гуманитарными, естественными науками. Компьютерные технологии, с одной стороны, упрощают доступность к информационным потокам, а с другой – существенно усиливают нагрузку на тех, кто обучается. В этих условиях вынужденно усиливается акцент на выбор оптимальных методик, форм и средств обучения. Появляется ***разноуровневое образование***, основанное на успешном освоении дисциплин базового уровня, общеобразовательного, а затем – дисциплин специализации, то есть углубление знаний в выбранной профессиональной сфере.

Другой подход к современному развитию образования предлагает переход к оптимальному выбору траектории предполагаемых компетенций, качеств, навыков, то есть ***образовательных результатов***, которые могут обеспечить выпускникам успешность в будущем. Относительно именно этих результатов необходимо строить содержание образования и контролировать степень освоения и качество образовательных программ.

Усвоение базовой информации, норм и правил решения задачи, безусловно, необходимо. Однако гораздо более ценным в современном мире является не столько их освоение, сколько умение действовать в неопределенной ситуации, креативное мышление, инициатива, ответственность, умение искать информацию, а не только помнить традиционные правила, искать новые решения, а не копировать известные [Адамский, 2017]. Речь идет, в том числе, о генерировании нестандартных решений, объединении в обучении различных дисциплин как, например, физика и биология, точные и гуманитарные дисциплины, об умении грамотно оценивать риски и неопределенности для выработки подходов к разрешению проблемных ситуаций. Создание условий для формирования креативных специалистов основывается на отказе от архаичных образовательных форм, но при этом должно включать как освоение базовых знаний, норм и правил, так и адекватные новым целям нестандартные методики поиска креативных решений, разрешения проблемных и рисковых ситуаций, передачи навыков действий в условиях неопределенности.

Очевидное противоречие между двумя подходами в образовании в целом существует и усиливается. Вместе с тем, как считают эксперты, в действительности это противоречие лишь выглядит непреодолимым: материалом для решения «компетентностной» задачи всегда будут культурные образцы. Основная проблема – что приоритетно, что есть главная задача. А где – средства ее решения? Исходя из полученного ответа, различаются содержание образования (например – проектная деятельность, способность самооценки, самоопределение и пр.), учебные материалы – тексты, задачи, упражнения, правила [Адамский, 2017], а также, что, по нашему мнению, наиболее важно, не дисциплинарный, даже не междисциплинарный, а скорее, трансдисциплинарный подход к обучению в высшей школе [Видаль, Пономаренко, 2016].

Исходя из двух противоположных подходов к содержательной стороне образования, мы анализируем разгоревшуюся в научном мире дискуссию о новых моделях современного университета,

1 Абанкина И.В. Экономика содействия в современном развитии дополнительного образования детей, подростков и молодежи. http://dvorecpionerov.ru/img/29_sep_2014_seminar/files/92.pdf

представленную позициями известных французских и российских исследователей. И в России, и во Франции дискуссия о новой модели университетов принимает все более четкие черты в реализуемых Стратегиях развития высшего образования и науки, новых приоритетах в ходе идущих реформ высшего образования и науки. Амплитуда взглядов экспертов довольно широка – от предсказаний о конце университетов в традиционной форме к 2038 году до модели Убер-университета [Beerkens, 2013, Wissema, 2009, Curbatov, 2012, 2015].

Пять сценариев развития университетов до 2030 года [2]

Для анализа перспектив развития отношений между социальными партнерами (университетами, частным сектором и территориями) в рамках принимаемых Стратегий развития высшего образования и науки предлагаются несколько сценариев будущего университетов к 2030 году. Согласно этим сценариям, новый университет может быть представлен пятью моделями:

- открытая международная сеть;
- университет на службе у регионов и муниципалитетов;
- университет – новая ответственность государства;
- университет «Высшее образование Inc.» (или корпоративный университет);
- убер-университет;

Сценарий 1. ***Университет – открытая международная сеть***

Исходя из спроса, студенты могут выбирать курсы из всего многообразия всемирной сети и в определенной степени самостоятельно составлять свои учебные планы, пользоваться программами мобильности, курсами онлайн, к которым можно получить доступ из любой точки мира. В бакалавриате дисциплины курсов доступны онлайн, изменена организация и структура учебного времени с акцентом на семинары и интерактивные дискуссии, максимизацию самостоятельной работы над конкретными проектами. Эта модульная система обучения способствует распространению английского языка, поскольку множество курсов преподается на английском языке даже в неанглоязычных странах.

Основные черты Университета 1:

1. Создание открытых сетей университетов для преподавателей, студентов и предприятий.

2. Образование направлено на занятость студентов в международном бизнесе, промышленных группах, транснациональных корпорациях. Студенты получают базовое национальное и международное специализированное образование, исходя из индивидуально составленного учебного плана, адаптируемого для конкретных предприятий ряда промышленных групп.

3. Международные исследования находятся в свободном доступе (для преподавателей, студентов, фирм и т.д.) и поддерживаются крупными промышленными группами.

Сценарий 2. ***Университет на службе у регионов и муниципалитетов***

В этом сценарии вузы сосредоточиваются на национальных, региональных или местных целях и задачах. Они объединяются с местными властями и направляют свою образовательную и исследовательскую деятельность на удовлетворение нужд территориальных сообществ. В этом случае высшее образование финансируется и управляется государственными властями.

Небольшое число «элитных» университетов и их исследовательских департаментов принимают участие в международных исследованиях. Остальные университеты ориентированы на обучение и исследования, которые отвечают нуждам муниципалитетов и региона. Выход на международный уровень здесь не так актуален, поэтому проблема с финансированием стоит не так остро. Местные власти и фирмы поддерживают местные университеты. Региональные вузы реагируют на спрос. Например, предлагают познавательный досуг пожилым людям. В регионах, где население уменьшается или «устаревает», вузы не исчезнут, как предсказывали несколько лет назад, а переориентируются на новых потребителей – слушателей программ повышения квалификации от 40 лет и старше. Исследования будут проводиться в области литературы и социальных наук, так как университеты этого типа сохраняют национальную культуру.

В этом сценарии функции университета следующие:

1. Университеты концентрируются на локальных и национальных целях и задачах, посвящая свою деятельность удовлетворению нужд местных предприятий и сообщества – региона или муниципалитета.

2. Университеты более направлены на обучение,

2 В данном подразделе использованы материалы О. Курбатова, доцента хабилитат, Университет Париж 13, где анализируются предложенные Международной ассоциацией профессоров и лекторов университетов (IAUPL) при ЮНЕСКО сценарии (модели) развития университетов до 2030 года, с точки зрения их взаимодействия с частным сектором и с социальными партнерами [Curbatov, 2012, 2015]. Международная ассоциация профессоров и доцентов университетов (IAUPL) – международная неправительственная организация, создана в 1944 году европейскими профессорами, нашедшими во время Второй мировой войны убежище в Великобритании, в том числе Рене Кассеном, будущим Нобелевским лауреатом, получившим премию мира. С 1947 года Ассоциация является официальным партнером ЮНЕСКО, ее цель – продвижение и защита университетских свобод, академическое содружество, межвузовские обмены идеями на международном уровне, международная академическая мобильность: https://iaupl.wordpress.com/a-propos/

чем на исследования и определяют приоритеты основного и дополнительного онлайн образования.

3. Образование на национальном языке учитывает развитие и привлекательность регионов, а также направлено на укрепление экономических отношений с субъектами бизнеса для трудоустройства студентов.

4. Вузы этого типа используют особенности «чередующегося образования» – студент обучается в университете и одновременно является работником предприятия, где имеет наставника. Обучение идет с периодами чередования занятости университет-предприятие: два дня в университете – три дня на предприятии, или понедельными чередованиями.

Сценарий 3. ***Университет – новая ответственность государства***

В этом сценарии высшее образование, в основном, финансируется государством, однако университет самостоятельно определяет свою ответственность в сферах образования и исследований, исходя из спроса и притока внешних ресурсов. В государственном университете основная часть деятельности финансируется из бюджета страны, поэтому студенты оплачивают только право прикрепления (200–600 евро в год). Другое преимущество – качество преподавания, высокая вероятность трудоустройства после окончания.

Большинство государственных университетов расходует часть своих собственных фондов на исследования, но специальные исследовательские проекты финансируются из государственных фондов на конкурсной основе.

В сценарии Университета 3:

1. Образовательная деятельность на местном уровне помогает студентам находить работу. Вместе с тем, такой университет может не давать наивысшее качество образования, поскольку не обладает ресурсами, достаточными для получения знаний международного уровня и создает риск разрозненности знаний.

2. Статус преподавателей-исследователей признан на местном, но не на мировом уровне.

3. Университет, в основном, финансируется из государственных фондов, но на конкурсной основе может получить средства от частных организаций.

4. Университеты автономны, границы между частными и государственными учреждениями размыты. Это обусловливает тенденции к их слиянию и объединению по собственному решению, исходя из новых стратегических целей (пример слияния университетов Франции в 2013–2016 годах).

5. Исследования проводятся небольшим числом ведущих учебных заведений на конкурсной основе с привлечением выдающихся преподавателей-исследователей.

6. Преподавание ведется преимущественно на национальном языке с учетом выбора некоторых приоритетов, которые направлены на новую ответственность и адаптацию преподавания на языке страны-партнера (английский, китайский, русский, т.д.).

Сценарий 4. ***Университет «Высшее образование Inc.»*** (или корпоративный университет)

В этом сценарии учреждения высшего образования конкурируют на международном уровне за оказание образовательных услуг на коммерческой или корпоративной основе. Исследования и образование все больше отдаляются друг от друга. Вузы концентрируются либо на образовании, либо на исследованиях. Научно-исследовательские университеты минимизируют оказание образовательных услуг, их оказывают учреждения профессионального образования.

Бизнес-образование представляет важную часть мирового рынка образования. Оно характеризуется жесткой конкуренцией среди студентов, открытием филиалов ведущих вузов за границей, в частности, по стандартам MBA. Бывшие «развивающиеся страны» быстро приобретают сравнительные преимущества в специфических отраслях исследований (например, технологии в Индии, агрономия в Китае и т.д.), аутсорсинг исследований становится частой практикой. Индия и Сингапур являются ведущими экспортерами образовательных услуг в развивающихся странах. На рынке исследований в странах наблюдается жесткая конкуренция по привлечению «суперзвезд» университетских исследований.

Английский язык становится языком науки и образования второго уровня образования (магистратура), в то время как местные языки используются больше в бакалавриате.

Появляется все больше корпоративных университетов или центров обучения, которые экспортируют свое образование в зарубежные страны (например, «Газпром» в России или аэропорты Парижа во Франции имеют свои центры подготовки и переподготовки кадров).

Наука в Университете 4 отделена от образования с выделением сравнительных преимуществ в различных странах, а также с возможностью аутсорсинга исследований. Роль преподавателей-исследователей отделена от их миссии создания новых знаний.

Сценарий 5. ***Убер – университет***

Речь идет об «уберизации университета», функционирующем на основе информационных платформ (типа платформы Убер), которая появилась в 2016 году. Данный тип университета требует дальнейшего уточнения модели функционирования. Инновации в области информационных компьютерных технологий расширили возможности для получения образования, развили новые инструменты обучения. Появление массовых открытых онлайн-курсов, или MOOCs в 2012 году привело к применению новых технологий для охвата новой аудитории. Эти тенденции усиливаются благодаря глобализации высшего образования.

Исходя из обзора моделей, предлагаемых французскими исследователями, можно сделать вывод о неоднозначности в решении вопроса о наиболее перспективной модели будущего университета. Моделей несколько, с чем мы готовы согласиться. Перспективы кооперации между университетом и частными предприятиями, предложенные IAUPL в контексте глобализации, интересны, но насколько готовы преподаватели, студенты и исследователи к таким радикальным сценариям?

Среди концепций российских ученых выделим интересную позицию А.И. Боровкова, проректора по перспективным проектам Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого (СПбГПУ), который считает, что «успех ждет только тех, кто освоит построение «фабрик будущего» как основных компонентов цифровой экономики, ведь «ключевым ядром IV промышленной революции является парадигма перестройки производства: от традиционного к передовому» [3]. Автор убежден, что модель «фабрики будущего» (или внедренческого университета) самым тесным образом связана с моделью вуза. В концепции инжиниринговой деятельности таких моделей он выделяет четыре типа университета.

Университет 1.0 – это «обычное» образовательное учреждение высшей школы (ОУВШ); Университет 2.0 – ОУВШ с доминированием научно-исследовательской деятельности; Университет 3.0 – ОУВШ предпринимательского типа, генерирующее вокруг себя экосистему инноваций (стартапы, малые инновационные предприятия); Университет 4.0 – имеет передовое подразделение, например, инжиниринговый центр, и готов решать задачи, вызывающие сложности у промышленности, различных секторов экономики. Последняя модель развития активно внедряется в СПбГПУ, в котором создан комплекс научно-исследовательских подразделений, известных своими проектами компьютерного инжиниринга. Так, с 2012 года осуществляется развитие стратегической инициативы «Профессиональное сообщество практик «Материаловедение – Инжиниринг – Промышленный дизайн», СПбГПУ является участником 20 программ инновационного развития госкомпаний, в том числе: ГК «Ростехнологии», ГК «Росатом», «Газпром», «АВТОВАЗ», «ОПК «Оборонпром», «ОАК», «ОСК», «Роснефть», «РусГидро», «РКК «Энергия» им. С.П. Королева», «ФСК ЕЭС», «Холдинг МРСК», «Концерн «МПО-Гидроприбор», «ЦТСС» и других; семи технологических платформ [Высокотехнологичный компьютерный инжиниринг…, 2014. С.107].

Российские эксперты выделяют и другие классификационные признаки: академические, интернациональные, предпринимательские, исследовательские университеты, и в ходе реформы высшего образования с 2012 года сформирована высшая университетская лига. В 2017 году в России насчитывается 41 ведущий университет (в том числе 29 национальных исследовательских, девять федеральных, университеты-участники программы «5–100»), 14 вузов-участников программы «Кадры для регионов», продолжается формирование сети (свыше 40) опорных университетов в субъектах РФ.

В числе наиболее перспективных моделей развития университета, разработанных не только концептуально, но и активно действующих на практике, отметим модель Университета Лазурного берега, внедряемую французскими исследователями-разработчиками из Университета Ниццы София-Антиполис. В ней реализуется попытка разрушения барьеров – между дисциплинами, государственными и частными исследованиями, фундаментальными, прикладными и НИОКР, студентами и исследователями. Конструктивная составляющая модели направлена на создание новых взаимодействий вокруг проектов с компаниями и территориями. Девиз проекта: наука не ради науки, а ради людей, живущих на территории.

Эта модель основана на кластерном подходе к университету как образовательному, научно-исследовательскому центру и координатору регионального развития. Новая модель университета во Франции является составной частью реформы высшего образования. В ней реализуются усилия по объединению обучения, науки и территориального развития, внедрению инноваций и формированию инноваторов.

Вместо выводов. Динамика мирового развития, переход к новому технологическому укладу в ходе информационной революции демонстрируют эволюционный сценарий развития модели университета. В настоящее время одновременно действуют и развиваются все перечисленные выше модели. У каждой из них есть собственная ниша на рынке образовательных услуг, есть спрос, который стимулирует адаптацию предложения услуг высшего образования к разнообразным типам потребителей.

В эту схему развития моделей университетов укладываются и опорные региональные университеты, и федеральные образовательные центры, и передовые научно-исследовательские университеты, создаваемые в ходе реформы высшего образования в России. Однако основным барьером на пути актуализации нового типа университета являются ключевые игроки рынка и спрос на инновации: по нашим оценкам, всего 5% предприятий России реализуют разработку и внедрение технологических инноваций, а не половина, как в развитых странах. Наши отрасли слабо настроены на инновации и спрос в отношении будущих инноваторов. Между тем, Франция в 2016 году стала второй страной в

3 Боровков А.И. II Общероссийский Форум «Новые кадры ОПК: молодые таланты России» (Москва, 14–15 декабря 2016 г., ЦВК ЭКСПОЦЕНТР). URL: http://forum.cadry-opk.ru/files-programm-2016.pdf

мире, после США, по числу стартапов, значит, удалось достичь главной цели реформы – связать высшее образование, науку и внедрение их совместных результатов.

Литература

Адамский А.И. Образовательная политика в 2017 году обещает быть скучной. *Вести образования*. 2017. № 1(139).

Высокотехнологичный компьютерный инжиниринг: обзор рынков и технологий. СПб.: Изд-во Политехнического университета, 2014.

Ф. Видаль, Е. Пономаренко. Реформа высшего образования и науки во Франции. Дисциплинарность и трансдисциплинарность в образовании и научных исследованиях. М.: Изд. дом Дело, 2016.

Виссема Йохан (J.G. Wissema, 2009) Университет третьего поколения. М.: Олимп-Бизнес, 2016.

Клячко Т.Л., Мау В.А. Будущее университетов. М.: Изд. дом Дело, 2015.

Малешин Д. «Высшее образование. Высшая средняя школа». *Ведомости*. 26.10.2016. № 4190.

Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. М.: Прогресс, 1966. («The Production and Distribution of Knowledge in the United States». 1962).

Пономаренко Е.В. От совместных образовательных программ к новой модели университета: опыт России и Франции // Партнерство Франции и России: интернационализация образования и науки, роль и возможности русского языка. Выпуск 2. М.: Изд. дом Дело, 2017.

Beerkens E. The end of the university? Not likely E. University World News. September 14. 2013. № 287.

Curbatov O. Le role des universités et des universitaires dans l'économie de la connaissance. Chisinau-Paris. 2012.

Courbatov O. Knowledge marketing – etre compétent dans une économie compétitive. Impressum: Ch; Association «Puissance des Connaissances». 2015.

References

Adamskij A. I. Educational policy in 2017 promises to be boring. *Vesti obrazovanija.* 2017. №. 1(139). In Russian.

Beerkens E. The end of the university? Not likely E. *University World News*. September 14. 2013. № 287. In English.

Courbatov O. Knowledge marketing – etre compétent dans une économie compétitive. Impressum: Ch; Association «Puissance des Connaissances». 2015.

Curbatov O. Le role des universités et des universitaires dans l'économie de la connaissance. Chisinau-Paris. 2012.

High-tech computer engineering: an overview of markets and technology. SPb.: Publishing house of Polytechnic University, 2014. In Russian.

Kljachko T. L., Mau V. A. The future of universities. M.: publishing house 'Delo', 2015. In Russian.

Maleshin D. Higher education. Higher secondary school. *Vedomosti.* 26.10.2016. № 4190. In Russian.

Mahlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States. M.: Progress, 1966. In English.

Ponomarenko E. V. From joint educational programs to the new model of University: the experience of Russia and France // the Partnership between France and Russia: internationalization of education and science, the role and potential of the Russian language. Issue 2. M.: publishing house 'Delo', 2017. In Russian.

Vidal F., Ponomarenko E. Reform of higher education and science in France. Disciplinary and transdisciplinarity in education and research. M.: publishing house 'Delo', 2016. In Russian.

Vissema J. G. The University of the third age. M.: Olimp-Biznes, 2016. In Russian.

ОФИЦИАЛЬНО

Ректор РАНХиГС Владимир Мау избран президентом Российско-Французского университета

20 октября в Париже состоялось заседание Совета Российско-Французского университета. Президентская академия является одним из учредителей РФУ (образован в 2016 г.). Консорциум содействует академической мобильности обучающихся и развивает совместные научные исследования. РФУ был создан решением по итогам XXI сессии Российско-Французского совета по экономическим, финансовым, промышленным и торговым вопросам (СЕФИК, 25 января 2016 г.).

На заседании совета в Российском духовном культурном центре в Париже собрались представители восьми вузов, которые входят в Российско-Французский университет: РАНХиГС, Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития РФ (ВАВТ); Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ»; Российского университета дружбы народов (РУДН); Университета Ниццы – София Антиполис; а также бизнес-школ EDHEC, NEOMA и SKEMA.

Ректор Президентской академии Владимир Мау был утвержден президентом РФУ на всеобщем голосовании руководителей вузов-участников. В соответствии с Уставом университета (подписан 4 апреля 2016 г.), его президент избирается ежегодно по принципу ротации. До этого РФУ возглавляла ректор Университета Ниццы – София Антиполис мадам Фредерик Видаль, которая стала министром образования Франции.

Источник:
http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vladimir-mau-izbran-prezidentom-soveta-rossijsko-francuzskogo-universiteta?searchin=1&searchword=%D0%A2%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BD

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-64-67

О ПРИЕМАХ И СПОСОБАХ ПРЕПОДАВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ДИСЦИПЛИН

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

Аннотация: В статье рассмотрены и проанализированы основные подходы к преподаванию юридических дисциплин в условиях реформирования системы образования. По мысли автора, необходимо поддерживать баланс доктринального образования и профессиональной подготовки студента, а также стремиться к тому, чтобы студент освоил философские основы профессии юриста и в любой ситуации мог найти нужный юридический инструментарий для решения поставленных задач. Главное состоит в том, чтобы научить студента приемам системного оперирования юридическим инструментарием и добиться, чтобы он овладел навыками профессионального мастерства. Для того чтобы выработать и закрепить эти навыки, надо предложить студентам различные типы и способы учебного взаимодействия и обеспечить их активную вовлеченность в процессы поиска и обмена информацией, обсуждения поставленных проблем, выработки решения в команде, обоснования занятой позиции и т.п. Изучение юриспруденции должно базироваться на усвоении отраслевой теории права. Тематический план занятий должен быть таким, чтобы при проведении лекционных и семинарских занятий затрагивалось как можно больше сложных теоретических вопросов, особенно из основополагающих разделов. Задача преподавателя не сводится к передаче научных сведений о предмете – он должен помогать студенту в поиске знаний и осуществлять методически грамотное руководство.

Ключевые слова: юридические специальности, профессиональная подготовка студента, навыки профессионального мастерства, технологии обучения в высшей школе, эффективные приемы обучения, методика преподавания, формы обучения

Чеговадзе Л.А. О приемах и способах преподавания юридических дисциплин. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 64–67.

ABOUT TECHNIQUES AND METHODS OF TEACHING LAW DISCIPLINES

LYUDMILA A. CHEGOVADZE, **Dr. Sci. (Law), Professor of the Faculty of Law named after Speranskii M.M.**
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606). E-mail: chegovadze-la@ranepa.ru

Abstract: The article considers and analyzes the main approaches for teaching law disciplines in the context of reforming the education system. According to the author's opinion, it is necessary to maintain the balance of the doctrinal education and professional training of the student, and also to strive for the result of mastering by the student the philosophical foundations of the profession of a lawyer so that he can find necessary legal tools for solving tasks in any situation. The main thing is to teach the students the methods of systemic operation with legal tools and to ensure that he has mastered the professional skills. In order to develop and consolidate these skills, students must be offered different types and methods of learning interaction and ensure their active involvement in the processes of searching and sharing information, discussing the problems posed, working out a solution in the team, justifying the position taken, etc. The study of jurisprudence must be based on mastering the branch theory of law. The thematic curriculum must include as many as possible complex theoretical questions, especially from the fundamental sections during lecture and seminar sessions. The task of the teacher must not be limited to transfer of scientific information about the subject – he must help the student search for knowledge and implement methodically competent training.

Keywords: legal specialties, professional training of the student, professional skills, technology of teaching in higher school, effective methods of teaching, teaching methods, forms of training

Chegovadze L.A. About the techniques and methods of teaching law disciplines. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 64–67. In Russian.

Введение

В условиях реформирования системы образования процесс обучения юридическим специальностям должен быть направлен не только на то, чтобы дать студентам знания, но и привить им навыки и приемы применения правовых норм. Для этого необходимо поддерживать баланс доктринального образования и профессиональной подготовки студента, а также стремиться к тому, чтобы студент освоил философские основы профессии юриста и в любой ситуации мог найти нужный юридический инструментарий для решения поставленных задач.

Для студента оказывается важным приобретение глубоких теоретических знаний, навыка проводить юридическую квалификацию фактических обстоятельств при спорной ситуации. Преподаватель должен уметь показать, какие знания получают при изучении каждой темы и как их можно использовать сначала в процессе дальнейшего усвоения материала, а затем на практике. У обучающихся возникает желание не только понять и усвоить теоретические выкладки и постулаты, но и научиться применять полученные знания, и на этой основе выработать и закрепить навыки практикующего юриста. Как известно, человек делает только то, что хочет, поэтому преподаватель должен уметь направить студента, методически подсказать, что и как делать в направлении каждой из поставленных целей.

Эти цели достижимы при правильной постановке задач обучения и выбора надлежащих средств их решения. Главное состоит в том, чтобы научить студента приемам системного оперирования юридическим инструментарием и добиться, чтобы он овладел навыками профессионального мастерства. Поэтому технологии обучения должны сочетать традиционные и активные формы. В отличие от традиционных методов обучения, активные формы предполагают не только общение преподавателя и студента, но и студентов между собой. Роль преподавателя в ходе такого обучения сводится к тому, чтобы указать студенту информационные источники, необходимые для поиска ответа на поставленные вопросы, и помочь освоить те приемы и методы, оперируя которыми можно решить ту или иную задачу. Тем самым приобретаются базовые навыки профессионального мастерства практикующего юриста. Для того чтобы выработать и закрепить эти навыки, надо предложить студентам различные типы и способы учебного взаимодействия и обеспечить их активную вовлеченность в процессы поиска и обмена информацией, обсуждения поставленных проблем, выработки решения в команде, обоснования занятой позиции и т.п.

При изучении дисциплины любой сложности преподаватель должен предложить такую методику, которая бы максимально упрощала процесс изучения науки, выработки и закрепления навыков. Вместе с тем не стоит забывать правило Альберта Энштейна: «Все следует упрощать, насколько это возможно, но не более». Изучение юриспруденции, как и любой другой познавательный процесс, должно базироваться на усвоении отраслевой теории права. Тематический план занятий должен быть таким, чтобы при проведении лекционных и семинарских занятий затрагивалось как можно больше сложных теоретических вопросов, особенно из основополагающих разделов. Если, к примеру, в курсе теории права студент не приобрел достаточных знаний о понятии и системе элементов правоотношения, у него будут определенные сложности: сначала с изучением гражданского правоотношения, которые вновь возникнут при рассмотрении вещных правоотношений, обязательств, возникающих на основе соглашений и деликтов, наследственных правоотношений и т.д. Поэтому преподаватель должен так поставить образовательный процесс, чтобы вместе со студентами двигаться от теории к практике, а, разрешая проблемы практического свойства, снова возвращаться к теории, опираясь на системное знание материала. «Кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «натыкаться» на эти общие вопросы» [Ленин, 1972. С. 368].

Эффективные формы и приемы обучения

Ученые определяют степень эффективности обучения в зависимости от используемых форм обучения. Так, среднестатистический студент от получаемой информации усваивает на слух – 20%, визуально – 30%, на слух и визуально – 40%, при устном обсуждении темы – 60%, при самостоятельном обнаружении и формулировании проблемы – 80%, при самостоятельном разрешении проблемы – 90%. Принимая это во внимание (а также общепризнанный постулат о том, что хорошо все то, что в меру), надо стремиться к сочетанию различных форм обучения, не отказываясь ни от одной из них. Этим достигается очень важная задача – внесение разнообразия в процесс преподавания с помощью перехода от одного вида занятий к другому. Как правильно отмечается в юридической литературе, ценность практических занятий как формы обучения заключается в том, что они предусматривают самостоятельное изучение студентами литературы и нормативных материалов по темам, предусмотренным программой [Рясенцев, 1939. С. 31].

Активные формы обучения имеют определенные особенности, которые надо иметь в виду при разработке методических материалов:

– студенты вовлекаются в проблемные ситуации, сходные с делами, возникающими в практической деятельности, и приобретают ценный опыт;

– ситуация, предлагаемая студенту, является обучающим материалом, поэтому по степени сложности она должна быть соразмерной уровню подготовленности студентов;

– обстановка на занятиях должна быть такой, что-

бы разбирая ситуацию, студенты работали как непосредственные участники дел, обязанные принимать самостоятельные решения, поскольку задача дана для того, чтобы студенты осваивали инструменты своей будущей профессии;

– разрешение проблемы требует умения взаимодействовать с другими участниками группы, поэтому учебный процесс предполагает не только личный, но и совместный анализ, коммуникативное общение, налаживание и динамику межличностных связей;

– участие преподавателя в занятии состоит в том, чтобы дать основные направления самостоятельной работе студентов, научить их критическому анализу своих собственных способностей и умений;

– роль преподавателя заключается также в том, чтобы разделить работу на отдельные этапы, подвести итоги каждого из них и в процессе анализа работы студентов (их успехов, погрешностей и недочетов) провести позитивный критический разбор, обобщить то, что получилось.

Студент, изучающий право, лучше усваивает юридическую конструкцию, облеченную в конкретную форму социально-правовой ситуации, поскольку абстрактные правоположения легче всего доступны начинающим, если объясняются на конкретных случаях и по их поводу [Вавин, Иеринг, Каминка, 2011. С. 35]. Одним из важных приемов обучения юридической специальности является решение задач различной степени сложности. Если преподаватель задается целью проверить, насколько студенты усвоили нормативный материал раздела или параграфа, следует предложить так называемое односложное практическое задание. Например, при изучении темы «Заключение договора» можно предложить студентам выполнение таких односложных заданий: коммерческая фирма «Топ» направила другой коммерческой фирме «Хлоп» письмо, в котором предложила в течение пяти дней с момента получения обращения доставить по ее адресу 20 тонн дизельного топлива. В ответ фирма «Хлоп» на следующий день после получения письма отгрузила товар по указанным в письме реквизитам и выставила счет на оплату. Вопрос: «Как вы считаете, фирмы «Топ» и «Хлоп» заключили договор?» Этой задачей мы проверили, знает ли студент норму пункта 3 статьи 438 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Чтобы оценить, умеет ли студент толковать и применять закон системно, нужно дать такие задания, решение которых потребует обратиться к нормам различного уровня: и специальным, и общим, и нормам-принципам. Например, следующая задача. Петр взял взаймы у Ольги 300 тыс. руб. без письменного оформления. Через год Ольга получила перевод на половину суммы займа и письмо, где говорилось: «Вторую половину долга жди через полгода». Прошел еще год и, не получив деньги, Ольга решила обратиться в суд. Но юрист сказал ей, что надежнее ждать, когда заемщик сам вернет долг, поскольку истек срок исковой давности и дело в суде она проиграет. Вопросы: 1. Нормы какой главы Гражданского кодекса Российской Федерации следует использовать при заключении договора Ольги и Петра? 2. Может ли Ольга обратиться в суд для защиты своих имущественных интересов? Если да, то назовите нормативные основания; если нет, то объясните причины. 3. Определите юридическое значение факта возврата денег почтовым переводом и оцените содержание письма Петра?

Цель этого задания состоит в том, чтобы проверить, насколько студенты смогли освоить навык системного толкования норм гражданского права, учитывая, что при его решении потребуется знания таких разделов, как договор займа, сделки, сроки (в том числе исковой давности), юридические факты, принципы гражданского права.

Рассмотрим наиболее сложные, требующие достаточно серьезной подготовки, задания. Преподаватель предлагает студентам материалы конкретного дела, по которому принято решение. Студентам выдаются только исходные материалы; предлагается принять решение самостоятельно. Например, выдается договор, документы, подтверждающие исполнение договорных обязательств одной из сторон, и документы, свидетельствующие о ненадлежащем исполнении обязательств другой стороной. По заданию нужно найти основания для предъявления претензии и ее составить.

Можно разделить студентов на подгруппы, каждой из которых дают одинаковое задание. Необходимо следить за тем, чтобы каждая подгруппа выполнила задание самостоятельно, а затем под руководством преподавателя обсудить варианты. Для того чтобы этот обучающий прием был эффективен, в аудитории надо создать такую атмосферу, при которой студенты будут заинтересованы в нахождении правильных ответов (в противном случае они просто могут не захотеть включиться в обсуждение). Так, можно объявить о начислении дополнительных баллов тем студентам, которые проявят активность на занятии, смогут увидеть и поставить на обсуждение допущенные кем-то ошибки и неточности, четко, со ссылкой на нормы права, обосновать занятую позицию, привести схожие примеры из материалов судебной практики и т.д.

Не менее эффективными приемами обучения являются также разработка задач силами самих студентов, их решение и критическая оценка другими студентами той же группы в присутствии разработчиков. Такой подход позволяет оценить, с одной стороны, насколько студенты усвоили лекционный материал, а с другой – насколько они свободно владеют полученными знаниями и в какой степени освоили навыки профессионального мастерства. Для этого надо предложить исходные материалы: это могут быть решения по конкретным судебным делам, пакеты документов, тексты договоров, копии по-

становлений при дорожно-транспортном происшествии и других спорных ситуациях. Применяя такой прием обучения, всегда надо ставить четкие задачи. Например, выдав решение, определить одно из направлений, по которому студент должен составить задачу или, напротив, дать задание, чтобы студенты определили те направления, которые могут служить исходным материалом при составлении задач.

Роль и значение преподавателя в процессе обучения

Так же значимо подведение итогов практического занятия. На этом этапе проводится диагностика успехов и недочетов в работе студентов в порядке открытого (гласного) комментария. Это делается для того, чтобы выявить ошибки и недочеты, допущенные в работе, сделать их анализ, рассмотреть варианты исправления и предупредить их повторение в будущем. Во время диагностики вырабатываются модели поведения студентов в процессе самоконтроля и оценки работы других участников. В этой части занятия роль преподавателя заключается в том, чтобы оценить, в какой степени студенты смогли определить значимые для решения задачи фактические обстоятельства дела, насколько грамотно им дали юридическую квалификацию, как определили структуру и содержание правовой связи участников ситуации, насколько верно подошли к варианту разрешения спора, насколько были убедительны в собственной позиции, смогли ли обнаружить и показать недостатки решений, варианты которых предлагали другие участники группы.

Преподавателю необходимо помнить, что студенты отличаются друг от друга по способностям, старательности. Некоторые из них активны и инициативны, другие же не проявляют интереса, неуверенны, их «подавляет» более активная часть студентов и т.д. Даже если студент работает не на должном уровне, задача преподавателя – сделать все возможное для поощрения студента в его стремлении добиться хороших результатов, ни в коем случае не смущая его, не высмеивая.

Критические замечания преподавателя позитивны, если:

1) стиль его критики дружеский, а не агрессивный;

2) он четко формулирует тему замечания («Хотелось бы поговорить о том, как в начале работы вы проанализировали проблему, вынесенную на обсуждение; хотелось бы обратить внимание на то, как был поставлен вопрос относительно….» и т. п.);

3) он воспроизводит, повторяет те слова и действия, которые являются предметом обсуждения (например: «Вопрос был поставлен так…»);

4) он объясняет, в чем заключается недостаток действий студента, к чему это может привести / привело (например: «В результате того, что в заявлении было сформулировано требование о…, стал возможным отказ в его удовлетворении, поскольку выбран способ защиты, не соответствующий характеру нарушения субъективного гражданского права»);

5) он размышляет о других вариантах решения проблемы, предлагает пути исправления ошибки, приводит примеры («можно было бы начать с анализа фактов», «можно было бы поставить вопрос по-другому, к примеру, так…»);

6) он создает атмосферу открытости для дискуссий и нацеливает студентов на более удачную работу на следующих занятиях.

Заключение

Критикуя работу какого-либо студента, не надо стремиться перечислять все допущенные им промахи, достаточно отметить два-три недочета. Преподаватель всегда должен помнить золотое правило: сегодня перед тобой студент, а завтра он – твой коллега, поэтому уже сегодня он достоин уважения как один из тех, кто стоит рядом. Безусловно, что изучаемую дисциплину преподаватель знает намного лучше, чем тот, кого он обучает, но это не оттого, что он умнее, – просто он более информирован. Преподаватель должен помогать студенту в поиске знаний и осуществлять методически грамотное руководство.

Литература

Вавин Н.Г., Иеринг Р., Каминка А.И. Казусы по гражданскому праву. М., 2011. 369 с.

Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 15. М., 1972. 583 с.

Рясенцев В. Методика практических занятий (практикумов) по правовым дисциплинам в юридических институтах. *Советская юстиция.* 1939. № 5. С. 31–35.

Janto J.M., Harrison-Cox L.D. Teaching legal research: Past and Present. *Law Library Journal.* 1992. Vol. 84. P. 281–297.

References

Janto J. M., Harrison-Cox L. D. Teaching legal research: Past and Present. Law Library Journal. 1992. Vol. 84. P. 281–297. In English.

Lenin V. I. Poln. sobr. soch. [Complete set of works]. Vol. 15. M., 1972. 583 p. In Russian.

Ryasentsev V. Technique of practical training (workshops) on legal subjects in law institutions. *Sovetskaya Yustitsiya*. 1939. № 5. P. 31–35. In Russian.

Vavin N. G., Iering R., Kaminka A. I. Cases in Civil Law. M., 2011. 369 p. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-68-75

Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону)

НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА КУЗЬМИНА, аспирант кафедры ЮНЕСКО Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nata.flor@mail.ru

ЯНА ВАЛЕРЬЕВНА ШВЕЦ, аспирант кафедры организационного проектирования систем управления Института государственной службы и управления

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

Аннотация. Одной из новаций 2010-х годов является идея делегирования органам управления крупнейших городов части полномочий и ответственности за реализацию национальной политики. Находясь в эпицентре межэтнических взаимодействий, возникновения и разрешения межэтнических противоречий и конфликтов, они обладают наилучшими возможностями мониторинга и контроля ситуации. Реализация этой идеи поставила перед администрациями городов задачу разработки собственных стратегий регулирования межнациональных отношений, поддержания мира и согласия в обществе, которые были бы одновременно согласованы с общенациональной Стратегией страны и отвечали специфике местных реалий. В статье обсуждается вопрос эффективности Стратегий городского развития в сфере регулирования межэтнических отношений. Для городов Пермь, Уфа и Ростов-на-Дону проведен сравнительный анализ целевых региональных и городских Программ поддержания межэтнического согласия, рассмотрена их эволюция, начиная с 1990-х годов.

Ключевые слова: национальная политика, этнополитические отношения, городские агломерации, стратегическое планирование, управление

Благодарность. Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного Российским научным фондом (РНФ) №15-18-00064: «Новые подходы и методы регулирования этнополитических отношений на территории крупнейших городских агломераций России».

Кузьмина Н.В., Швец Я.В. Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону). *Государственная служба*. № 6. 2017. С. 68–75.

ETHNO-CULTURAL COMPONENT IN THE STRATEGIES OF CITY DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF PERM, UFA, ROSTOV-ON-DON)

NATALIA V. KUZMINA, Post-graduate student, UNESCO department,
Institute of Public Administration and Civil Service,
the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation 119571). E-mail: nata.flor@mail.ru

YANA V. SHVETS, Post-graduate student of the Department for Organizational Design of Management Systems, Institute of Public Administration and Civil Service,
the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation 119571). E-mail: shvecana@gmail.com

Abstract: One of the innovations of 2010 is the idea of delegating some part of authority and responsibility for the implementation of the national policy to the administrative bodies of the largest cities. Being in the epicenter of interethnic interactions, emergence and resolution of interethnic contradictions and conflicts, they have the best opportunities for monitoring and monitoring the situation. The implementation of this idea set the task for the city administrations to develop their own strategies for regulating interethnic relations, maintaining peace and harmony in the society, which would be simultaneously coordinated with the National Strategy of the country and would respond to the specifics of local realities. The article discusses the effectiveness of Urban Development Strategies in the area of regulation of interethnic relations. The comparative analysis of target regional and municipal programs for maintaining interethnic harmony in the cities of Perm, Ufa and Rostov-on-Don was conducted; the evolution of those programs has been considered since the 1990s.

Keywords: national policy, ethnopolitical relations, urban agglomerations, strategic planning, management

Acknowledgment. The article was prepared within the framework of a project supported by the Russian Science Foundation (RNF) No. 15-18-00064: "New approaches and methods of regulation of ethnopolitical relations in the territory of the largest urban agglomerations of Russia".

Kuzmina N.V., Shvets Y.V. Ethno-cultural component in the strategies of city development (on the example of Perm, Ufa, Rostov-on-Don) *Gosudarstvennaya sluzhba*. №6. 2017. P. 68–75. In Russian.

Введение

Россия исторически является домом для представителей множества национальностей, народностей и вероисповеданий. Эта аксиома, многократно озвученная с разных трибун, в неявном виде содержит два утверждения. Первое – многовековой опыт совместного существования народов в едином государстве привел к выработке общих принципов миролюбия, взаимного уважения и соблюдения «границ допустимого» в отношениях между разными этносами. Второй – отношения между государством и населяющими его народами всегда были в фокусе внимания российской власти, что позволило накопить огромный опыт этнополитических взаимодействий и наработать арсенал управленческих средств – разных для разных регионов страны. Эти тезисы вряд ли кто-то будет оспаривать. Однако времена меняются, и вопрос о соответствии принятых управленческих подходов к новым управленческим задачам периодически актуализируется, требуя пересмотра приоритетов национальной политики. Если еще недавно – в советские годы и первое постсоветское десятилетие – проблемную зону национальной политики составляли отношения федерального центра, национальных республик и автономий, ставших субъектами Российской Федерации, что требовало сосредоточения на разработке стратегий, обеспечивающих единство страны с учетом специфики этнических территорий, то сегодня фокус этнополитических проблем сместился от регионов к городам. По мнению Э.А. Паина, изменились не только их содержательные, но и географические характеристики, «на первый план вышли те противоречия, которые чаще всего обозначают как межэтнические или межконфессиональные столкновения интересов мигрантов и принимающего сообщества на территории крупнейших городов и агломераций страны» [Pain, 2016, P. 66]. Российское общество, а вслед за ним и власти всех уровней – от муниципальных до федеральных, чутко реагируют на эти изменения. Чаще всего эта реакция имеет негативный характер. Социологи фиксируют резко выросший за постсоветские годы уровень ксенофобии российского населения, прежде всего, в крупнейших городах страны, столкнувшихся с интенсивными миграционными процессами и ростом этнокультурной разнородности населения. Люди требуют от властей рестриктивных мер в отношении мигрантов и политики ограничений; власти, реагируя на этот запрос, балансируют между кнутом для так называемых «нелегальных мигрантов», не имеющих российского гражданства, и пряником для «своих» меньшинств, не только из числа российских народов, но и выходцев из соседних постсоветских государств. Одновременно наиболее квалифицированные эксперты страны и представители национальных элит (политических и интеллектуальных) вовлечены в процесс обновления государственной Стратегии национальной политики, расширение ее предметного поля. В данной статье мы попытаемся оценить, в какой мере удалось решить задачу разработки собственных стратегий регулирования межнациональных отношений, поддержания мира и согласия в крупных городах или хотя бы приблизиться к ее решению. В качестве примера нами были выбраны крупнейшие города России, в которых сложились и проявили себя различные формы взаимодействия культур: Пермь (Пермский край), Уфа (Республика Башкортостан) и Ростов-на-Дону (Ростовская область).

Регулирование межэтнических отношений в Перми

Пермь – крупный промышленный центр, расположенный между макрорегионами Поволжья и Урала. Однако слава города связана не только с производственными достижениями, но и с новациями в сфере культурного проектирования, привлечением столичных специалистов для переформатирования местной символической и культурной повестки дня. В Перми впервые в России для решения задач городского развития был применён программно-целевой подход (ПЦП) и разработан мастер-план (2008), который лег в основу Генерального плана города (2010). Его стержневой идеей стал революционный для российского градостроительства принцип: город создаётся и развивается не только благодаря наличию плана, но и потому, что его жители проявляют интерес к его судьбе. Этот опыт привнесенной модернизации закончился «срывом» и уголовными делами из-за необоснованных, с точки зрения прокуратуры, трат на западных специалистов – разработчиков городского мастер-плана. Тем не менее, сам процесс разработки этого документа, сопровождавшие его экспертные дискуссии и публичные дебаты, вовлечение широкого круга специалистов и столкновение разных мнений значительно повлияли на представления местных управленцев, изменив их отношение к стратегическому планированию. Этот запрос на видение будущего, сочетающего в себе планы и представления разных агентов городского развития (федеральные и региональные власти, местные администрации, население, бизнес, институты гражданского общества и национально-культурные объединения, СМИ и пр.), стал восприниматься не как эксперимент по настройке связей между властью и обществом, а как норма практического управления. Неслучайно Пермь – это один из немногих российских городов, где был поднят вопрос о роли местного самоуправления в достижении межэтнического согласия.

В марте 2014 года в Перми при городской думе был создан Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям (в 2017 году он был переподчинен главе города). Появление данной институции было результатом кампании по созданию подобных совещательных органов во всех крупных городах России, которая началась после московских событий на Манежной площади в 2010 году и тезисов В.В. Путина о национальной политике, опубликован-

ных в Независимой газете в 2012 году. Необходимость таких совещательных органов обосновывалась вполне здравыми аргументами, допускающими, что этнополитические конфликты могут зарождаться далеко за пределами города, но происходить очень локально, в конкретных микрорайонах. Поэтому ответственность, которая лежит на местных властях и гражданском обществе за сохранение межэтнического равновесия, очень велика. В ноябре того же 2014 года в Перми прошел саммит городских микрорайонов, где обсуждались возможности института территориального общественного самоуправления (ТОС) как инструмента профилактики потенциальных конфликтов. По словам депутата Пермской городской думы Ирины Горбуновой, если ТОС создан не по формальному принципу, то он может стать реальной связью между населением и всеми ветвями власти, внести «свой вклад в дело укрепления межнациональных отношений. Если изначально воспринимать эти организации как объединение жителей, направленное на решение местных, локальных проблем, то ведь неважно какой национальности жители собрались. Главное, что объединяет людей в ТОС – это реальный интерес в общем деле» [1]. Однако даже на саммите, не говоря уже о реальной практике, тема *общих интересов* в конечном итоге оказалась сведена к привычной культурной повестке, знакомству народов с культурой друг друга, участию в традиционных праздниках и проведению спортивных мини-турниров между национальными командами. «Профилактика конфликтов» участниками форума, а вслед за ними и администрациями, виделась как своевременное информирование органами местного самоуправления вышестоящих властей о рисках, связанных с мигрантами, поскольку ТОСы – «первые, кто это видит».

В какой-то мере такая трансформация идеи об «общих интересах» в идею «контроля» выглядит закономерной, поскольку находится в полном соответствии с принятой в Российской Федерации управленческой парадигмой национальной политики, которая в неизменном виде спускается с федерального уровня на муниципальный и даже внутригородской. Предполагается, что политика местных властей должна быть калькой государственной, укрепляя межнациональные отношения и межконфессиональное согласие, развивая и поддерживая языки и культуры народов России, но проживающих не в стране, а в отдельном микрорайоне. В том же ключе трактуются и задачи социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактика межнациональных и межэтнических конфликтов.

Пермь имеет большой опыт реализации такого подхода. Решение о целевой бюджетной поддержке сферы межнациональных отношений было принято областным Советом народных депутатов Пермской области еще в 1992 году. С этого времени в регионе было реализовано несколько региональных целевых программ: «Поддержка развития национальных культур народов Прикамья» (1995–1998); «Гармонизация национальных и межнациональных отношений народов Прикамья» (1999–2008); «Программа гармонизации межнациональных отношений» (2009–2013). После принятия в 2012 году Стратегии национальной политики Российской Федерации теперь уже в Пермском крае (объединение Пермской области и автономного Коми-Пермяцкого округа произошло в 2005 году) была принята своя программа реализации федеральной политики укрепления единства российской нации и этнокультурного развития народов России (2014–2020 годы). Это базовые документы, где прописаны принципы политики региона и конкретные механизмы её реализации.

Параллельно с региональными программами с 2014 года началась активная разработка муниципальных программ и стратегий того же рода. В 2016 году вступила в действие программа «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми». Согласно Постановлению администрации Перми, важным условием формирования гражданского общества и укрепления межнационального и межконфессионального согласия в городе является установление толерантного отношения граждан к лицам других национальностей, признание прав каждого гражданина, вне зависимости от его национальной принадлежности. Уровень «толерантности» замеряется социологически, благодаря опросам общественного мнения. Удивительно не это, а то, что такой индикатор рассматривается как показатель эффективности реализации программы, ее KPI, и подобно индексам физической продукции, предполагающей рост производства отдельных товаров или инвестиций в экономику, демонстрирует повышение год от года. Из программы можно узнать, что уровень толерантного отношения жителей Перми к представителям другой национальности, который по оценкам экспертов Пермской администрации составлял в 2016 году 78%, должен вырасти в 2018 до 82%. Благодаря чему – остается неясным.

Фактически идеологию национальной политики в крае и городе формируют чиновники и связанные с администрацией представители экспертного сообщества. Их позиция сводится к тому, что, как выразился бывший губернатор региона О. Чиркунов, «Пермь была, есть и будет стабильной территорией, где все жители едины и стремятся к совместной созидательной работе во благо нашего города». [2] Его слова повторил глава администрации Перми, открывая заседание Совета по межнациональным и межконфессиональным

1 Колышкин А. Межнациональный мир строится на местах. [Электронный ресурс]. http://perm.bezformata.ru/listnews/mezhnatcionalnij-mir-stroitsya-na-mestah/27755522/

2 Новый день. «Пермь – Новый Регион». 09.02.2006. https://newdaynews.ru/perm/55545.html

отношениям в мае 2017 года[3]. Похоже на заклинания. Такая уверенность «отцов города» основывается на данных опросов, проводимых местными социологическими центрами, которые систематически показывают, что более 70% населения города не испытывают неприязни к лицам другой национальности. Правда, из тех же данных следует, что более 70% пермяков считают, что приток инокультурных мигрантов (в городе и регионе отмечено увеличение числа приезжих из Таджикистана, Кыргызстана, Азербайджана, Армении, Узбекистана, республик Северного Кавказа и пр.) в город следует ограничить. Пребывая в уверенности относительно нерушимости традиций терпимости и мирного сосуществования разных народов в Пермском крае, региональное руководство сосредотачивает свои усилия на поддержке этнокультурных проектов, прежде всего художественной и творческой направленности, проведении различных научных этнографических исследований. Проблемы же мигрантов решаются во вторую очередь, проекты по адаптации мигрантов, по сравнению с праздниками, форумами и фестивалями – единичны. Хотя, справедливости ради, нужно отметить, что в городе организован центр по оказанию консультационно-правовых услуг мигрантам и членам их семей, выпускаются разного рода информационные материалы и т.д.

За последние годы в рамках городской программы «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми» прошло множество ярких мероприятий[4], выпущены серии научно-популярных иллюстрированных изданий об истории населяющих регион народов, фестиваль татарской культуры «Пермь – талант лары» стал ежегодным, также, как и мероприятия, приуроченные ко Дню славянской письменности и культуры в рамках «Кирилло-Мефодиевских чтений». Празднование Сабантуя стало столь же привычным, как Масленицы или Пасхи. Одним из самых ярких тематических мероприятий 2016 года стал Всероссийский форум национального единства. Общественная реакция на это событие была очень разной[5]. Большинство посетителей форума сошлись во мнении, что такие праздники интересны. Однако достаточно странно пытаться восполнять в памяти то, что упустило из вида уже целое поколение, поэтому меры по реализации национальной политики государства кажутся явно запоздалыми.

Подводя промежуточный итог рассмотрению актов стратегического планирования в сфере национальной политики в Перми и практики ее имплементации, можно сказать, что лидерство города в использовании проектно-целевого подхода ПЦП к формированию программ городского развития осталось на бумаге. Практические действия городских властей Перми находились в русле старых, еще советских подходов, предполагавших, что регулирование межэтнических отношений – это управление «коллективами народов», сводящееся к удовлетворению их культурных запросов. В результате это влекло за собой этнизацию проблем, возникающих в связи с миграцией. В то же время, проводимая политика принесла свои позитивные плоды, способствуя укреплению межэтнического согласия в городе. Однако не за счет гармонизации межэтнических отношений, поскольку она была направлена на подчеркивание и публичную репрезентацию различий, а благодаря выработке привычки к культурному разнообразию жизни города и внедрению в общественное сознание мысли, что оно защищено институтами власти.

Укрепление межнационального согласия в Уфимской агломерации

Опыт Уфы – административного центра Республики Башкортостан – представляется очень важным для исследования практики достижения локальных компромиссов. По данным переписи населения 2010 года, в Башкортостане проживают представители 118 национальностей и 12 входящих в них этнических групп. Ведущее место по численности и влиянию на общественные отношения занимают три крупных этноса: башкиры (29,5 %), русские (36,1 %) и татары (25,4 %), имеющие многовековую историю взаимодействия и сотрудничества. Этнонациональный фактор оказывает непосредственное влияние на общественно-политическую и социально-экономическую жизнь республики, поэтому неудивительно, что одним из фокусов внимания ее руководства является разработка прочной законодательной базы для национальной политики.

В постсоветские годы в Башкортостане было принято девять нормативно-правовых актов, затрагивающих вопрос регулирования межнациональных и межэтнических отношений. Центральное место в этих документах, начиная с 1993 года, занимал вопрос сохранения и развития культурно-национальной самобытности, прежде всего, башкир. Несмотря на то, что Башкортостан славился бо́льшей благоприятностью этнополитической ситуации, чем другие регионы страны, в условиях кризиса и коренной трансформации российского общества многие старые межнациональные проблемы республики актуализировались, и появилась почва для возникновения новых. На на-

3 Пермь. МК.Ru. 29 мая 2017. http://perm.mk.ru/articles/2017/05/29/v-permi-proshlo-zasedanie-soveta-po-mezhnacionalnym-i-mezhkonfessionalnym-otnosheniyam.html

4 См. подробнее: Форум лучших муниципальных практик (раздел «Реализация муниципальной программы по развитию межнационального и межконфессионального согласия при активном участии общества»). [Электронный ресурс]. http://forum.urc.ru/practice/realizaciya-municipal-noy-programmy-po-razvitiyu-mezhnacional-nogo-i-mezhkonfessional-nogo-soglasiya-pri-aktivnom-uchastii-obschestva

5 Всероссийский форум национального единства — 2016: впечатления. [Электронный ресурс]. http://gipnoz-life.ru/2016/11/03/poka-my-ediny-permskij-forum-narodnogo-edinstva-2016-ne-gipnoz/

строениях и самочувствии населения Башкортостана негативно сказывалось и ухудшение межнациональных отношений в других регионах России и странах СНГ. По мнению башкирских экспертов, за ширмой внешнего благополучия в республике скрывается латентная напряжённость [Нигматуллина, 2009. С. 91].

Только спустя десятилетие в Государственной программе «Народы Башкортостана» (2002) был поднят вопрос об оптимизации межнациональных отношений, что впервые в республиканском нормотворчестве было обозначено как главное условие существования цивилизационно-культурного многообразия республики. Пик принятия программных документов в сфере национальной политики пришелся в Башкирии на 2010-е годы, после утверждения Указа Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», где была обозначена основополагающая роль этнического фактора в обеспечении безопасности общества и государства.

В 2010 году, после ухода в отставку М. Рахимова и назначения на пост главы республики Р. Хамитова, Министерство культуры и национальной политики Республики Башкортостан было переименовано в Министерство культуры Республики Башкортостан. Этот формальный для постороннего наблюдателя акт был наполнен глубоким политическим смыслом в республике, позволяя сместить акцент с башкирской культуры на башкортостанскую как симбиоз культур многих живущих в республике народов и, прежде всего, русских, татар и башкир. Со сменой руководства в республике сменились не только вывески, но и принципы политики. Так, принципы кадровой политики, бывшей ранее источником постоянной межэтнической напряжённости, стали меняться в пользу профессионализма, хотя проблема этнического подбора кадров так и не была решена.

В 2013 году вышло сразу два нормативно-правовых акта, регламентирующих сферу межэтнических отношений: распоряжение Президента Республики Башкортостан «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в Республике Башкортостан в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и Постановление Правительства Республики Башкортостан «О государственной программе «Развитие культуры и искусства в Республике Башкортостан». Сама программа имела исключительно инфраструктурную направленность, вопросы об идеологических и ценностно-смысловых основаниях развития культуры были предусмотрительно обойдены. Наиболее новым актом башкортостанского правительства является принятое в 2016 году Постановление «Об утверждении государственной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан». Главной целью, заявленной в этом документе, является укрепление гражданского единства и обеспечение гармонизации межнациональных отношений. «Попытки политизации этнического и религиозного факторов» названы деструктивными и оказывающими негативное влияние на развитие межнациональных (межэтнических) отношений в регионе. Особое внимание в программе уделено этноязыковым аспектам, сохранению и развитию языков проживающих на территории региона народов, что рассматривается как важнейший фактор межкультурного диалога и обеспечения социального порядка. Несмотря на эти подвижки, основным направлением национальной политики в Башкирии является поддержка приоритетной роли и функций башкирского этноса, начиная с удовлетворения его этноязыковых и образовательных потребностей и заканчивая особой формой государственности башкирского этноса.

Состояние и перспективы межэтнических отношений в Башкирии на сегодняшний день находятся под пристальным вниманием учёного и экспертного сообщества. Так, в июне 2017 года в Уфе состоялся круглый стол «Межэтнические отношения в Республике Башкортостан и национальная политика в современной России», организованный одним из главных субъектов национальной политики – министерством культуры республики. В рамках мероприятия подробно рассматривался региональный и муниципальный опыт управления в сфере национальной политики, поднимались вопросы внешней и внутренней миграции и их влияния на современное состояние межнациональных отношений в Башкортостане, рассматривался опыт национально-культурных объединений как фактор сохранения и укрепления межнационального единства [Марданов, 2017]. В целом, участники круглого стола отметили высокий уровень консолидации местного сообщества, несмотря на культурно-национальное и этническое многообразие. Во многом такое социальное единство, по мнению А.Р. Даутовой и Е.А. Беляева, обусловлено тем, что в годы советской власти «осуществлялась глубокая социальная модернизация, в ходе которой значительная часть населения страны оказалась связанной общим языковым и культурным стандартом» [Даутова, Беляев, 2016]. С этой точки зрения именно русская культура выступила общей для представителей других этносов Республики. Однако, как отметил политолог Д.Г. Михайличенко, в проекте государственной программы Республики Башкортостан «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан», в целях и задачах «слово “российский” не упоминается ни разу, а из всех этнонимов дважды присутствует слово “башкирский”» [6].

Несмотря на доминирование позитивных оценок национальной политики в Башкортостане, называе-

6 Единство российской нации – в башкирах: госпрограмма Башкирии / Информационное агентство «Regnum». [Электронный ресурс]. https://regnum.ru/news/%20polit/1923927.html (дата обращения: 09.10.2017).

мой конструктивной и успешной, в этой сфере накопилось значительное количество серьезных проблем. Среди них, по мнению А. Юнусовой, *во-первых*, непубличность и формальность деятельности консультативного совета по вопросам национальной политики и межнациональных отношений при Президенте Республики. *Во-вторых*, низкая эффективность работы общественной Ассамблеи народов Башкортостана при высокой активности руководителей национально-культурных объединений, использующих этот орган для продвижения своих целей [Юнусова, 2012]. Важнейшей проблемой, по мнению Ф.С. Файзуллина, является также расхождение этнополитического и социально-экономического статуса основных этносов в Башкортостане. Русские составляют большую часть городского населения республики, формируя соответствующую этногородскую среду, а башкиры, чуваши, марийцы, мордва, удмурты меньше адаптированы к городскому образу жизни, тяготея к сельским и традиционным представлениям [Файзуллин, 2012]. В качестве фактора этнической нестабильности учёный также выделяет расслоение населения региона по профессиональным и имущественным признакам. Он указывает, что «русские и частично татары работают, главным образом, в городских индустриальных отраслях. В то же время именно русские и татары более продвинуты в сфере бизнеса, формируют более обеспеченный в имущественном смысле класс предпринимателей. Такое социальное неравенство башкирским национальным движением, а также национальными центрами малых национальных групп, воспринимается негативно» [Файзуллин, 2012, С. 141].

Другим важным сдвигом в сфере национальной политики Башкортостана, произошедшим после смены руководства в 2010 году, стало выделение Уфы (население – более 1 млн чел. и свыше 100 национальностей) в качестве самостоятельного субъекта правовых отношений, ответственного за выработку собственных нормативных актов, их соблюдение и реализацию. Первым документом, регламентирующим этническую и национальную политику города, стала «Комплексная программа социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2011–2015 годы». Затем было утверждено положение «Об основных мероприятиях, посвященных проведению в 2011 году в Уфимском районе «Года укрепления межнационального согласия». Этот документ продолжил и конкретизировал аналогичный региональный нормативный акт, принятый в том же году. Вопросы национальных и этнических отношений затрагивает и Устав городского округа города Уфы Республики Башкортостан. Согласно Уставу, к вопросам местного значения городского округа относятся разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Однако отсутствие реальной практики применения этих мер лишь подтверждает, что культурное усложнение городского социального пространства национальным, этническим и конфессиональным факторами плохо проработано на правоприменительном уровне, оставляя вопрос управления культурным разнообразием открытым. Другими словами, уфимские власти, получив de juro право субъектности в сфере национальной политики, не смогли (или не захотели) воспользоваться им на деле, ограничившись декларациями и предпочитая не вмешиваться в наиболее острые вопросы городского управления.

Межэтнические отношения в Ростове-на-Дону

Другим примером взаимодействия и конфликтов, имеющих разную природу и последствия, является Ростов-на-Дону, называемый «воротами Кавказа». Город стоит на масштабном геополитическом перепутье: русский аграрный Юг, Северный Кавказ, украинское приграничье и причерноморье, где значительную роль играет турецкий фактор. Ростовская область исторически полиэтнична. На ее территории проживают представители более чем 150 народов и этнических групп, как дисперсно, так и образуя компактные поселения, прежде всего в 17 полиэтничных муниципальных районах юго-востока области. Донское казачество также является специфической особенностью региона. Согласно переписи 2010 года, почти 30 тыс. жителей области идентифицировали свою этническую принадлежность как «казак». Вполне возможно, что следующая перепись покажет рост численности этой категории, популярность которой увеличивается по мере институциализации казачества и признания государством казаков как особого сословия, ориентированного на «службу отечеству». Ростовская область также выделяется тем, что здесь организован постоянный мониторинг ситуации в сфере межэтнических отношений, а для оперативного реагирования на потенциально конфликтные ситуации в органах местного самоуправления созданы специальные отделы (или имеются ответственные сотрудники), курирующие сферу межэтнических отношений. В 2016 году регион подключился к государственной системе мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, разработанной Федеральным агентством по делам национальностей.

Консультативный совет по межэтническим отношениям при губернаторе Ростовской области, который работает с 1992 года, был реорганизован в 2011 году. Сейчас в его состав входят 28 человек, из которых 20 являются руководителями этнокультурных некоммерческих организаций области. Во всех полиэтничных территориях области при администрациях

созданы общественные советы (межэтнического согласия, советы старейшин и другие), обеспечивающие сотрудничество местных этнических групп с органами власти и местного самоуправления. Постановлением правительства Ростовской области утверждён план мероприятий на 2017–2018 годы по реализации в Ростовской области «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Документ носит межведомственный характер и включает комплекс мероприятий, направленных на реализацию государственной национальной политики [Шевченко, 2016, С. 3]. Аналогичные комплексные планы также утверждены и реализуются во всех муниципальных образованиях региона.

Данные социологических исследований, проведенных ФСО России, свидетельствуют о стабильной и контролируемой обстановке в сфере межэтнических отношений. Показатель «доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений» вырос в 2016 году до 73,5% (в 2015 году – 72,3%, рост составил 1,2%). Аналогичный показатель ВЦИОМ – 79%. Согласно Федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014—2020 годы)», эти показатели должны неуклонно расти. Если доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, составляла в 2012 году 50,8% (базовый показатель), то к 2020 году она должна увеличиться до 65%, прибавляя 2–3% ежегодно. Предусматривается и рост уровня толерантности – от 75% в 2012 году до 85% в 2020-м. Конечно, такой подход выглядит наивно-административным, призванным обеспечить доклад об успехах «наверх» или «спускание собак» за неисполнение постановлений «вниз». К реальной толерантности общества такие замеры имеют косвенное отношение, фиксируя скорее ситуативные настроения общества, меняющиеся под влиянием внешних и внутренних обстоятельств. Согласно исследованию, проведённому мэрией Ростова в 2013 году[7], большинство жителей города оценивает уровень напряженности межнациональных отношений как средний, только треть респондентов назвали отношения между людьми различных национальностей «хорошими», в то же время только 8% – «плохими», еще столько же затруднились ответить. Выводы исследования межэтнической напряженности в Ростове-на-Дону, проведенного в 2015 году Институтом социологии РАН, свидетельствуют скорее о постоянной аккумуляции межэтнической неприязни, готовности общества сорваться в конфликт в любой момент: «Если нет никаких инцидентов, то какое-никакое понимание – есть, претензий нет, напряжённости нет. Напряжённость исчезает. А вот когда что-то произойдёт, всё начинается» [Межэтнические отношения…, 2015. С. 48].

Существуют и диаметрально противоположные оценки. По мнению председателя городского комитета по межнациональным отношениям, религии и казачеству Ю. Сергиенко, к межконфессиональным взаимоотношениям жители Ростова относятся скорее индифферентно, не придавая этому вопросу особого значения. О том же говорят и исследователи из Южного федерального университета, оценившие уровень конфликтности межнациональных и межконфессиональных отношений в Ростове-на-Дону как низкий, а саму тему как не актуальную для подавляющего большинства населения: только 5% респондентов рассматривают эту сферу отношений как очень напряженную, критическую [Войтенко, Сериков, Губарев, 2016. С. 67–72].

Описанная противоречивая картина свидетельствует о том, что своими успехами политика регулирования межэтнических отношений в городе и регионе обязана не столько действиям администрации, сколько конформизму населения и его привычке к жизни в полиэтничной среде. Этот вывод косвенно подтверждается и тем, что в программе Ростовской области «Региональная политика», в ее разделе 3.7 «Укрепление единства российской нации и гармонизация межэтнических отношений в Ростовской области», прописано множество значимых целей и мероприятий, направленных на обеспечение межэтнического согласия на муниципальном уровне, однако найти информацию об их реализации и проведении самих мероприятий, а главное, измерить их пользу, практически невозможно. Это порождает сомнения в наличии такой политики на уровне практики, а не демагогии, позволяющей озвучивать сложность стоящих перед городом межэтнических вопросов, но не являющейся инструментом разрешения проблем. По сути, ни в одном из стратегических документов, содержащих разделы, относящиеся к регулированию межнациональных отношений, Ростов-на-Дону не фигурирует в качестве самостоятельного актора, и разделы, посвященные конкретно городу, отсутствуют. Он как бы «растворяется» в области, несмотря на то, что в ростовской агломерации проживает половина ее населения. Нечувствительность региональных властей к этому факту зеркально отражается в недоверии горожан к проводимой ими политике как игнорирующей их интересы. Анализ городских интернет-форумов позволяет утверждать, что граждане достаточно скептически относятся ко всем предлагаемым властями мероприятиям по улучшению обстановки в межнациональной среде.

Заключение

Проведенный анализ убедил нас в том, что механизмы регулирования межнациональных отношений в выбранных для анализа крупнейших российских

7 Межнациональные отношения в Ростове! / Интернет-форум Ростова-на-Дону. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://forumrostov.ru/topic/37487-mezhnacionalnie-otnoshenija-v-rostove/

городах слабо эволюционировали со времен распада СССР. Они не отвечают новым вызовам городского развития, связанным с интенсивной миграцией населения, ростом разнородности его этнического состава и разнообразия культурных запросов. Из сферы городского политического стратегирования практически исключены лица, не имеющие российского гражданства, которые, тем не менее, составляют весомую группу городского населения, а к представителям российских этнических меньшинств, включая и коренные народы страны, применяются диаспоральные принципы выстраивания взаимодействий. Несмотря на декларируемые цели достижения «единства в многообразии» и выстраивания межэтнического согласия, проводимая, в соответствии с разработанными программами, политика работает на размежевание, а не интеграцию городского населения. Ее основной позитивный эффект связан, во-первых, с поддержанием у людей привычки к разнообразию городской жизни и богатству ее культурной орнаментации. Во-вторых, с утверждением в общественном сознании понимания легитимности требований инокультурных меньшинств в вопросах поддержания и воспроизводства своей идентичности. В-третьих, с осознанием защищенности культурных различий, как основополагающего принципа строительства российского государства, что превращает радикальные проявления этноцентризма, в том числе и со стороны этнического большинства, в деятельность по «подрыву» государственного устройства. Все это, несомненно, очень важно, но недостаточно. Поскольку города являются не этно-территориальными, а социально-территориальными сообществами, то политика, используемая в отношении национальных республик Федерации, не может переноситься на них в неизменном виде. Да и сами города не могут рассматриваться только как объекты такой политики, они являются ее полноценными акторами. Другой вопрос, что у городских администраций недостаточно для этого ни полномочий (в отличие от регионов они не являются субъектами этнополитических отношений), ни ресурсов, включая финансовые, ни желания брать на себя дополнительную ответственность в столь чувствительных вопросах. Однако именно крупнейшие города являются основными двигателями развития российского государства и общества, поэтому вопрос о расширении субъектности российских городов – это вопрос времени и прозорливости российской политики. Сама идея развития российской гражданственности предполагает необходимость конкретизации целевых установок национальной политики, без этого потенциал городов как источника развития гражданской культуры и институтов гражданского общества не может быть использован в полной мере.

Литература

Войтенко В.П., Сериков А.В., Губарев И.В. Уровень конфликтогенности межнациональных и межконфессиональных отношений в городе Ростове-на-Дону. *Вестник АГУ*. 2016. № 4 (189). С. 67–72.

Даутова А.Р, Беляев Е.А. Концептуальные проблемы реализации национальной политики в Республике Башкортостан. *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2016. № 2 (130). С. 16–20.

Марданов М.Х. Круглый стол «Межэтнические отношения в Республике Башкортостан и национальная политика в современной России». *Вестник ВЭГУ*. 2017. № 4 (90). С. 186–192.

Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Приволжском федеральном округе. Экспертный доклад за 2015 год / Ред. В.А.Тишков, В.В. Амелин, В.В. Степанов. М.: Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015.

Нигматуллина Т.А. Национальная политика как компонент развития гражданского общества: опыт Республики Башкортостан. *Вестник БИСТ*. 2009. № 4. С. 91.

Файзуллин Ф.С. Статус этноса и этнические интересы как факторы национальной политики. *Социологические исследования*. 2012. № 12. С. 139–144.

Юнусова А. Национальная политика и этноконфессиональные процессы в Башкортостане в контексте «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.». *Россия и мусульманский мир*. 2012. № 8. С. 56–63.

Pain E. Cultural Diversity Management in the Cities: New Paradigm for Ethnopolitical Regulation in Russia. *Государственная служба.* 2016. № 6 (104). С. 66–73.

References

Dautova A.R., Beljaev E. A. Conceptual problems of national policy implementation in the Republic of Bashkortostan. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskij zhurnal*. 2016. № 2 (130). P. 16-20. In Russian.

Fajzullin F.S. Ethnic status and ethnic interests as factors of national policy. *Sociologicheskie issledovanija*. 2012. № 12. P. 139-144. In Russian.

Interethnic relations and religious situation in the Volga Federal District. Expert report for 2015 / Red. by Tishkov V. A., Amelin V.V., Stepanov V.V.. – M.- Orenburg: OOO IPK 'Universitet', 2015. In Russian.

Junusova A. National policy and ethno-confessional processes in Bashkortostan in the context of the 'Strategy of the National Security of the Russian Federation until 2020'. *Rossija i musulmanskij mir*. 2012. № 8. P. 56-63. In Russian.

Mardanov M. H. Round table 'Interethnic relations of the Republic of Bashkortostan and national policy in modern Russia'. *Vestnik VEGU Academy*. 2017. № 4 (90). P. 186-192. In Russian.

Nigmatullina T. A. National policy as a component of the development of civil society: the experience of the Republic of Bashkortostan. *Vestnik BIST*. 2009. № 4. P. 91. In Russian.

Vojtenko V. P., Serikov A. V., Gubarev I. V. The level of conflict of interethnic and inter-confessional relations in the city of Rostov-on-Don. *Vestnik AGU (The Bulletin of Adyghe State University)*. 2016. № 4 (189). P. 67-72. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-76-83

Реализация национальной политики в субъектах Российской Федерации

РУСЛАН ИСМАИЛОВИЧ БАЛЬБЕК, **эксперт, соискатель ученой степени кандидата политических наук**
Региональная общественная организация поддержки социальных программ города «Город – XXI век»;
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: izdanie-k@list.ru

Аннотация: Проблема развития и совершенствования государственной национальной политики Российской Федерации в последние годы является актуальной для современного политического и научного дискурса. В условиях формирования стабильности региональной политической системы, а также полиэтничности большинства российских республик, вопросы управления межэтническими отношениями и формирования национальной политики на местах являются одними из ключевых. Они оказывают существенное влияние на стабильность и развитие как отдельных субъектов федерации, так и страны в целом. В настоящей статье рассмотрены основные принципы формирования и реализации национальной политики в контексте стратегий политической стабильности в республиках Российской Федерации. Существующая система обеспечения политической стабильности в регионах должна предоставлять возможности сохранения автономности для этнических групп, но при этом соотносить притязания внутри регионов с политическими установками и нормативными требованиями федерального центра. Политика, проводимая региональными элитами в сфере языка, культуры, образования, является одним из важнейших элементов национальной политики, и, соответственно, поддержания региональной стабильности, так как сдерживать этнические элиты необходимо на начальной стадии развития. Язык, культура и другие важные категории являются внешними идентификаторами, которые формируют этничность.

Ключевые слова: этнос, государственная национальная политика, политическая стабильность, региональная политическая стабильность, этнополитика, этнополитология, республика, регионы Российской Федерации

Бальбек Р.И. Реализация национальной политики в субъектах Российской Федерации. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 76–83.

IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY IN THE REGIONS OF RUSSIAN FEDERATION

RUSLAN I. BALBEK, **Expert, Applicant for the Academic Degree of Cand. Sci. (Politics)**
Regional Public Organization of Support of Social Programs of the City «City – XXI century»
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: izdanie-k@list.ru

Abstract: The problem of development and improvement of the state national policy of the Russian Federation in recent years is a popular topic in political and scientific discourse. In the conditions of formation of stability of the regional political system, as well as the multi-ethnicity in most of the Russian republics, the issues of managing inter-ethnic relations and the formation of national policy at the local level are among the most important ones. They have a significant impact on the stability and development of both the subject of Russian Federation and the country as a whole. This article analyzes the basic principles of the formation and implementation of national policies in the context of determining strategies for political stability in the republics of the Russian Federation. The existing system of ensuring political stability in the regions should provide opportunities for maintaining autonomy for ethnic groups, but at the same time correlate claims within the regions with the political attitudes and regulatory requirements of the federal center. The policy pursued by regional elites in the field of language, culture, education is one of the most important elements of national policy, and, accordingly, the maintenance of regional stability, since it is necessary to contain ethnic elites at the initial stage of development. Language, culture and other important categories are the external identifiers that form the ethnicity.

Keywords: ethnos, state national policy, political stability, regional political stability, ethno-politics, ethnopolitology, republic, regions of the Russian Federation

Balbek R.I. Implementation of the national policy in the regions of Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 76–83.

Введение

Нормативно-правовые документы, разработанные и принятые в 1990-х годах, во многом определяют современный контекст и содержание национальной политики. К ним относятся законы о языке, образовании, концепции национальных отношений, региональные целевые программы и др. Содержание таких документов зависит от целей регионального руководства; исследователи выделяют следующие основные компоненты:

а) сохранение и развитие языка и традиционной культуры;

б) развитие социально-культурного потенциала титульных этнических групп;

в) целенаправленное формирование стойкого национального самосознания, транслирование идей государственности республик, целостности их территорий [Трофимова, 2011. С. 196].

Характер национальной политики может определяться как консервативными протекционными мерами, так и через создание устойчивой идентичности. Основные принципы формирования и реализации национальной политики в республиках, входящих в состав Российской Федерации, рассмотрены нами в контексте определения их политической стабильности.

Задача реализации национальной политики была поставлена перед различными структурами исполнительной региональной власти. В целом ряде республик были приняты собственные концепции, основными принципами которых стали создание условий культурного и национального развития всех проживающих этнических групп на той или иной территории, учет их экономических интересов, поддержка организаций, способствующих сохранению национальных культур, расширение этнокультурного компонента в образовательной сфере и т.д. Прежде всего, их цель заключалась в реализации принципов сохранения политической стабильности. В противном случае не было бы предусмотрено сохранения каких-либо преференций со стороны федерального центра в виде дотаций, автономности в части принятия определенных политико-экономических решений (**таблица 1**).

Несмотря на наличие обозначенных выше целей и функций, остается не до конца проясненным, какой именно характер носит национальная политика на региональном уровне. С одной стороны, необходимо поддерживать политическую стабильность, а с другой – в действительности регионы не могут предоставить реальных гарантий сохранения политической автономности и определения системы «сдержек и противовесов» по отношению к центральной власти.

Политика, проводимая региональными элитами в сфере языка, культуры, образования, является одним из важнейших элементов национальной политики, и, соответственно, поддержания региональной ста-

Таблица 1. Институциональные механизмы реализации этнокультурной политики в республиках (составлено по данным официальных информационных ресурсов) [1]

Наличие специальных структур исполнительной ветви власти	Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия,Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Мордовия, Якутия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Удмуртия, Хакасия, Чувашия, Чечня
Наличие специальных концепций национальной политики	Удмуртия (1998), Бурятия (1997, 2007), Татарстан (2013), Карачаево-Черкесия (2011), Саха-Якутия (2013), Мордовия, Марий Эл (2015)

1 Комитет Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствамассовой информации: http://newadygheya.lclients.ru/ministers/departments/komitet-po-delam-natsionalnostey-svyazyam-s-sootechestvennikami-i-sredstvam-masso; Комитет по национальной политике и связям с общественностью Республики Алтай: http://kip-ra.ru; Министерство национальной политики Республики Дагестан: http://www.minnaz.ru; Министерство по внешним связям, национальной политике и информации Республики Ингушетия: http://minnacri.ru; Комитет по межнациональным отношениям V созыва: http://parlament.kbr.ru/index.php?Page=page_1158&cz=74; Министерство Республики Карелия по вопросам национальной политики, связям с общественными и религиозными организациями: http://gov.karelia.ru/Power/Committee/National; Министерство КЧР по делам национальностей, массовым коммуникациям и печати: http://minnac-kchr.ru/node/19; Министерство культуры, печати и по делам национальностей республики Марий Эл: http://mincult12.ru; Государственный комитет Республики Саха (Якутия) по национальной политике: http://old.sakha.gov.ru/node/288078; Министерство Северной Осетии-Алании по вопросам национальной политики: http://www.minnats-rso.ru; Совет при Президенте Республики Татарстан по национальным и межконфессиональным отношениям: http://tatarstan.ru/smmo; Министерство национальной политики Удмуртской республики: http://www.minnac.ru; Министерство национальной и территориальной политик Республики Хакасия: http://r-19.ru/authorities/the-ministry-of-national-and-regional-policy-of-the-republic-of-khakassia/common/o-ministerstve/perechen-gosudarstvennykh-funktsiy-ministerstva-natsionalnoy-i-territorialnoy-politiki-respubliki-kh.html; Министерство Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации: http://minnac-chr.ru; О концепции государственной национальной политики Республики Удмуртия: http://www.minnac.ru/minnac/info/13995.html; О концепции государственной национальной политики Республики Бурятия: http://docs.cntd.ru/document/473803087.

Концепция государственной национальной политики в Республике Татарстан//http://www.an-tat.ru/natsionalnaia-politika-v-rt/kontseptsiia-gosudarstvennoi-natsionalnoi-politiki-v-rt/; О концепции государственной национальной политики Республики Карачаево-Черкесия//http://www.garant.ru/hotlaw/karachaevo/311798/; О концепции государственной национальной политики Республики Саха (Якутия) // http://docs.cntd.ru/document/473503180; Концепция государственной национальной политики Республики Марий Эл//http://www.garant.ru/hotlaw/mariel/628217/; Указ главы Чеченской Республики «О концепции государственной национальной политики» //http://apchr.ru/npa/head_orders/2016/14.pdf.

бильности, так как сдерживать этнические элиты необходимо на начальной стадии развития. Язык, культура и другие важные категории, являются внешними идентификаторами, которые формируют этничность.

Особенности языковой политики в регионах

Как точно заметил Н. Нойман, идентичность складывается посредством реформирования в рамках определенного социально-политического контекста; в свою очередь, с помощью создаваемой идентичности определяется характер поведения условно выделяемых этнических групп. Конкретные программные механизмы, реализуемые институтами власти, содействует развитию и поддержанию этничности. Однако, как подчеркивает С.В. Соколовский, такая политика совсем не соответствует этническим, лингвистическим особенностям «групп», но существует как формальный механизм, так как факт признания властями этничности требует специальных мер [Соколовский, 2004. С. 72].

Языковой сегмент национальной политики в российских республиках поддерживает социальную и политическую стабильность. Язык – это то, что было создано «в процессе идеологической работы по созданию нации». С точки зрения исследователей, язык — это не только «хранилище» национальных культур, исторических мифов, но и инструмент, с помощью которого отстаиваются экономические, образовательные и политические интересы. М. Биллинг отмечал, что принятие политического решения относительно использования того или иного языка в публичной сфере (например, преподавание в школах) имеет большое значение, так как это во многом определяет этносоциальный порядок [Биллинг, 2005. С. 75].

Так, в России в 1990-е годы в национальных республиках начались процессы, характеризующиеся внедрением языков титульных этносов в общественные области жизни. В.М. Алпатов в работе «150 языков и политика» замечает, что в 1990–1992 годах депутаты республиканских легислатур (независимо от национальной принадлежности) с большим энтузиазмом принимали законы о языках. Кроме того, этнические элиты рассматривали ту или иную модель языковой политики как эффективный инструмент установления «этнократических режимов» [Алпатов, 2000. С. 148]. К концу 1994 года созданные законы о языках давали возможность их широкого применения: от обязательного изучения в школах до использования в официальном документационном обороте. Однако известно множество случаев, когда индивид, определяющий себя как представитель какой-либо этнической группы, абсолютно не владеет «родным» языком, и наоборот, – владеющий, например, татарским языком, не обязательно будет идентифицировать себя с татарином [Arel, 2002. P. 92–93].

В рамках данной статьи не предполагается детального рассмотрения языкового сегмента в национальных республиках 1990-х годов, однако стоит обратить внимание на некоторые особенности того периода. Внедрение языков в образовательный процесс на региональном уровне проходило относительно сложно. Так, в Татарстане, Саха-Якутии, Тыве, где с владением языков у титульных этносов не было трудностей, процесс шел довольно активно. В Калмыкии язык титульного этноса ввели как обязательный для изучения в школах, руководствуясь мнением о том, что обучающиеся владеют разговорным калмыцким языком. Однако разработанные учебные программы никак не соответствовали реальным знаниям языка у учащихся, которые в повседневной жизни использовали русский, а изучение ими калмыцкого языка воспринималось негативно [Алпатов, 2000. С. 150]. В 2000 году министр образования Республики Адыгея Н. Джаримов требовал обязательного внедрения адыгейского языка в школах за счет сокращения преподавания других дисциплин – за этим уже последовало недовольство русскоязычного большинства, проживающего в регионе [Алпатов, 2000. С. 154].

За постсоветский период развития российских национальных республик аналогичных случаев было множество, эксперименты по внедрению обязательного изучения языка титульного этноса очень быстро показали, что не только различные социальные причины препятствуют такой практике, но и бюджетные возможности региона – весьма часто финансовые ограничения делали невозможным осуществление целого ряда целевых программ.

В 2000-е годы продолжился процесс внедрения этнокультурного компонента в программы общеобразовательных учреждений. Как уже было отмечено, в течение 1990-х годов принимались законы, регулирующие данный вопрос. В большинстве республик (за исключением Республики Карелия), наряду с русским языком, законодательно были закреплены другие государственные языки (в зависимости от проживания в регионе того или иного титульного этноса или малочисленного народа).

В итоге установился порядок, при котором в ряде республик преподавание другого государственного языка, помимо русского, является необязательным, осуществляется либо в факультативной форме, либо преподается в зависимости от решения общеобразовательных учреждений, которые, в свою очередь,

Таблица 2. Формы обучения «родным» языкам в республиканских школах

Факультативная форма / система национальных школ	Обязательное изучение второго государственного языка
Алтай, Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Саха-Якутия, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чувашия	Ингушетия, Башкортостан, Калмыкия, Коми, Татарстан, Северная Осетия, Чечня, Дагестан

должны руководствоваться потребностями населения. Такая образовательная концепция определяется как «система национальных школ». В других республиках второй государственный язык изучался как обязательный, вне зависимости от принадлежности к другим этносам (**таблица 2**).

Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[1] позволяет образовательным учреждениям самим определять через локальные нормативные акты языки, на которых преподаются предметы. Такое определение языковой стратегии позволяет систематизировать притязания федерального центра на обеспечение региональной политической безопасности и стабильности, а также поддерживать конструктивный диалог местных элит с этническими и политическими лобби.

В Якутии была создана особая модель образования, при которой язык Саха является обязательным только для представителей якутского этноса. Некоторое число других республик в свое время пытались ввести аналогичную систему. Особенно остро данный вопрос стоял в республиках Алтай, Бурятия, Адыгея.

Интенсивная языковая политика проводится в Республике Татарстан, где еще с начала 1990-х годов был взят курс на внедрение татарского языка в образовательный процесс и во многие другие публичные сферы жизни. В 2000 году в регионе стоял острый вопрос о реформировании языка. Выбор состоял из нескольких альтернативных направлений: модификация кириллицы, восстановление алфавита на основе латинской графики, которая использовалась в 1927–1939 годах, применение унифицированного тюркского алфавита, современная латиница. Итогом дискуссии стало принятие «Закона по восстановлению алфавита на основе латинской графики»[2]. Причиной такого решения была необходимость налаживания внешнеэкономических связей, но затем оно приобрело социально-политический контекст. Реализация данного закона пришлась на 2001–2002 годы. Действия властей республики повлекли за собой реакцию федерального центра. В закон «О языках народов Российской Федерации» были внесены изменения, в соответствии с которым государственные языки республик должны использоваться исключительно на основе кириллицы. Конституционный суд Республики Татарстан признал вышеописанный региональный закон недействительным в 2004 году.

Не только региональная политическая элита может быть причиной вымирания языка и культуры этнических групп, но также и различные общественные организации. Так, в Мордовии уже долгое время существует противоречие относительно разделения мордовского языка на диалекты эрзя и мокша. Точка зрения официальной власти сводится к понимаю мордовского этноса как единой группы, поэтому подобного рода дробления не воспринимаются всерьез. В то же время общественная организация «Фонд спасения эрзянского языка» выступает за определение эрзя, как отдельной этнической общности и активно призывает к объединению всех эрзя, живущих за пределами Мордовии [Мартыненко, 2011. С. 190–197].

Интеллектуальные сообщества продолжают играть особую роль в процессе конструирования этничности, в вопросах актуализации данного социального измерения. В 2014 году международная организация ЮНЕСКО опубликовала данные о вымирающих языках, где группа кабардино-балкарских языков была включена в специальный атлас как исчезающая[3]. Тогда же представители местной интеллигенции начали обсуждать эту проблему и искать пути ее решения. Как заметил В.А. Тишков, данные ЮНЕСКО не совсем соответствовали реальной действительности, но зародили очередную полемику по поводу сохранения родных языков[4].

На территории Республики Карелия действует только один государственный язык – русский. Тем не менее, с начала 2000-х годов в ней реализовывалась программа по развитию этнокультурного образования, а затем была принята программа по сохранению карельского, финского и вепсского языков[5].

В Республике Коми, по сравнению с другими республиками, где проживают финно-угорские народы, транслируется тезис о так называемой языковой ассимиляции [Айбабина, 2014. С. 251]. Язык титульного меньшинства был введен как обязательный для изучения в школах. В регионе долгое время обсуждался вопрос о законности данного положения, но в 2011 году Конституционный суд республики признал вышеописанную норму как не противоречащую существующему законодательству[6]. По мнению исследователей, лингвистическая ассимиляция – вполне закономерное явление, так как выбор, какой язык учить, а какой нет, у человека очень часто сопряжен с целесообразностью его дальнейшего использования в повседневной и деловой жизни [Arel, 2002. P. 97–100].

1 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// http://rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html.

2 Татарский язык в Татарстане// http://tatar.com.ru/tatyaz.php.

3 ЮНЕСКО признала языки народов Северного Кавказа исчезающими// http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/150042.

4 Миф о вымирании языков в России//http://kavpolit.com/articles/mif_o_vymiranii_jazykov_v_rossii-23585.

5 О республиканской целевой программе «Государственная поддержка карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия на 2006–2010 годы»// http://docs.cntd.ru/document/919320894.

6 Обязательное изучение коми языка в школах. Может пора наконец решить проблему?// http://blog.bnkomi.ru/post-13055.

В Республике Удмуртия в феврале 2014 года депутаты Государственного Совета региона не поддержали поправку закона «Об образовании в Республике Удмуртия» об обязательном изучении удмуртского языка в школах. Председатель Совета Владимир Новоструев заявлял о том, что в республике предпринимаются все меры по популяризации языка, но, по его мнению, преподавание удмуртского языка как обязательной дисциплины не будет продуктивным решением [7].

Как у политического руководства, так и у обычных граждан часто возникает вопрос относительно итогового контроля и дальнейшего обучения родным языкам в средних и высших образовательных учреждениях. Выбор в пользу изучения того или иного языка часто сопряжен с экономической целесообразностью этого решения. Если в дальнейшей жизни, например, при устройстве на работу знание родного языка не играет никакой роли, то его изучение может не иметь значения для представителя определенной этнической группы. Вместе с тем, в некоторых республиках контроль знания родных языков при выходе из общеобразовательных учреждений был закреплен на законодательном уровне: основным инструментом является Единый региональный экзамен (Татарстан,[8] Чувашия[9]). Такой экзамен, согласно официальным документам, сдается на добровольной основе по выбору. В классических высших учебных заведениях этих регионов (Казанский федеральный университет[10], Чувашский государственный университет) есть либо педагогические, либо филологические направления подготовки, требующие знания соответствующих языков.

В 2017 году Кремль дал однозначную трактовку тому, каким образом в национальных регионах должны изучаться родные языки (помимо русского). В.В. Путин отметил: «Русский язык для нас – государственный. Изучать языки народов России – гарантированное Конституцией право. Право добровольное. Заставлять человека учить язык, который для него родным не является, также недопустимо, как и снижать уровень и время преподавания русского»[11]. Данная позиция закрепила общий принцип изучаемости языков: добровольность. Никакой регион или же властный орган теперь не вправе оказывать давление на образовательные учреждения или родительское сообщество при выборе изучения родного языка. Языковая политика, проводимая регионами, позволяет сохранять определенную политическую стабильность, искать точки соприкосновения с региональными и федеральными лобби.

Анализ результатов переписи населения (2002 и 2010 годы)

Безусловно, что перепись населения является важнейшим инструментом для понимания социально-демографической ситуации в стране. Однако, с точки зрения описания национальной политики, данный институциональный механизм, по мнению российских ученых-конструктивистов, порождает ситуацию актуализации этничности в политическом плане. Результаты переписи населения могут в той или иной степени стабилизировать или дестабилизировать политическую обстановку в регионе. Отсюда возникает особая потребность проанализировать и систематизировать представления об учете населения в национальных субъектах Российской Федерации.

Изучение населения на основании культурных маркеров имеет давний исторический опыт. Само по себе использование официальной властью механизма категоризации идентичности создает особую социальную реальность. Индивиды начинают отождествлять себя с определенным количеством других людей, что, в свою очередь, влияет на устойчивость коллективной идентичности [Goldscheider, 2002. P. 72]. Советские переписи населения проводились с учетом специальной номенклатуры групп, которая предусматривала иерархию «этничности», не учитывающей, например, множественную идентичность у одного и того же лица. За рассматриваемый период в современной России было проведено две переписи населения: в 2002 и 2010 годах.

Два самых острых противоречия, которые чаще всего выделяются авторами в исследованиях российских переписей населения – это, во-первых, вопрос о родном языке, а во-вторых, вопрос об этнической идентичности (как следствие, о возможности существования множественной идентичности).

Так, в 2002 году, пункт о родных языках не был

7 Госсовет Удмуртии отклонил инициативу об обязательном изучении удмуртского языка// http://www.udm-info.ru/news/politics/25-02-2014/audmurt.html.

8 Об утверждении порядка проведения единого республиканского экзамена по татарскому языку и татарской литературе в 2015 году//http://docs.cntd.ru/document/428520219.

9 Об установлении формы и порядка проведения государственной итоговой аттестации по родному языку из числа языков народов Российской Федерации и литературе народов России на родном языке из числа языков народов Российской Федерации// http://ege21.ru/ege/2016/prikaz_ereh-okonchat.variant.pdf.

10 Перечень вступительных испытаний, минимальные баллы, количество мест для приема на обучение лиц, признанных гражданами Российской Федерации, в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на 2016–2017 уч. год// http://abiturient.kpfu.ru/entrant/docs/F26469459/Krim_2016.pdf.

11 Школьный вопрос об изучении национальных языков в России разделил жителей регионов// https://www.ufa.kp.ru/daily/26755.3/3783747.

включен в анкету, однако в самой инструкции переписчика было указано, что этот вопрос должен быть задан[12]. В 2010 году этот вопрос внесли в рассмотрение, что, в свою очередь, повлияло на целый ряд методологических проблем. В.А. Тишков, к примеру, говорит о том, что остается не до конца ясным, «владеет или использует» человек данный язык. Также, например, не понятно, почему индивид может указывать только один родной язык, а не несколько [Тишков, 2011. С. 17].

Проблему дробления «этничности» (идентичностей) пытались решить с помощью введения категорий «этноса» и «субэтноса» в официальный язык переписи. Как замечает тот же исследователь, данное разделение не может объективно описать случаи, когда у индивидов встречается сложная идентичность. Вместе с тем в анкете, например, отсутствует вопрос о религиозной принадлежности, но так или иначе бывают обстоятельства, при которых те или иные этнические агенты требуют учета религиозной принадлежности. Самый известный случай, упоминаемый в этой связи – татары-кряшены.

Мы обратились к некоторым, на наш взгляд, наиболее важным событиям, которые происходили в некоторых республиках накануне переписей населения в 2002 и 2010 годов. Наиболее показательным примером того, когда этничность наделяется политическим смыслом и проявляется множественная идентичность, может служить этно-социологическая ситуация в Республике Дагестан.

Согласно Конституции Республики Дагестан, формирование Парламента Республики происходит в соответствии с пропорциональным распределением мандатов между списками кандидатов с учетом представительства этнических групп региона[13]. В 2002 году, накануне переписи, опять появились споры относительно множества этнических групп, проживающих в регионе. В официальном властном поле, начиная с советского времени, были признаны 14 общностей, которые имели возможность быть представленными во властных структурах [Тишков, Кисриев, 2007. С. 114]. Советское понимание этничности строилось на том, что этнические группы имеют четкую идентификацию, которая не может быть множественной и поддаваться изменениям. В современном Дагестане официальным представительством во власти наделены 14 общностей. Более того, невозможность принятия закона о языке была продиктована тем, что множество «групп» претендуют на официальный статус, а, следовательно, автоматически и на представительство во власти. Также социально-политический порядок Дагестана был во многом определен клановой политикой [Алиджиев, 2016. С. 68–71]. Представляется несомненным, что стремления политических акторов сохранить статус-кво выражается также в устоявшейся номенклатуре этнических групп.

В.А. Тишков, описывая обстановку в Дагестане на момент переписи 2002 года, замечает, что властью активно транслировался мифический тезис о «разъединении народов и, как следствие, дестабилизации Дагестана» [Тишков, Кисриев, 2007. С. 115]. В конечном итоге этническое лоббирование акторов, выступавших за признание малых групп, не увенчалось успехом. Механизм переписи не предусматривал «множественной идентичности», поэтому список этнических сообществ Дагестана остался практически неизменным.

Похожую проблему можно было встретить и в Республике Коми. Там ряд организаций, занимавшихся возрождением и сохранением культуры «бывших этнографических групп» (например, коми-ижемцы, коми-пермяки и т.д.), вели активную деятельность. Как считает один из исследователей, такого рода инициативы были продиктованы желанием превратить старые названия, связанные с территорией, в «юридическую реальность», а, следовательно, и возможность наделения особым статусом таких общностей [Шабаев, 2007. С. 92].

В целом, существующая система обеспечения политической стабильности в регионах должна предоставлять возможности сохранения автономности для этнических групп, но при этом соотносить притязания внутри регионов с политическими установками и нормативными требованиями федерального центра. В случае разрозненности говорить о центростремительных тенденциях в обеспечении политической стабильности со стороны региона не приходится.

Роль общественных организаций в обеспечении политической стабильности в субъектах Российской Федерации

Мы представляем, что различного рода «этнические предприниматели», отдельные этнические лоббисты способны мобилизовать людей на национальной основе. Поэтому для нас важно проанализировать деятельность различных национальных общественных организаций. Под ними в данной работе понимаются объединения, имеющие статус негосударственных структур, а также международные и региональные организации. Как правило, такие организации выступают за сохранение культурных прав этнических групп, а также могут бороться за расширение политических, тем самым делая значимым этнический компонент. Рассмотрим, во-первых, какие цели преследуют общественные организации; во-вторых, попытаемся понять, какое

12 Клементьев Е.И. Республика Карелия в зеркале переписи 2002 г. // Этнокультурный облик России. Перепись 2002 года. 2007// http://valerytishkov.ru/cntnt/ publikacii3/kollektivn/na_puti_k_/respublika4.html.

13 Конституция Республики Дагестан// http://constitution.garant.ru/region/cons_dagest.

место в общественно-политическом пространстве занимают эти организации.

В России деятельность подобных общественных организаций регламентируется «Законом о национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 года. Они представляют собой «объединение граждан РФ, относящих себя к определенной этнической общности», а также осуществляющих свою деятельность в форме общественной организации. Как правило, они ставят перед собой задачи этнокультурного характера, однако есть и те, которые действуют в политических целях (например, борются за расширение представительства титульного этноса в органах власти).

В статье учтены данные о крупных региональных организациях, а также таких структурах, которые так или иначе были задействованы в политическом поле региона или определяют себя как оппозиционные по отношению к властным структурам. Рассмотрим наиболее интересные случаи.

В 1990-х годах в Республике Коми функционировал специальный Съезд Коми народа, обладавший законодательной инициативой, но в 2002 году Съезду пришлось прекратить свою деятельность. Итогом стало появление организации «Коми Войтыр» [14], которая, по сути, является достаточно крупным и влиятельным движением и не противостоит деятельности власти региона.

В Республике Карелия большинство организаций, такие, как «Союз карельского народа», «Общество вепской культуры», «Ингерманландский союз финнов Карелии», достаточно тесно взаимодействуют с властью. Однако есть и те, которые пытаются влиять на власть через механизм законотворчества: «Карельский конгресс». О его инициативах стало известно в начале 2000-х годов, когда лидер организации А. Григорьев сначала разработал законопроект о «Дополнительных гарантиях избирательных прав карелов, финнов, вепсов в органах государственной власти», а также «О введении второго государственного языка в республике». Но эти попытки остались на уровне инициатив и законодательным органом республики не были приняты [15].

В ряде республик действуют международные организации либо союзы общественных организаций, подобные, например, Всемирной Ассамблее Башкир, Коми Войтыр (Чувашский национальный конгресс, Всеудмуртская ассоциация, Ассамблея народов Татарстана и т.д.). Чаще всего они проявляют лояльность власти и служат каналом для реализации различных стратегий в области этнической политики.

Большинство общественных организацией довольно мирно сосуществуют с властью, однако есть некоторое количество случаев, когда возникают альтернативные мнения по поводу этничности. Отсюда вытекает однозначный вывод: существующие механизмы поддержки организаций, представляющих национально-культурные автономии, должны оперативно воздействовать на принятие важных и эффективных решений по поддержанию стабильной и неконфликтной политической обстановки в регионах.

Заключение

На основании анализа двух уровней национальной политики – структурного и акторного – удалось определить целый ряд важных моментов.

В разных республиках с различной степенью интенсивности реализуются меры по сохранению и развитию языка и культуры. В некоторых республиках родной этнический язык являлся обязательным для изучения в школах абсолютно для всех учащихся. Как показывают данные двух российских переписей населения, существует языковая ассимиляция, что, впрочем, не является признаком снижения этнической идентичности у людей, так как выбор изучения того или иного языка часто определяется целым рядом социально-экономических факторов.

В некоторых республиках имеет место актуализация «этничности» и попыток ее структурирования в моменты переписи населения. Представители региональной элиты, как правило, пытаются сохранить «единство», игнорируя наличие сложной множественной идентичности. Вместе с тем политические антрепренеры (общественные организации, отдельные лица) могут пытаться сделать «значимыми» альтернативные идентичности. Однако не так много случаев, когда общественные организации действительно играют важную роль в политическом поле региона.

Политическая стабильность в региональном измерении опирается на три важных компонента: языковые особенности, определение этнических рамок жизнедеятельности в регионе и деятельность общественных организаций, ориентированных на представление титульных этносов. Эти сферы должны систематизировать взгляды регионов и федерального центра на проблему политической стабильности. В противном случае невозможно будет говорить о предоставлении каких-либо преференций, льгот и автономии в политико-экономической сфере для регионов. Важнейший показатель региональной политической стабильности – ориентированность на общефедеральные тенденции развития внутренней политики.

14 Межрегиональное общественное движение «Коми Войтыр»: http://rus.komivoityr.com.

15 Национальные общественные объединения – серьезный ресурс развития межкультурного диалога в Республике Карелия// http://www.gov.karelia.ru/gov/Different/ Public/022009_nac.html.

Литература

Айбабина Е.А. Коми язык в Республике Коми. *Языковая политика и языковые конфликты в современном мире.* 2014. С. 246–251.

Алиджиев М.А. Критерии обновления политической элиты в Республике Дагестан. *Власть.* 2016. № 2. С. 68–71.

Алпатов В.М. 150 языков и политика 1917–2000. М., 2000. 222 с.

Биллинг М. Нации и языки. *Логос.* 2005. № 4(49). С. 44–70.

Гайдук В.В., Лукъянцев А.С. Государственная политика управления имиджем территории в научно-экспертном измерении. *Этносоциум и межнациональная культура.* 2017. № 8(110). С. 29–38.

Гайдук В.В., Лукъянцев А.С. Экономика и публичная политика России: что год тридцатый нам готовит? К вопросу о стратегии 2030. *Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)*. 2016. № 3(32). С. 79–86.

Мартыненко А.И. Ситуация в Мордовии накануне переписи 2010. *Этнологический мониторинг переписи населения* / Под ред. В.В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2011. С. 190–197.

Соколовский С.В. Перспективы развития концепции этнонациональной политики в Российской Федерации. М., 2004. 258 с.

Тишков В.А. О Всероссийской переписи населения 2010 года: разъяснения для ретроградов и националистов и предупреждение для чиновников и политиков. *Этнологический мониторинг переписи населения.* М., 2011. С. 15–30.

Тишков В.А. Кисриев Э.Ф. Множественные идентичности между теорией и практикой (пример Дагестана). *Этнокультурный облик России. Перепись 2002 года.* М., 2007. С. 96–115.

Трофимова И.Н. Центральное управление и самоуправление национальных территорий в России: исторический опыт и современные проблемы. *Политическая наука.* 2011. № 1. С. 191–203.

Шабаев Ю.П. Республика Коми: этническая ассимиляция или культурный плюрализм. *Этнокультурный облик России. Перепись 2002 года.* М., 2007. С. 79–92.

Arel D. Language categories in Census: backward – or forward-looking. *Census and Identy. The politics of Race, Ethnicity and Language in National Census*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 92–93.

Goldscheider C. Categozations in Census: counterparties observation from Israel, Canada, and the United States. *Census and Identy. The politics of Race, Ethnicity and Language in National Census.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 60–75.

References

Aibabina E.A. Komi language in the Komi Republic. Yazykovaya politika i yazykovye konflikty v sovremennom mire. 2014. P. 246–251. In Russian.

Alidzhiev M.A. Criteria for the renewal of the political elite in the Republic of Dagestan. Vlast'. 2016. № 2. P. 68–71. In Russian.

Alpatov V.M. 150 yazykov i politika 1917–2000 [150 languages and politics in 1917–2000]. M., 2000. 222 p. In Russian.

Arel D. Language categories in Census: backward – or forward-looking. Census and Identy. The politics of Race, Ethnicity and Language in National Census. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 92–93. In English.

Billing M. Natsii i yazyki [Nations and languages]. Logos. 2005. № 4(49). P. 44–70.

Gaiduk V.V., Lukjantsev A.S. State policy of management of the image of the territory in the scientific and expert dimension. Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura. 2017. № 8(110). P. 29–38. In Russian.

Gaiduk V.V., Lukjantsev A.S. The economy and public policy of Russia: what is the 30 year we are preparing? To the question of strategy of 2030. Vestnik BIST (Baschkirskogo institute sotsial'nykh tekhnologii). 2016. № 3(32). P. 79–86. In Russian.

Goldscheider C. Categozations in Census: counterparties observation from Israel, Canada, and the United States. Census and Identy. The politics of Race, Ethnicity and Language in National Census. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 60–75. In English.

Martynenko A.I. Situatsiya v Mordovii nakanune perepisi 2010 [The situation in Mordovia before the 2010 census]. Etnologicheskii monitoring perepisi naseleniya [Ethnological monitoring of the population census] / Ed. by V.V. Stepanov. M.: IEA RAN, 2011. P. 190–197. In Russian.

Sokolovskii S.V. Perspektivy razvitiya kontseptsii etnonatsional'noi politiki v Rossiiskoi Federatsii [Prospects for the development of the concept of ethno-national policy in the Russian Federation]. M., 2004. 258 p. In Russian.

Tischkov V.A. O Vserossiiskoi perepisi naseleniya 2010 goda: razjasneniya dlya retrogradov i natsionalistov i preduprezhdenie dlya chinovnikov i politikov [About the 2010 All-Russia Population Census: explanations for retrogrades and nationalists and a warning for officials and politicians]. Etnologicheskii monitoring perepisi naseleniya [Ethnological monitoring of the population census]. M., 2011. P. 15–30. In Russian.

Tischkov V.A., Kisriev E.F. Mnozhestvennye identichnosti mezhdu teoriei i praktikoi (primer Dagestana) [Multiple identities between theory and practice (example of Dagestan). Etnokul'turnyi oblik Rossii. Perepis' 2002 goda [Ethnocultural image of Russia. Census of 2002]. M., 2007. P. 96–115. In Russian.

Trofimova I.N. Central administration and self-government of national territories in Russia: historical experience and contemporary problems. Politicheskaya nauka. 2011. № 1. P. 191–203. In Russian.

Schabaev Yu.P. Respublika Komi: etnicheskaya assimilyatsiya ili kul'turnyi plyuralizm [Republic of Komi: ethnic assimilation or cultural pluralism]. Etnokul'turnyi oblik Rossii. Perepis' 2002 goda [Ethnocultural image of Russia. Census of 2002]. M., 2007. P. 79–92. In Russian.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-84-90

Разнообразие парламентаризма и демократии в мире

ВАЛЕРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ БАКУШЕВ, **доктор политических наук, действительный член РАЕН, профессор, заведующий кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Аннотация: На 137-й Ассамблее Межпарламентского союза, состоявшейся в Санкт-Петербурге, велись дискуссии об усилении контроля над правительствами. Был учрежден Международный день парламентаризма. Межпарламентский союз аккумулирует позицию большинства демократических государств. Такие модели управления странами определяют статус и полномочия парламентов в 176 государствах мира – членах союза. Парламентаризм совершенствует демократию. В работе анализируется развитие парламентаризма при республиканской форме правления, рассмотрен современный парламентский опыт в Российской Федерации, выявлены проблемы профессионализации, подготовки парламентского резерва. Заметна тенденция к усилению контроля исполнительной ветви власти, а также инициативность в международном взаимодействии. Активизируется межпарламентское сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств, что связанно с 25-летием работы Межпарламентской ассамблеи. Уточним, что за время ее деятельности было подготовлено более пятисот модельных законов. Усиливается скоординированность межпарламентского сотрудничества в рамках палат Федерального собрания Российской Федерации, повышается эффективность парламентской дипломатии. Модернизация социальной жизни в последней четверти столетия способствовала принятию цивилизованных форм управления. Учет демократического опыта и влияние парламентов на механизмы «дисциплинирования власти» привело к повышению политической культуры граждан. Парламенты и их деятельность становились более прозрачными. Они последовательно осваивали принципы демократии, представляли в обществе интересы различных социальных групп. Принятые конституции и электоральные законы содействовали структуризации процессов отбора через представительства.

Ключевые слова: 137-я Ассамблея Межпарламентского союза (Санкт-Петербург, Россия), демократия, парламентаризм, модели парламентов, парламент Российской Федерации, межпарламентское сотрудничество, профессионализация

Бакушев В.В. Разнообразие парламентаризма и демократии в мире. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 84–90.

THE DIVERSITY OF PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY IN THE WORLD

VALERII V. BAKUSHEV, **Dr. Sci. (Politics), member of the Academy of Natural Sciences, professor, Head of Chair of Parliamentarism and Inter-Parliamentary Collaboration of the Institute of Public Administration and Civil Service**
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: la.kolesnikova@migsu.ru

Abstract: At the 137th Assembly of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in St. Petersburg discussions on strengthening control over governments were held. The International Day of Parliamentarism was set up. The inter-parliamentary union accumulates the position of the majority of democratic states. Such models of governance of countries determine the status and powers of parliaments in 176 states of the world - members of the Union. Parliamentarism is perfecting democracy. The work analyzes the development of parliamentarism under the republican form of government, examines contemporary parliamentary experience in the Russian Federation, identifies the problems of professionalization, preparation of the parliamentary reserve. There is a noticeable tendency of strengthening the control of the executive branch of power, as well as the initiative in international cooperation. Interparliamentary cooperation within the framework of the Commonwealth of Independent States is intensifying as a result of the 25th anniversary of the work of the Interparliamentary Assembly. To be more precise, during its activity more than five hundred model laws were prepared. The coordination of interparliamentary cooperation within the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation is strengthening, and the efficiency of parliamentary diplomacy is improving. Modernization of social life in the last quarter of the century contributed to the adoption of civilized forms of management. Taking into account the democratic experience and the influence of parliaments on the mechanisms of ‘disciplining of authority’ have led to the increase in the political culture of citizens. Parliaments and their activities became more transparent. They consistently mastered the principles of democracy, represented the interests of various social groups in society. The adopted constitutions and electoral laws contributed to the structuring of the selection processes through representations.

Keywords: 137 Assembly of the Inter-Parliamentary Union (St. Petersburg, Russia), democracy, parliamentarism, models of parliaments, Parliament of the Russian Federation, interparliamentary cooperation, professionalization

Bakushev V.V. The diversity of parliamentarism and democracy in the world. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 84–90.

Введение

Второй раз за 128 лет Ассамблея Межпарламентского союза проводилась в России в октябре 2017 года. Это старейшая международная организация, авторитет которой последовательно возрастает с 1889 года[1]. В рамках 137-й Санкт-Петербургской Ассамблеи активно обсуждался текст резолюции «К 20-летию Всеобщей декларации о демократии: общность нашего разнообразия». Основной ее смысл сводится к позиции против «экспорта демократии». Однако различие мнений затрудняло ее принятие[2].

Межпарламентский союз называют «парламентской Организацией Объединенных Наций», однако он не является альтернативой ООН. В целом это правильно устроенная площадка для конструктивного диалога – именно так было в Санкт-Петербурге, где превалировала идея о том, что основное свойство демократии – многообразие. Каждая страна и ее культура стремятся ориентироваться на свои традиции, не отступая от признанных международных норм и стандартов. Парламентаризм не стоит на месте: он развивается на континентальном и государственном уровнях. Мировые лидеры и другие влиятельные политики полагают, что войны – не лучшее средство для разрешения конфликтов. Приходит понимание, что нельзя репродуцировать колониальные и подобные ей системы. Авторитет парламентаризма растет, его коллективным проводником становятся парламенты различных стран, которые привносят модели правлений, при которых законодательная власть получает конституционное закрепление.

137-я Ассамблея, состоявшаяся 14–18 октября 2017 года, показала наличие определенных тенденций. Во-первых, увеличивается роль парламентариев в цивилизационном обустройстве мира и процессах развития. Во-вторых, укрепляется понимание парламентаризма как действия, расширяется сфера его влияния. В-третьих, уточняется понимание современной демократии как формы функционирования зрелых обществ в государствах. Призыв Ассамблеи Межпарламентского союза состоит в том, чтобы эффективнее контролировать правительства. Появился новый памятный день: теперь в мире отмечается как Международный день демократии, так и Международный день парламентаризма[3]. Их влияние состоит в преодоления споров и конфликтов, сотрудничестве в интересах мира и развития всех стран.

Разные модели демократии, конечно, нельзя сводить только к национальным традициям. Здесь важно понять смысл функционирования политических сил. После того, как с конца XVIII века возобладал абсолютный приоритет модели «представительной демократии», другие формы находятся либо в «лоне протопарламентаризма», либо заменены подсистемами среднего уровня в «глобальном управлении»[4] (а не уровня принятия высших политических решений) [Бакушев, Понеделков, 2015. С. 11–18]. В странах, развивающихся согласно идеологии «абсолютного либерализма», заметен кризис институциональности. Понятие «государство» приравнивается к институциональному аспекту, что подразумевает процесс искусственного изобретения политических стратегий, перестройку других государств [Парламентаризм: обеспечение..., 2015. С. 28–34]. Вводится контроль над соблюдением «прав человека» и «демократической легитимности», а также присва-

1 Межпарламентский союз создан первым в истории лауреатом Нобелевской премии мира Фредериком Пасси (Франция) и Уильямом Рэндом Кримером (Великобритания). В него входят национальные парламенты и международные региональные парламентские ассамблеи. У истоков международной интеграции парламентариев были, прежде всего, государства старой Европы, частично Азии, Канада. Уточним, что Конгресс США не входит в состав Межпарламентского союза. Изначально инициаторами межпарламентской интеграции были отдельные депутаты. Но постепенно членство перешло к парламентам. На сегодняшний день членами этого объединения являются 173 парламента государств и 11 ассоциированных членов из региональных парламентских объединений (ассамблей). Основными его целями провозглашены продвижение идей мира и урегулирования споров, развитие сотрудничества между народами, укрепление положения парламентских институтов во всех странах. Наша страна, с учетом истории СССР, участвует в работе Межпарламентского союза с 1955 года. В 1998 году в Москве была юбилейная, 100-я, Ассамблея. Высшим органом Межпарламентского союза является Межпарламентская Ассамблея, которая проводит заседания два раза в год. На 137-й Ассамблее Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге прошли заседания постоянных комитетов, посвященные вопросам мира и международной безопасности, устойчивого развития, финансам и торговле, демократии и правам человека, делам Организации Объединенных Наций, Ассоциации генеральных секретарей парламентов. Прошли форумы женщин-парламентариев и молодых парламентариев. Состоялись выборы председателя Межпарламентского союза.

2 Российские парламентарии вместе с другими делегациями были инициаторами принятия этой резолюции. В адрес авторов поступило около 130 предложений и замечаний (по материалам 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза).

3 Международный день демократии отмечается 15 сентября с 1997 года – времени, когда была принята Всеобщая декларация о демократии. Теперь есть также Международный день парламентаризма, утвержденный 137-й Ассамблеей Межпарламентского союза, который будет отмечаться ежегодно 30 июня (после согласования с Организацией Объединенных Наций). В Российской Федерации День парламентаризма был введен Федеральным законом Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 95, отмечается 27 апреля (начало работы первой Государственной Думы в Российской империи – 27 апреля 1906 года).

4 В 2017 году отмечалось двадцатилетие мироустроительного проекта «Глобализация», продвигавшего интересы США («PAX American») и работающего в пользу стран, составляющих, так называемый «золотой миллиард».

ивается право вмешиваться во внутреннюю жизнь относительно «слабых» государств, «реконструируя им местную институциональную инфраструктуру» [Фукуяма, 2006. С. 169–170].

Анализ практики свидетельствует о том, что без соблюдения всех существующих принципов парламентаризма модели демократии деформируются. Среди различных классификаций, отражающих этот процесс, необходимо выделить, прежде всего, «переговорную» – рассчитанную на так называемое «горизонтальное саморегулирование». Принятие трансграничных решений без участия парламентов (тенденция «депарламентаризации»), упрощенная «парламентаризация», свойственная наднациональной структуре парламента, ставит под сомнение регулирование демократического участия государства в сфере «за пределами его компетенции» [5].

Парламентское измерение современной демократии

Основным предназначением Межпарламентского союза является координация действий парламентов мира (изначально было лишь миротворчество). В текущем десятилетии большое внимание уделяется правам человека, гражданским правам парламентариев, осуществляется поддержка женщин-парламентариев. Еще в 1994 году Межпарламентский союз принял Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, а на Межпарламентской конференции в 1997 году российская группа представляла меморандум, посвященный «обеспечению развития демократии посредством установления тесных связей между парламентом и народом» (определялось «коллективное право народа»).

Меморандум тогда был поддержан другими делегациями. Коллективно обсуждался тезис о «политической ответственности» как инфраструктурном компоненте парламентской системы (на нем акцентировали внимание представители Ирака, Швейцарии и других стран) [6]. В принятой резолюции говорится о том, что следует избегать двойных стандартов в оценке деятельности парламентов и правительств, уважать и защищать права и свободы человека. Однако на практике происходит «эрозия системы международного права», недостает «культуры межгосударственного диалога», хотя «парламентская дипломатия крайне востребована», – подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей речи на открытии 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза [7].

Растет численность государств, которые приняли на конституционной основе демократические формы правления. В основном это новые страны, где или совершались революции, или устанавливались относительно мирным путем легитимные режимы. Во второй половине XX века эти процессы происходили в Южной и Восточной Европе, Центральной Америке, Азии и Африке. Рождались новые государственные образования в Океании.

Модернизация социальной жизни в последней четверти столетия способствовала принятию цивилизованных форм управления. Учет демократического опыта и влияние парламентов на механизмы «дисциплинирования власти» привело к повышению политической культуры граждан. Парламенты и их деятельность становилась более прозрачной. Они последовательно осваивали принципы демократии, представляли в обществе интересы различных социальных групп. Принятые конституции и электоральные законы содействовали структуризации процессов отбора через представительства.

Освоение современных форм парламентаризма способствовало системной организации политической жизни стран. При этом успешнее всего это происходит, когда парламент играет важную роль в ситуации разделения властей, имеет реальные функции, активно участвует в политическом процессе. От того, какую роль занимает парламент в системе государственной власти, зависит модель парламентаризма (развитая, незавершенная, дуалистическая, монистическая, рационализированная, министериальная, имитационная и др.). Если парламент формирует правительство, но при этом оно не несет политической ответственности, то перед нами незавершенная в развитии модель парламентаризма («догоняющий тип») [Siaroff, 2003. P. 445–459].

Конечно, не все государства имеют политически активное функционирование законодательной ветви власти [Современные парламенты мира…, 2017. 170 с.]. Различное участие в Организации Объединенных Наций имеют 213 стран. Существуют зависимые управляемые территории, при этом ряд государств либо признан частично (Абхазия, Азад Кашмир, Южная Осетия-Алания), либо не признан вовсе (Тайвань, находящийся в составе КНР, государство Палестина, Турецкая республика Северного Кипра и др.). Есть и зависимые, внешне управляемые территории, отделившиеся от прежних метрополий (**таблица 1**).

Парламенты, функционирующие на государственном уровне, существуют в 193 странах. При этом более двух десятков стран либо «пробиваются» в

5 США и Великобритания избегают наднациональных межпарламентских объединений (США не входит в Межпарламентский союз, Великобритания вышла из Европейского союза, игнорируя решение Европейского парламента) под видом сбережения Вестминстерской системы. Фактически они являются изобретателями «транснациональных» продемократических экспериментов по отношению к другим государствам [Парламентаризм: обеспечение..., 2015. С. 28–34].

6 Документы Конференции Межпарламентского союза. Раздел 9. С. 845–855.

7 Материалы открытия 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза 14 октября 2017 года. Санкт-Петербург, Россия.

Таблица 1. Количество стран и зависимых территорий на континентах земли

Континенты	Всего государств	Зависимые территории	Государства с действующими парламентами
Азия	54	6	49
Африка	62	8	54
Америка	36	17	36
Европа	50	7	50
Австралия и Океания	15	11	14
Всего	217	49	193

Таблица 2. Республиканские формы правления государств азиатского континента

Президентские республики				
С премьер-министром		Без премьер-министра		
Армения	Азербайджан	Афганистан	Кипр	
Йемен	Узбекистан	Индонезия	Туркмения	
Шри-Ланка	Республика Корея	Филиппины		
Казахстан				
Смешанные республики				
Грузия	Киргизия	Китайская республика	Ливан	
Монголия	Пакистан		Сирия	
Таджикистан				
Парламентские республики				
Бангладеш	Индия	Ирак	Израиль	
Непал	Сингапур	Турция		
Народные республики				
Вьетнам	КНДР	Саудовская Аравия	КНР	Лаос
Унитарные республики				
Восточный Тимор	Мьянма			
Теократия (исламская республика)				
Иран				

Таблица 3. Азиатские модели развития экономики

Модель	Характеристика модели
Японская	Развитие производств с экспортной ориентацией, поощрение малого и среднего бизнеса. Покупка патентов и их эффективное использование, подготовка кадров, развитие наукоемких технологий, покупка сырья и его переработка на своей территории, экспорт готовых товаров, переключение экономики на внутренний рынок и сохранение экспортной ориентации
Китайская	Использование экономических отношений при сохранении ведущей роли государства, широкое развитие арендных отношений на селе, быстрое развитие сельской индустрии, децентрализация промышленности, привлечение капитала из-за рубежа, поощрение свободных экономических зон
Индийская	Структурные сдвиги, переход от сельского хозяйства и мелкой промышленности к тяжелой промышленности под влиянием государства. Ориентирование на внутренние резервы и природные ресурсы, использование дешевой рабочей силы
Турецкая	Выгодное экономико-географическое и политико-географическое положение, экономическая либерализация, качественные трудовые ресурсы, привлечение иностранных инвестиций при сохранении традиций и светскости, развитие рыночной экономики
Иранская	Государственный монополизм, контроль государства, экстенсивное использование природно-ресурсного потенциала, влияние религии и традиций

формируемых системах власти через строгие режимы, либо подчиняются правителям из бывших метрополий, влиятельных транснациональных компаний. В силу национальных традиций парламентская деятельность может сводиться к тому, чтобы лишь утверждать уже принятые решения (например, в Объединенных Арабских Эмиратах, Катаре и других странах). Но это не умаляет значимости парламентов для реализации демократических принципов в общественном сознании и развитии. Демократия, в свою очередь, утверждает жизненность принципов парламентаризма. Но идеальной модели парламента не существует ни в одном государстве. Для эффективной формы правления (например, в Азии) подбираются соответствующие модели представительства. В **таблице 2** приводится многообразие республиканских форм в Азии.

Исходя из полномочий и статуса парламента, обеспечивается его участие в социально-экономическом развитии страны. Он призван законодательно обеспечивать развитие любого государства. Должна проявляться активность в сотрудничестве, в т.ч. в формате межпарламентских международных региональных объединений и государств-соседей. Например, на азиатском континенте (где 2/3 территории принадлежит России) достаточно полно выражено стремление стран к интеграции. При этом сохраняются сложившиеся и сформировавшиеся в последние десятилетия модели развития экономики (**таблица 3**).

В странах с «азиатской социальной экономикой» государству принадлежит особая роль вследствие специфики климата, природных факторов, национальных и культурных традиций, религиозных предпочтений. На азиатском континенте сложилась уникальная китайская цивилизация. Успешность китайских социально-экономических реформ связана с восприятием рыночных принципов хозяйствования и государственного стимулирования предпринимательской инициативы при сохранении политической стабильности и предсказуемости поведения руководства страны. Это способствовало привлечению иностранных инвестиций. Следует уточнить, что интенсивные экспортно-импорт-

ные отношения со странами мира вывели Китай на ведущие позиции.

В японской модели облегченная форма инфраструктуры, действует особый механизм «убеждения» предпринимателей: следует соблюдать не только собственные, но и общие интересы страны. При этом социально-рыночная система характеризуется ярко выраженной экспортной ориентацией. Эту модель социально-экономического развития с определенными модификациями повторили Сингапур, Тайвань и Южная Корея. Многое из японского опыта переняли Малайзия, Индонезия и другие азиатские страны. Азиатский опыт представляет особый интерес для стран с так называемыми «государственническими» позициями в социально-экономическом устройстве.

Новые демократии на африканском континенте следуют в основном формату «встраивания» государств и их парламентов в процессы развития [Shugart, Carey, 1992. P. 21–24]. Сформированные продемократические институты власти и управления еще не определяют их функционирование во многих из 54 государств (без учета внешнеуправляемых территорий). Оценочные индексы Всемирного банка свидетельствуют о том, что производимый продукт в расчете на одного жителя значительно колеблется: от 485 долл. в Республике Конго, 520 долл. – 1 тыс. долл. в Зимбабве, Сомали, Либерии, Нигере, ЦАР, Эритрии, Мадагаскаре, Мьянме, обеих республиках Гвинеи, 1,4 тыс. долл. в Эфиопии – до континентального максимума на Сейшелах в 27,5 тыс. долл., в Габоне (20,5 тыс. долл.) и в Экваториальной Гвинее (20,3 тыс. долл.) при обеспечении среднего уровня Индекса развития человеческого потенциала. 42 государства имеют низкий уровень развития человеческого потенциала (они замыкают рейтинговую таблицу из 188 государств; 70% населения живут за чертой бедности). У всех стран имеется государственный долг. Большинство из них отнесено ко второй сотне по измеряемому уровню восприятия коррупции (менее 35 баллов). Все страны, за исключением ЮАР, относятся к развивающимся; здесь отмечается высокая конфликтность.

Бывшие метрополии (страны Европы, США, Япония) продолжают оказывать влияние на молодые демократические режимы с помощью написанных их экспертами конституций, причем во многих случаях сохраняется государственный язык бывшей метрополии, проводится избирательная подготовка кадров для управления. Многое продолжает трансформироваться под влиянием бывших метрополий, интеграция лучшего международного парламентского опыта происходит относительно медленно. Целый ряд стран за короткое время несколько раз поменяли конституции (пять раз – в Буркина-Фасо и Нигерии, четыре раза – в Ганге, три раза – в Камеруне и Руанде).

Российский парламентаризм сегодня

Российская Федерация – страна, расположенная на двух континентах (Европа и Азия). В нашей стране становление парламентаризма шло более двух столетий, хотя парламент в современном его виде *(название, статус, полномочия)* появился четверть века назад. До этого функционировали протопарламентские формы (сходы, вече, созывы, соборы). Парламент России в достаточно короткие исторические сроки перешел к эффективным формам своей деятельности, и на сегодняшний день он довольно авторитетен в мире.

В истории России было пять конституций. Первые четыре действовали в рамках интегральной модели в рамках СССР. В советский период велся поиск максимально эффективного варианта развития при сохранении однопартийности. Жесткая система управления не позволяла полноценно функционировать парламентам (Верховный Совет, Президиум Верховного Совета и такие же субординированные структуры в республиках, краях, областях). Однако принятый для «спасения» и «выживания» мобилизационный тип управления помог противостоять вызовам Запада в 20-е и 40-е, 50-е и 70-е годы XX века. Важно отметить, что жесткий принцип административной системы в принятии управленческих решений («сверху вниз») не позволил развиться в полной мере парламентским формам. При этом оппозиция подавлялась с помощью государственной защиты однопартийности. Это особенно заметно сегодня, в 100-летнюю годовщину российских революций и 100-летие республиканского строя. Современная форма правления связана с эволюционировавшими традициями парламентаризма. Современный российский парламент – эффективный орган в системе власти в стране.

Следует отметить, что палаты Федерального собрания Российской Федерации полноценно реализуют свои полномочия и осуществляют системную координацию парламентских образований в субъектах Российской Федерации. Прежде всего, это Совет законодателей, использующий гибкие формы невмешательства в региональную компетенцию и коллективно согласованного эффективного межпарламентского взаимодействия. Россия выступает с инициативами по повышению эффективности форм парламентской дипломатии в международных делах.

Отечественный парламент представлен почти в двух десятках международных и региональных межпарламентских организациях. В 137-й Ассамблее Межпарламентского союза участвовали 161 делегация национальных парламентов и 12 межпарламентских объединений, 2 400 делегатов представляли 46 тыс. парламентариев и миллиарды жителей стран мира. В Межпарламентский союз были приняты парламенты еще трех стран (Узбекистана, Туркмении и Вануату); теперь их стало 176. Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества

получила статус ассоциированного члена[8]. Председателем Межпарламентского союза была избрана представительница Мексики Габриэла Куэвас Баррон, а первым его заместителем стал К. Косачев – глава Международного комитета Совета Федерации. США продолжают не участвовать в работе этого объединения.

В Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации «продолжается полезная реформа»[9]. Представители Правительства Российской Федерации формируют половину пакета законодательных инициатив; над другой половиной трудятся палаты Федерального собрания и регионы. Решения серьезно продумываются, исходя из тех обязательств, которые поручены избирателями. За первый год работы Государственной Думы седьмого созыва было принято почти 600 законов. В процессе их утверждения требовались тщательная проработка и режим обратной связи с населением, в том числе через большие слушания. Перечислим наиболее известные законопроекты: о бессрочном продлении бесплатной приватизации жилья; о национальной платежной системе России и карте «МИР»; о борьбе с провоцированием в социальных сетях подростковых суицидов и др. Формируется новая практика рассмотрения законопроектов – закрепление концепции в первом чтении, согласно принятому Постановлению Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, где уточнен порядок их доработки ко второму и третьему чтениям. С Правительством Российской Федерации выстраиваются новые конструктивные отношения, которые закрепляются в Регламенте палаты. Это способствует повышению качества принимаемых решений, улучшается практика правоприменения.

Государственная Дума седьмого созыва начала работу с 2020 законопроектами, некоторые из которых были внесены еще в 1994–1995 годах. Их рассмотрение предусмотрено нормой Конституции (удалось сократить так называемые «законодательные завалы»). Остается около 800 законодательных инициатив от прошлых созывов; внесено 1 026 новых законопроектов[10]. Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации только в ходе весенней сессии 2017 года были приняты два конституционных и около 220 федеральных законов, проведено более 60 «круглых столов» и 17 парламентских слушаний. Сенаторы самостоятельно и в соавторстве с депутатами Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации внесли 98 законопроектов[11].

Заметна тенденция к усилению контроля исполнительной ветви власти, а также инициативность в международном взаимодействии. Активизируется межпарламентское сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств, что связанно с 25-летием работы Межпарламентской ассамблеи. Уточним, что за время ее деятельности было подготовлено более пятисот модельных законов. Усиливается скоординированность межпарламентского сотрудничества в рамках палат Федерального собрания Российской Федерации, повышается эффективность парламентской дипломатии. Понимание демократии как общемировой, а не только «западной» идеи, характеризует отечественный парламентаризм. Должны учитываться культурные особенности народов при общем признании принципов, норм и стандартов, которые закреплены практикой[12]. У нашей страны есть богатый демократический опыт (100-летняя российская республика).

Возникает закономерный вопрос о соответствии подготовки специалистов как для регулярно обновляющегося состава выборных лиц, т.е. депутатов всех уровней (уточним, что представительные органы в современной России не имеют иерархической субподчиненности), а также помогающих им лиц (штатных и общественных помощников) и аппаратов законодательных собраний в регионах, палат Федерального собрания Российской Федерации. Делаются попытки организации общественных, в т.ч. экспертно-научных, советов[13]. Однако вопрос о качественной, в т.ч. целевой, подготовке специалистов для парламентской деятельности на официальном уровне не ставится. При этом не хватает депутатов-политиков с высоким уровнем компьютерной, языковой, коммуникационной подготовки, для того чтобы обеспечивать все возрастающую роль парламентской дипломатии.

8 По материалам открытия 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге (Россия), 14 октября 2017 года.

9 Володин В. Дискуссиям место. Российская газета от 19 октября 2017 года. С. 2.

10 Из речи Володина В.В. на Пленарном заседании в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации 21 июля 2017 года при подведении итогов весенней сессии.

11 Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко подвела итоги весенней сессии 2017 года на встрече с журналистами парламентского пула (https://gov-news.ru/в-матвиенко-законодательные-инициативы).

12 «Всеобщая декларация о демократии», принятая на 161-й сессии Межпарламентского совета 16 сентября 1997 года на Кипре (см. Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999. М.: Изд. Государственной Думы. 2011. С. 147–150); Резолюция «К 20-летию Всеобщей декларации о демократии: общность нашего разнообразия» (обсуждена и принята на 137-й Ассамблее Межпарламентского союза в Санкт-Петербурге 14–18 октября 2017 года).

13 О создании Общественного Совета по законодательству объявило в ноябре 2017 года руководство Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Обновляется научно-экспертный Совет в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации.

Давно существует ряд вопросов: «Где кадры?», «Кто их заказывает?», «Кто планирует подготовку и финансирование кадров для развития?». Они были затронуты в Указе Президента Российской Федерации № 601 2012 года. Не так давно была объявлена инициатива Администрации Президента Российской Федерации об открытом интернет-конкурсе «Лидеры России». Отбор претендентов на государственную службу касается, в первую очередь, представителей исполнительной ветви власти, к которой в последнее время было много претензий со стороны общества. Прежняя парадигма представляла собой «лестничное продвижение». На новом этапе развития более востребованной представляется целевая подготовка, очень важно правильно отбирать резерв и его готовить.

Показателен, на наш взгляд, пример Красноярска. Недавнее назначение губернатором Красноярского края известного практика-парламентария привело к возобновлению проведения общекраевых съездов депутатов региона всех уровней, включая посланцев в палаты Федерального собрания Российской Федерации для обсуждения планов развития региона. Эта новация оказалась полезной. Однако она не отменяет значимости индивидуальной профессионализации тех лиц, кто уже пошел или намерен идти в публичную политику[14].

Заключение

Вызовы времени, высокие цели и задачи для будущего поколения российских парламентариев («цифровая экономика», правовое регулирование оборота криптовалют и т.п.), повышение роли России в межпарламентских объединениях в мире, что продемонстрировала 137-я Ассамблея Межпарламентского союза, обусловливают необходимость абсолютно другого взгляда на подготовку целевого резерва парламентариев. К примеру, в Австрии правовой режим государства обеспечивается во многом парламентской службой как специальным видом государственной службы. Не следует ли и в нашей стране уделить особое внимание развитию парламентаризма?

14 VIII Съезд депутатов Красноярского края. Парламентская газета от 3–9 ноября 2017 года. С. 160–170.

Литература

Бакушев В.В., Понеделков А.В. Проблема принятия высших политических решений: глобальное управление и парламентаризм. *Власть*. 2015. № 2. С. 11–18.

Лихачев В.Н. Дипломатия России: традиции и новеллы. *Международная жизнь*. 2017. № 6. С. 18–24.

Парламентаризм: обеспечение законодательных (представительных) органов власти. Учебник / под ред. В.В. Бакушева, В.Н. Лихачева. М.: Реал Принт, 2015. 744 с.

Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: В 4 т. Т. 4: Африка / МГИМО (У) МИД России, ИНОП; гл. ред. А.В. Торкунов; научн. ред. А.Ю. Мельвиль; отв. ред. М.Г. Миронюк, А.В. Малыгин. М.: Аспект Пресс, 2014. 560 с.

Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: В 4 т. Т. 2: Азия / МГИМО (У) МИД России, ИНОП; гл. ред. А.В. Торкунов; научн. ред. А.Ю. Мельвиль; отв. ред. М.Г. Миронюк, А.В. Малыгин. М.: Аспект Пресс, 2012. 599 с.

Колесников А. Путин. Прораб на галерах. М.: Изд-во «Э». 2017. 352 с.

Современные парламенты мира и развитие: государства Азии и Африки. Сер. «Альманах Парламентаризма». Т. 1. М.: Реал Принт, 2017. 170 с.

Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. 220 с.

Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review*. 2003. Vol. 24. № 4. P. 445–459.

References

Bakuschev V.V., Ponedelkov A.V. The problem of making higher political decisions: global governance and parliamentarism. *Vlast.* 2015. № 2. P. 11–18. In Russian.

Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. M., 2006. 220 p. In Russian.

Kolesnikov A. Putin. Foreman on the galley. M.: Izd-vo 'E'. 352 p. In Russian.

Likhachev V. N. Diplomacy of Russia: traditions and novels. *Mezhdunarodnaya zhizn*. 2017. № 6. P. 18–24. In Russian.

Modern Parliaments of the World and Development: the States of Asia and Africa. Series 'The Almanac of Parliamentarism'. Vol. 1. M.: Real Print, 2017. 170 p. In Russian.

Parliamentarism: procuring of legislative (representative) authorities. Manual / Ed. by Bakuschev V. V., Likhachev V. N.. M.: Real Print, 2015. 744 p. In Russian.

Political systems of modern states: Encyclopedic Guide: In 4 vol. Vol. 4: Africa / MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, INOP; chief editor - Torkunov A. V., scientific editor - Melvil A. Y., executive editors: Mironyuk M. G., Malygin A. V.. M.: Aspekt Press, 2014. 560 p. In Russian.

Political systems of modern states: Encyclopedic Guide: In 4 vol. Vol. 2: Asia / MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, INOP; chief editor - Torkunov A. V., scientific editor - Melvil A. Y., executive editors: Mironyuk M. G., Malygin A. V.. M.: Aspekt Press, 2012. 599 p. In Russian.

Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p. In English.

Siaroff A. Varieties of parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review*. 2003. Vol. 24. № 4. P. 445–459. In English.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-91-97

Стратегические приоритеты управления процессами гуманитарного сотрудничества стран ЕАЭС

ЛЮДМИЛА АЛЕКСАНДРОВНА ВАСИЛЕНКО, доктор социологических наук, профессор кафедры организационного проектирования систем управления Института управления и государственной службы
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: la.vasilenko@migsu.ru
РУСЛАН РАШИДОВИЧ МАХМУТОВ, руководитель Российского студенческого центра «Росстуденчество» при Министерстве образования и науки Российской Федерации (Российская Федерация, 109240, Москва, Николоямская, 11, стр.1), председатель правления организации по содействию развитию сотрудничества по странам евразийского пространства «Евразийское содружество», аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: post@russtudcenter.ru

Аннотация: После распада Советского Союза на постсоветском пространстве обозначились важные качественные изменения: институциональные, структурные, функциональные. Каждая из стран региона оказалась на перекрестке возможных путей развития, обусловленных интересами различных внешних и внутренних социальных групп. Эти группы стремились удовлетворить собственные потребности за счет новых государственных образований и не осознавали на тот момент меры своей ответственности за обретение неожиданно «свалившихся» на них самостоятельности и суверенитета. Изменялись внешняя социальная среда и характер взаимоотношений государств, постепенно упорядочивались рыночные отношения, не без внешнего воздействия возрастало влияние первоначально слабого, но постепенно формирующегося гражданского общества. В этой ситуации важно проследить эволюционную динамику степени согласованности социальных изменений стран постсоветского пространства и ключевые приоритеты их интеграции.
Ключевые слова: интеграция, ЕАЭС, гуманитарное сотрудничество, индекс межгосударственного гуманитарного сотрудничества, фрактальный подход, теория естественного упорядочения, акторы социального действия

Василенко Л.А., Махмутов Р.Р. Стратегические приоритеты управления процессами гуманитарного сотрудничества стран ЕАЭС. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 91–97.

THE STRATEGIC PRIORITIES OF THE MANAGEMENT OF THE PROCESSES OF HUMANITARIAN COOPERATION OF THE EEU COUNTRIES

LYUDMILA A. VASILENKO, Dr. Sci. (Sociology), Professor
Chair for Organisational Design of Management Systems
The Institute of Public Administration and Civil Service, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571) E-mail: la.vasilenko@migsu.ru
RUSLAN R. MAKHMUTOV, Head of the Russian student's center 'Russtudcenter' under the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (str. 1; 11, ul. Nikoloyamskaya, Moscow, Russian Federation, 109240), Chairman of the Board of the Organization for the Promotion of Cooperation with the Countries of the Eurasian Space 'Eurasian Commonwealth', graduate student of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: post@russtudcenter.ru

Abstract: After the collapse of the Soviet Union, important qualitative institutional, structural, and functional changes emerged in the post-Soviet space. Each of the countries of the region was at the crossroads of possible ways of development, conditioned by the interests of various external and internal social groups. These groups sought to meet their own needs at the expense of the new state entities and did not realize at that time the measures of their responsibility for the acquisition of the independence and sovereignty that had suddenly «fallen off» on them. The external social environment and the nature of the relations between states have been changing; the market relations have gradually been regulated, not without external repercussion, the influence of the initially weak but gradually developing civil society has increased. In this situation it is important to trace the evolutionary dynamics of the coherence degree of the social changes of post-Soviet countries and key priorities for their integration.
Keywords. Integration, EAEU, humanitarian cooperation, indicators of interstate humanitarian cooperation, fractal approach, the theory of natural ordering, civil society

Vasilenko L.A., Makhmutov R.R. The strategic priorities of the management of the processes of humanitarian cooperation of the EEU countries. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. №. 6. P. 91–97. In Russian.

Форматы интеграционных союзов в мире

Вступая на тернистый путь интеграции нового типа, нам следовало бы извлечь уроки из непростых процессов формирования «единой Европы», остающейся и сегодня весьма привлекательной в сознании граждан постсоветского пространства, поскольку Россия является, в первую очередь, европейской страной, приверженной демократическим нормам и ценностям, толерантности, свободе слова, признанием бережного отношения к различиям. Новые дезинтеграционные тенденции в развитии ЕС обозначились в результате неразрешенных противоречий и несовершенства системы управления, давления Брюссельского центра. Неразрешенные проблемы гуманитарных аспектов интеграции выступают фактором роста дезинтеграционных процессов в ЕС. В процессах интеграции стран ЕС последних десятилетий наблюдаются разнонаправленные тенденции, вызванные как объединяющими, так и разъединяющими факторами.

Другую модель интеграции являют нам государства Южной Америки. С момента принятия доктрины Монро (1823 год) Латинская Америка выступала сырьевым придатком США. В 1986 году образовано политическое объединение Группа Рио (*Grupo de Río*), состоящая из двадцати четырех южноамериканских государств, – механизм политических консультаций для согласования единых латиноамериканских позиций по ключевым региональным и международным проблемам. Группа проводит ежегодные совещания президентов стран-участников, при необходимости встречи на уровне министров иностранных дел и контакты министров по другим направлениям. В 2010 году Группой образовано сообщество всех стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC), за исключением США и Канады.

В 1991 году создана Центральноамериканская интеграционная система (ЦАИС, первоначально ЦАОР), в которую вошли Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Никарагуа, Панама, Сальвадор. В ее рамках действуют Центральноамериканский парламент, Центральноамериканский суд, Центральноамериканский институт управления, Центральноамериканский банк экономической интеграции, Техническая комиссия по телекоммуникациям, Центральноамериканский институт исследований и промышленных технологий, Координационный центр по предотвращению стихийных бедствий и др.

В 1985 году образовано МЕРКУОСУР – сообщество Южноамериканского общего рынка (исп. *Mercado Común del Sur*, порт. *Mercado Comum do Sul*, гуар. *Ñemby Ñemuha*). В 1991 году подписано экономическое и политическое соглашение между Аргентиной, Бразилией, Уругваем, Парагваем, Венесуэлой (присоединилась в 2006 году), ассоциированными членами к соглашению присоединились Гайана, Колумбия, Перу, Суринам, Чили и Эквадор; Мексика и Новая Зеландия – наблюдатели. В 2004 году по примеру Европейского союза двенадцать государств объединились в Южноамериканский союз наций (УНАСУР, *Unasur – Unión de Naciones Suramericanas*) с территорией 17,6 млн кв. км, населением свыше 377 млн чел., совокупным ВВП более 1,23 трлн долларов. Пересматривая свои политические, экономические, энергетические, военные и социальные позции в мире, УНАСУР выстраивает общее рыночное пространство, построенное на внутрирегиональном обмене без единого силового центра, рыночной экспансии, диверсификации источников сырья, и базируется на принципе выиграл / выиграл (win / win) – двустронней выгоде от взаимодействия. Такой подход становится основой для изменения геополитического статуса, для активного участия в международных геополитических процессах, образования межгосударственных политических объединений. В основе интеграции участников лежат принципы их идентичности, испанский и португальский языки, католическая религия, близкая культура, общее историческое прошлое, внешнее влияние на протяжении длительного времени (сначала Испании или Португалии, затем экономическое господство США, остающееся и сегодня достаточно сильным). В последнее время наметилась тенденция расширения экономического сотрудничества МЕРКУОСУР с ЕС, ЕАЭС, АТЭС, странами Африки. Ни одна из стран-членов МЕРКУОСУР не поддержала санкций в отношении России.

Понятийный аппарат исследования

Смысл термина «сотрудничество» означает «совместное участие», «совместный труд». Сотрудничество заключается в потребности делать что-либо совместно, выполнять какие-то общие задачи, создавать вместе материальные блага, в выполнении общей работы, принятии участия в общем деле, объединении усилий двух и более субъектов. Применительно к международному сотрудничеству этот термин обретает смысловой акцент в целевых ориентирах поддержания международного мира и безопасности, содействия международной стабильности и прогрессу, но это во имя общего благосостояния народов. Как только в Европе возникли сомнения в достижении общего блага и обеспечении безопасности, начали проявляться дезинтеграционные тенденции.

«Международное социокультурное сотрудничество» определяет характер и направленность этого совместного дела, устремленного на достижение взаимного блага в неэкономических, неполитических и невоенных сферах жизнедеятельности. Термин же «гуманитарное сотрудничество» часто рассматривается в контексте приоритетности ценностной основы *человека* (от англ. слова «human»), т.е. сотрудничество на основе согласованных ценностей во имя человека. Это обусловливает приоритетность гуманитарного сотрудничества над экономическим, так как без согласования ценностей человека трудно дости-

гать эффективности экономической. При этом общая ценностная основа гуманитарного сотрудничества рассматривается как «фактор взаиморазвития, как формирование динамично развивающегося общественного организма, включающего в себя деятельность людей по созданию и применению ценностей, норм, идеалов культуры [1], совокупности таких норм, воплощаемых в искусстве, морали, философии, науке, религии, организации, а также в сфере, регулируемой учреждениями культуры: театрах, концертных залах, филармониях, кинотеатрах. Конечно же, речь идет и о содержании продукции средств массовой информации: газет, журналов, радио, телевидения – и о современных формах социальных медиа. В такой системе «индивиды не только работают, объединенные для коллективной трудовой деятельности, но при этом, прежде всего, находятся в ситуации общения, самостоятельно осмысливая окружающую действительность и выявляя ее культурную ценность» [2]. Культурное взаимодействие – это «воздействие социальных институтов на деятельность друг друга, взаимное изменение их состояния, взаимопроникновение компонентов культурной деятельности и их взаимную обусловленность» [3]. Гуманитарное сотрудничество рассматривается как эффективный инструмент «мягкой силы», направленной на преодоление дефицита взаимного доверия [Зонова].

Таким образом, основываясь на результатах анализа понятийного аппарата, мы будем понимать межстрановое гуманитарное или социокультурное сотрудничество как социокультурную коммуникацию между государствами и обществами на уровне стран. При этом под гуманитарным сотрудничеством здесь понимается отечественное представление, т.е. именно социокультурное взаимодействие (коммуникация в неполитической и неэкономической сферах) в целях укрепления взаимного доверия, а не гуманитарная помощь или сотрудничество в сфере социальной политики.

«Узкие» места интеграционной политики ЕАЭС

Рассматривая проблемы совершенствования управления развитием ЕАЭС, отметим, что наращиваемый странами-участницами социальный капитал проявляется не сразу, анологично чему просчеты и ошибки этого управления также отложены во времени. Подтверждением указанного выше утверждения выступают тенденции дезинтеграции в пока еще единой Европе, вызванные рассогласованностью целей и ценностей стран-участниц Европейского союза.

По нашему мнению, если интеграционная политика ЕАЭС будет носить некомплексный, узко экономический характер, то вряд ли возможны хорошие экономические результаты в долгосрочном периоде. Эта «узость» имеет под собой объективные основания. Так, например, более результативному подходу к выбору управленческих решений в рамках ЕАЭС мешает неясность образа будущего интеграционного объединения стран ЕАЭС, непрозрачность целей интеграции и отставание понятийного основания термина «экономическая интеграция». Подтверждают этот тезис высказывания ряда экспертов на круглых столах, проведенных в рамках реализации интеграционного проекта «Евразийский гражданский альянс» о причинах несостоятельности «реальных конструкций евразийской интеграции – Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз», которые оказались неработающими «в силу противоречий между участниками этих объединений». «Несмотря на очевидный интеграционный потенциал, основанный на соседстве территорий, совместимости и близости экономического рода деятельности, опыта исторического сосуществования в общей культурной и языковой среде, Казахстан, Россия и другие партнеры не наполнили проект евразийского объединения концептуальным содержанием, принимаемым и поддерживаемым большинством их граждан. Провозглашенные экономические приобретения, такие как свобода передвижения капитала, трудовых ресурсов и услуг, кстати несостоявшаяся, были недостаточными» [Байкадамов, 2017. С. 52–53].

Принятый подход к экономической интеграции стран-участниц ЕАЭС исходит из устаревших целей и ценностей эпохи массового производства, когда доминируют установки максимизации прибыли и максимизации потока наличности от подконтрольных активов и их количества, денежное выражение торговых оборотов выступает главной ценностью, а термины «стоимость» и «ценность» воспринимаются как синонимы.

Предлагаемая модель ценностных ориентиров ЕАЭС

В то же время современное представление об экономической эффективности в постиндустриальный период и переходный период к становлению эпохи инноваций, основанной на знании, нацелено на переход от максимизации стоимости бизнеса к максимизации ценности для заинтересованных сторон. Принимая обозначенные подходы к определению экономической эффективности ЕАЭС, предлагается принять следующую ее концептуальную модель, включающую процедуры:

– *определения ценностей*, признаваемых всеми странами-участницами этого интеграционного образования, включая и их жителей, сформулировать показатели оценивания в мониторинге изменения ценностей и определения факторов созидания новой ценности. Прежде чем принимать управленческие решения по

1 Система социокультурная // Социологический словарь Socium. URL: https://socium. academic.ru/449. Дата обращения 21.10.2017.

2 Энциклопедический Фонд России. URL: http://www.russika.ru/t.php?t=3071 Дата обращения 21.10.2017.

3 Там же.

поводу эффективности интеграционных процессов, следовало бы определить, что будет их результатом, продуктом и, главное, на каких базовых ценностях и нормах морали этот продукт основан. Потребность в соблюдении ценностных основ и норм морали выявляется в результатах проведенных социологических опросов;

– *устанавления прозрачной связи* между сформулированными *ценностями* для стран-участниц и их жителей и выбранными *стратегиями управления* интеграционным образованием;

– *формирования финансовых источников* в финансовой политике, нацеленные на создание желанных ценностей;

– *согласования общих и приоритетных интересов* стран-участниц и их граждан.

Чтобы управлять интеграционными процессами в новой парадигме, необходимо аналитически отслеживать процессы внутренних и внешних изменений в мониторинговом варианте. Но в выбранной парадигме экономической интеграции уже не представляется возможным обойтись без оценки гуманитарной составляющей, т.е. общей ценностной основы гуманитарного сотрудничества в результате деятельности людей по созданию и применению ценностей, норм, идеалов культуры на основе обоснованных показателей и критериев их оценки.

Экспертная оценка наиболее значимых показателей взаимодействия стран

Обозначенные выше смыслы гуманитарного сотрудничества были взяты за основу проведенного межстранового экспертного онлайн-опроса «Показатели и индексы межгосударственного гуманитарного сотрудничества», участниками которого выступили эксперты из 10 стран, оценившие качественные характеристики восьмидесяти показателей по пятибалльной шкале. Экспертам была предоставлена возможность дополнить перечень показателей по каждому блоку и дать комментарии. В составе инструментария экспертного опроса в качестве ключевых аспектов гуманитарного сотрудничества было выделено десять блоков показателей (образование и наука, искусство, спорт, туризм, миграция, семья и брак, религия, язык, информационное поле и СМИ, общественное мнение), встречающихся в социологических измерениях гуманитарного сотрудничества. Например, в:

– описании социокультурного портрета региона Л.А. Беляевой и Н.И. Лапина [Беляева, Лапин, 2010];

– поиске показателей мониторинга социального самочувствия населения региона (на примере города Волгограда) Н.А. Овчар [Овчар, 2015];

– анализе публикаций социокультурной адаптации и интеграции иммигрантов А.В. Петроченко [Петроченко, 2011];

– ряде зарубежных источников [Chair's Statement, 2014; Fukuyama, 2004. P. 20, 47; Jordi Balta Portoles, 2015. P. 131–139; Researching Third Country Nationals' Integration, 2015].

По результатам опроса были разработаны предложения по отбору показателей для мониторинга межгосударственного гуманитарного сотрудничества и построения интегральных индексов. Подчеркнем, что эксперты признали наиболее важными показатели, отражающие аспекты взаимодействия стран на уровне межличностной коммуникации «широких масс населения» (язык и миграция). На втором уровне важности – туризм, информационное поле СМИ, массовое сознание (общественное мнение) и религия. На третьем – наука и образование. Менее существенными для управленческих решений в области межгосударственного сотрудничества и экономической интеграции эксперты признали совокупности показателей в блоках «семья и брак», «культура (массовая)» и «спорт», по всей вероятности, потому, что они не слишком сильно влияют на рост торгового обмена или другие сугубо экономические факторы.

Примечательно, что если рассматривать перечень показателей без учета их объединения по тематическим блокам, то на первом месте вполне закономерно находятся те, что отражают повседневные интересы и потребности жителей объединяющихся стран и обусловлены их ценностными предпочтениями и нравственными установками в части обеспечения безопасных условий личных коммуникаций и легкости их осуществления. Лидирующими в гуманитарном сотрудничестве выступили показатели, определяющие безопасные и комфортные условия для коммуникаций жителей этих стран, отсутствие оснований для конфликтов – отсутствие дискриминации какого-то языка, наличие недружественных отношений к лицам какой-то национальности или принадлежности к какой-то религии. Представление о стране в целом и условиях, которые она предоставляет, определяет выбор этой страны для реализации конкретной цели – туристической поездки, работы, получения образования, проведения научного исследования, студенческого обмена, изучения языка. Дает представление о стране также изучение средств массовой информации, социальных медиа и блогов.

Применение фрактального подхода в процессе интеграции

Отметим, что рассмотрение областей кризисных процессов или процессов, вызывающих те или иные осложнения межэтнических, межрелигиозных межстрановых конфликтов, требует применения фрактального подхода, учитывающего ценностную основу социума, эволюционные истоки происходящих процессов. «Новые феномены здесь рассматриваются как свойство времени социальных перемен, причем, в случае достижения некоего предела ситуации, исследуемый феномен становится источником следующей волны социальных изменений. Вид и характер ответа социальных институтов на эти вызовы

Таблица

Наиболее значимые (важные) показатели межстранового гуманитарного сотрудничества

№	Параметр	Средний балл
1	Наличие/отсутствие дискриминации какого-то языка	4,56
2	Доля граждан, отмечающих другие страны региона как дружественные / недружественные	4,55
3	Количество международных проектов и исследований, совместных с другими странами региона	4,49
4	Наличие прямого авиасообщения со столицами стран региона	4,45
5	Отсутствие/наличие межнациональных конфликтов в стране	4,44
6	Доля граждан, с симпатией/доверием, относящимся к жителям других стран региона	4,40
7	Наличие/отсутствие конфликтов на религиозной почве	4,38
8	Доля населения, использующего (способного использовать) язык межнационального общения (второй государственный, официальный и т.п.) дома, в кругу семьи	4,36
9	Легкость социальной адаптации мигранта в стране (отсутствие ксенофобии, культурных и религиозных барьеров и т.п.)	4,31
10	Доля граждан, владеющих иностранными языками (языками стран региона)	4,31
11	Доля населения страны, позитивно относящихся к иммигрантам из стран региона	4,31
12	Число ежегодно въезжающих туристов	4,29
13	Тональность информационных материалов в СМИ по вопросам интеграции стран региона	4,29
14	Доля граждан, свободно читающих и говорящих на русском языке	4,25
15	Наличие/отсутствие ограничений на доступ к иностранным (стран региона) интернет-ресурсам	4,25
16	Наличие/отсутствие религиозной дискриминации	4,24
17	Доля граждан, положительно (или нейтрально) относящихся к иным конфессиям	4,24
18	Доля граждан, использующих/доверяющих информационным ресурсам стран региона	4,22
19	Доля граждан, выбирающих страны региона для работы	4,22
20	Число иностранных студентов/преподавателей (из стран региона), приезжающих в страну	4,22
21	Число совместных публикаций с авторами из других стран-участниц мониторинга	4,21
22	Наличие и доступность (отсутствие административных барьеров) программ стажировок и учебы по обмену для иностранцев (граждан стран региона)	4,21
23	Число проводимых международных конференций в год с участием стран региона	4,20
24	Число проводимых в стране международных спортивных соревнований интеграционного формата (например, за кубок ЕАЭС или СНГ) (в год)	4,10

может рассматриваться как признак, характеризующий управленческую парадигму, доминирующую на данный момент» [Василенко Л.А., Колесникова, 2015. С. 83].

Базируясь на фрактально-эволюционном подходе как методологической основе динамического сжатия времени, информации, энергии [Колесникова Л.А., 2014. С. 14–15] и на материалах проведенного исследования, предлагается строить концептуальную модель процесса интеграции стран-участниц ЕАЭС, направляя усилия на выявление сегодняшних «фрактальных ростков будущего», рекурсивное цикличное распространение которых в виде самоподобных образцов в различном масштабе по заданному общему правилу определит значимые параметры будущей интегрированной евразийской социальной системы [Василенко Л.А., 2016. С. 51–52] и осознаваемые и отличительные характеристики ее представителя – «евразийца». Каковы же качественные характеристики этих «фрактальных ростков будущего» и условий для их рекурсивного распространения? Они определяются концептуальной моделью, в основе которой следующие факторы.

Во-первых, пересмотр направленности стратегических векторов управления интеграционными процессами. Сегодня они нацелены на экономическую выгоду не столько населения и предпринимателей, сколько на экономическую выгоду государств и олигархата, и при этом не учитывают гуманитарной составляющей отношений социальных общностей интегрирующихся стран.

Во-вторых, принципы, определяющие требования к социальным институтам как системам долговременных правил, в том числе согласованность, однозначность интерпретации, направленная прозрачность (т.е. беспрепятственная доступность и понятность для целевых аудиторий), простота изложения; динамическая устойчивость (встроенность механизмов адаптации к вызовам) [Колесникова Л.А., Василенко Л.А., Митясова Е.А., 2017. С. 406].

В-третьих, высокая степень кооперативности принятия ключевых решений, настроенных на общую выгоду, отрицающую открытую и скрытую гегемонию и подозрения в отношении друг друга. В основе коллективно выработанных приоритетов гибкого управления процессами интеграции лежит координационный стиль обсуждения, цели, включающие интересы населения, позволяющие руководителям интегрирующихся государств и их гражданам оптимально выстраивать коммуникации, обеспечивать информационное сопровождение опережающего характера, применение социологического мониторинга и оценки управленческих рисков на основе прогнозирования неожиданностей, исходящих из внешних и внутренних изменений и интересов каждой из интегрирующихся стран.

В-четвертых, включение институтов гражданского общества, отстаивающих интересы отдельных граждан и социальных обществ, в систему социального управления на основе консенсуса базовых ценностей и высокого уровня морали и нравственности. В этом плане мониторинговое исследование динамики изменений позиций индивидов различных социальных общностей в социальном пространстве и ценностных основ интегрирующегося социума в целом представ-

ляет особый научный интерес с точки зрения определения стратегических приоритетов ЕАЭС в условиях глобальных изменений.

В-пятых, гуманитарное взаимодействие должно быть направлено на создание благоприятных условий сотрудничества граждан в повседневных практиках. Следует перейти от событийных мероприятий к более продуктивным процессно-коммуникативным проектам с массовым охватом жителей интегрирующихся стран. Направления деятельности по формированию благоприятных условий сотрудничества могут быть различными: от создания популярных бесплатных курсов русского языка в Интернете до популяризации и субсидирования туристических маршрутов конкретным социальным группам.

На сегодняшний день экспертами подтверждена важность следующего списка показателей мониторинга гуманитарного сотрудничества, позволяющего отслеживать направленность и качество гуманитарных аспектов интеграции (**таблица**). В комментариях экспертного опроса респонденты отмечали такие показатели, как «обмен товарами», «совпадение / расхождение трактовок исторических событий», «простота оформления документов для легальной работы», «перемещения болельщиков со своими командами в другие страны», «создание совместных кинематографических работ», «совместные программы подготовки талантливой молодежи», «совместные стипендиальные программы», «наличие образовательных стипендий и грантов по обучению языку», «проведение совместных научных экспедиций», «академическая мобильность студентов и преподавательского состава» и др.

Заключение

Предложенный перечень может выступать основой ключевых показателей эффективности (англ. Key Performance Indicators – KPI) деятельности органов власти в достижении стратегических и тактических целей интеграции стран ЕАЭС. Так, например, с точки зрения обозначенного выше подхода к оценке гуманитарной интеграции, можно признать эффективность мероприятий министерств и ведомств Российской Федерации в разделе «Образование и наука» плана гуманитарного сотрудничества стран-участников СНГ на 2017–2018 годы [4], «Поддержка Сетевого университета СНГ» (если в рамках его деятельности запланировать обмен студентами и преподавателями; проведение совместных международных научных иследований; проведение международных конференций с участием стран региона, а также совмещение роли участников конференций и ролью туристов, с целью повышения их знаний о культурных особенностях стран-участниц интеграции). На эффективность интеграции повлияют все запланированные международные конференции, форумы, конгрессы, съезды, школы ученых, творческие конкурсы, чемпионаты мастерства, включенные в указанный выше план. Все пункты этого раздела плана косвенно влияют на рост числа пассажиров авиаперелетов и граждан, с симпатией и доверием относящимся к жителям стран региона. В разделе «Спорт и туризм» этого же плана наиболее эффективными, с точки зрения интеграции, выступят международные туристические выставки; организация информационных туров о туристическом потенциале для туроператоров и представителей СМИ, фестиваль национальных видов спорта, международный юношеский турнир по самбо среди команд городов-героев, городов воинской славы и федеральных округов «Победа» и др.

Анализ планов Россотрудничества с позиции эффективности показателей интеграции стран-участников свидетельствует о слишком узкой смысловой направленности их мероприятий гуманитарного межстранового взаимодействия, осуществляемых преимущественно на двусторонней основе в формате «перекрестных годов, учреждении центров науки и культуры, мер поддержки русского языка, проведения выставок-презентаций и акций, направленных на инвестиционную привлекательность Российской Федерации» [5].

Подводя итоги, выделим далеко не полный перечень стратегических приоритетов гуманитарного сотрудничества в контексте коэволюционного развития стран ЕАЭС: определение новых принципов более широкого сотрудничества с участием негосударственных агентов социальных перемен, включение тонкой координации с опорой на интитуты гражданского общества, сетевых форм обучения в условиях организации межгосударственных образовательных пространств, превентивную народную дипломатию с широким использованием современных социальных медиа в целях построения единого гуманитарного и правового пространства ЕАЭС, объединенного на общих ценностных основаниях, фрактальных поведенческих образований, рекурсивно распространяемых новейших социальных практиках [Колесникова Л.А., Василенко Л.А., Митясова Е.А., 2017. С. 407].

4 Решение Совета глав правительств СНГ «О Плане приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2017–2018 годы» от 28 октября 2016 года.

5 Распоряжение Правительства РФ от 9 октября 2014 г. № 2006-р «Об утверждении Плана мероприятий по активизации деятельности в сфере содействия международному развитию и гуманитарного сотрудничества на базе российских центров науки и культуры за рубежом на 2014–2016 годы». [Электр. ресурс] URL: http://docs.cntd.ru/document/420225444; План деятельности Россотрудничества на 2017 г. [Электр. ресурс] URL:http://rs.gov.ru/ru/pages/385

Литература

Байкадамов Б.К. Информационные знаки евразийской интеграции // Социокультурная евразийская интеграция: проблемы и перспективы / Под науч. ред. Л.А. Василенко. Белгород, 2017. С. 49–54.

Беляева Л.А., Лапин Н.И. Программа и типовой инструментарий «Социокультурный портрет региона России» (Модификация – 2010). М.: МФРАН, 2010.

Василенко Л.А., Колесникова Л.А. Научная рациональность в социальном познании. *Экономические и социально-гуманитарные исследования.* 2015. № 3 (7). С. 81–93.

Василенко Л.А. Фрактальный подход к формированию научного и образовательного пространства ЕАЭС. *Управленческое консультирование.* 2016. № 11. С. 50–56.

Зонова Т. Гуманитарное сотрудничество России и Европейского союза как инструмент «мягкой силы» [Элект.ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/gumanitarnoe-sotrudnichestvo-rossii-i-evropeyskogo-soyuza-ka

Колесникова Л.А. Революция фрактального кросс-дисциплинарного синтеза или естественные начала и вопросы методологии междисциплинарного диалога в социальных и гуманитарных науках // Социология. Естествознание. Общество: сб. науч. статей и мат-лов Всеросс. науч. конф. «Социология и естествознание: междисциплинарные подходы к изучению социальной реальности» (12–13 декабря 2014 г., Москва) / Под общ. ред. Н.Е. Покровского. М.: РОО «Сообщество профессиональных социологов»: ООО «Вариант», 2014. С. 13–18.

*Колесникова Л.А., Василенко Л.А., Митясова Е.А.*Тонкая координация vs гегемония: фактор духовности в отношениях территорий с позиций фрактального кросс-дисциплинарного синтеза // Социокультурная евразийская интеграция: проблемы и перспективы / Под науч. ред. Л.А. Василенко. Белгород, 2017. С. 395–420.

Овчар Н.А. Социальное самочувствие как показатель социокультурной трансформации региона. *Primo Aspecto. Волгоградский государственный технический университет*. 2015. № 9(172). С. 37–41.

Петроченко А.В. Критерии и показатели социокультурной интеграции иммигрантов в общеобразовательной школе. *Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология.* 2011. №1–2 (82). С. 36–42.

Chair's Statement of the Tenth Asia – Europe Meeting Milan, 16–17 October 2014.

Fukuyama F. State-Building. Governance and world order in the twenty first century. L., 2004.

Jordi Balta Portoles. Cross-border cooperation and cultural communities in Europe – Brussels: CMC paper. 2008. № 4.

Researching Third Country Nationals' Integration as a Three-way Process – Immigrants, Countries of Emigration and Countries of Immigration as Actors of Integration by Sonia Gsir and Elsa Mescoli. Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université de Liège. 2015. 10.

References

Baykadamov B. K. Information signs of eurasian integration // Humanitarian Eurasian integration: problems and perspective / Science edited by Vasilenko L. A.. Belgorod, 2017. P. 49–54. In Russian.

Beliaeva L. A., Lapin N. I. Program and standard tools 'Socio-Cultural Portrait of the Region' (Updated – 2010) M.: MFRAN, 2010. In Russian.

Chair's Statement of the Tenth Asia – Europe Meeting Milan, 16–17 October 2014. In English.

Fukuyama F. State-Building // Governance and world order in the twenty first century. L., 2004. In English.

Jordi Balta Portoles. Cross-border cooperation and cultural communities in Europe/ Brussels: CMC paper. 2008. № 4. In English.

Kolesnikova L.A. Revolution fractal cross-disciplinary synthesis or natural beginning and methodological issues of interdisciplinary dialogue in the social sciences and humanities. // Sociology. Natural science. Society: collection of scientific articles and materials of the the scientific conf. *'Sociologija i estestvoznanie: mezhdisciplinarnye podhody k izucheniju socialnoj realnosti'* (12 – 13 Dec. 2014) / Under the edit. by Pokrovsky of N. E. M.: ROO 'Soobshhestvo professionalnyh sociologov' 2014. P. 13–18. In Russian.

Kolesnikova L.A., Vasilenko L.A., Mityassova E.A. Fine-tuning coordination vs hybrid hegemony: a factor of spirituality in relations of territories from the viewpoint of fractal cross-disciplinary synthesis // Humanitarian Eurasian integration: problems and perspective / Science edited by Vasilenko L. A. Belgorod, 2017. P. 395–420. In Russian.

Ovchar N. A. Social well-being as an indicator of socio-cultural transformations of the region. *Primo Aspecto. Volgogradskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet.* 2015. № 9 (172). P. 37–41. In Russian.

Petrochenko A. V. Criteria and indicators of sociocultural integration of immigrants in secondary school. *Vestnik Samarskogo universiteta. Istoriia, pedagogika, Filologiia.* 2011. № 1–2 (82). P. 36–42. In Russian.

Researching Third Country Nationals' Integration as a Three-way Process – Immigrants, Countries of Emigration and Countries of Immigration as Actors of Integration by Sonia Gsir and Elsa Mescoli. Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université de Liège. 2015. 10. In English.

Vasilenko L.A. Fractal approach to forming of scientific and educational space of the EEU. *Upravlencheskoe konsultirovanie*. 2016. N. 11. P. 50–56. In Russian.

Vasilenko L.A., Kolesnikova L.A. Scientific rationality in social cognition. *Ehkonomicheskie i socialno-gumanitarnye issledovaniya*. 2015. N 3 (7). P. 81–93. In Russian.

Zonova T. Humanitarian cooperation between Russia and the European Union as an instrument of 'soft power' http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/gumanitarnoe-sotrudnichestvo-rossii-i-evropeyskogo-soyuza-ka. In Russian.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-98-104

Евроатлантические санкции против России – эффекты и дефекты

ОТАРИ ИОНОВИЧ АРШБА, кандидат политических наук, депутат,
Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации (Российская Федерация, 103265, Москва, Охотный ряд, 1).
КАТАРИНА БЕРНДТ, Dr. phil., заведующая кафедрой русского языка
Дюссельдорфская Высшая народная школа (Stadtverwaltung Düsseldorf, 40200 Düsseldorf, Germany).
СВЕТЛАНА АХУНДОВНА ТАТУНЦ, доктор социологических наук, кандидат исторических наук, профессор кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики
МГУ им. М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119234, Москва, микрорайон Ленинские Горы, 1, стр. 54). E-mail: fr-pr-st@yandex.ru

Аннотация: В основе статьи лежит анализ стратегического контекста санкционной политики в разные исторические периоды и на примере различных стран, а также действенности самого механизма санкций. Авторы показывают, что в ходе нескольких волн санкционной политики, направленной против России, европейские партнеры США только под мощным давлением Вашингтона стали полноценно участвовать в санкционных мерах, которые отчасти выглядели весьма формальными. В статье рассматривается опыт санкционной политики как со стороны международных организаций, так и со стороны США. Оценивая получаемые эффекты и анализируя соразмерность санкционных мер по сравнению с другими методами достижения политических и геополитических целей, авторы статьи указывают на малую эффективность евроатлантических экономических санкций против Российской Федерации. Осуществление Россией контрмер в отношении западных стран, введение полного запрета импорта продуктов питания из стран ЕС, нанесли колоссальный ущерб инициаторам антироссийских санкций, особенно некоторым европейским странам, которые понесли серьезные убытки, значительно сказавшиеся на ВВП этих стран. Вопреки ожиданиям инициаторов, санкционная политика оказала оздоравливающее влияние на российский агрокомплекс. Если в странах ЕС были потеряны десятки тысяч рабочих мест, то в России они создавались, а страна укрепила свою продовольственную безопасность.

Ключевые слова: ЕС, Россия, санкции, санкционная политика, США, импортозамещение, российское эмбарго, информационная война

Аршба О.И., Берндт К., Татунц С.А. Евроатлантические санкции против России – эффекты и дефекты. *Государственная служба*. 2017. № 6. С. 98–104.

EURO-ATLANTIC SANCTIONS AGAINST RUSSIA: EFFECTS AND DEFECTS

OTARI Y. ARSHBA, Cand. Sci (Politics), the Deputy
The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (1, Okhotny Ryad, Moscow, Russian Federation, 103265).
KATHARINA BERNDT, Dr. phil., head of the Chair of Russian language
The düsseldorf Higher folk school (Stadtverwaltung Düsseldorf 40200 Düsseldorf, Germany)
SVETLANA A. TATUNZ, Dr. Sci. (Sociology), Cand. Sci (History), Professor of chair of regional problems of world politics of faculty of world politics
Lomonosov Moscow State University (str. 54, 1, Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation, 119991). E-mail: fr-pr-st@yandex.ru

Abstract: This article is based on an analysis of the strategic context of the sanctions policy in different historical periods and in various countries, as well as effectiveness of the sanctions mechanism itself. The authors show that in the course of several waves of sanctions policy directed against Russia, the European partners of the United States, under the powerful pressure of Washington, began to fully participate in the sanctions measures, which partly looked very formal. The article examines the experience of sanctions policy both from international organizations and the United States. Assessing the effects and analyzing the proportionality of sanctions measures compared with other methods of achieving political and geopolitical purposes, the authors point out the low effectiveness of Euro-Atlantic economic sanctions against the Russian Federation. Russia's implementation of countermeasures against Western countries, the introduction of the complete ban on food imports from the EU countries, caused enormous damage to the initiators of anti-Russian sanctions, especially to some European countries that suffered serious losses having big impact on the GDP of these countries. Contrary to the expectations of the initiators, the sanctions policy has had a healing effect on the Russian agro-complex. While tens of thousands of jobs were lost in the EU countries, in Russia new jobs were created, and the country strengthened its food security.

Keywords: EU, Russia, sanctions, sanctions politics, USA, import substitution, Russian embargo, information war

Arshba O. I., Berndt K., Tatunz S. A. Euro-Atlantic sanctions against Russia: effects and defects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. № 6. P. 98–104. In Russian.

Введение

Проблематику санкционной политики осмысливают экономисты, социологи, политологи. Интерес к этой теме актуализируется острой геополитической борьбой, которая ведется сегодня между евроатлантическим миром и Россией. В рамках статьи делается попытка рассмотреть как стратегический контекст санкционной политики, так и ее результативность.

Действующие уже больше трех лет экономические санкции США и ЕС против России продолжают почти 100-летнюю, чаще всего бесславную традицию международных санкций, инициируемых либо международными организациями (Лиги Наций, ООН, ЕС), либо отдельными суверенными государствами (в списке лидируют США). Это чисто политически мотивированные санкции, нацеленные на восстановление территориальной целостности Украины и прекращение вооруженного конфликта в Донбассе. Однако в них есть и заметная экономическая составляющая на фоне возросшей нефтедобычи США и стремления Евросоюза к «энергетической независимости» от российских углеводородов, выраженная в запрете экспорта в Россию технологий нефтедобычи и нефтепереработки, а также заморозке всех инвестиций в российские проекты в нефтегазовом секторе, что может привести к замедлению темпов роста добычи, к техническому отставанию России и к ухудшению ее конкурентоспособности на международных рынках в этом важном для ВВП страны секторе [Нуреев, Петраков, 2016. С. 15].

Первая волна санкций в марте и сентябре 2014 года включала запрет на въезд в страны Европейского союза более ста чиновников и официальных лиц из России. Когда США на последующих волнах санкций стали блокировать бизнес-трансакции российских компаний и банков, ограничив их права эмиссии и торговли ценными бумагами, Европа все время расширяла свои списки «невъездных» официальных лиц новыми фамилиями. Только потом, уже под давлением США, она присоединилась и к заморозке счетов, и к запрету инвестиций в крымскую экономику, на передачу ноу-хау для энергетики и военно-промышленного комплекса, и к другим санкциям. Можно сказать, что, страны ЕС, особенно в начале, фактически только формально наложили санкции на 115 официальных лиц и организаций России. Например, в ФРГ за целый год до июня 2015 года арестовали только четыре банковских счета двух различных владельцев, заморозив на них 125 тысяч евро. Примерно такую же сумму отрапортовал и МИД оффшорного Кипра, в то время как полу-оффшорная Ирландия вместе с восемью другими странами ЕС не арестовала у впавших в немилость россиян ни одного цента. Единственный «крупный» арест произошел в Италии, где арестовали недвижимость на 30 млн евро.

Такие санкционные меры против близких к Кремлю российских бизнесменов вряд ли могут изменить позицию России по Крыму и привести к целям, ради которых они принимались. Наряду с вопросом об эффективном контроле над фактическим исполнением санкций со стороны всех их инициаторов [Hufbauer, Schott, Elliot, 2007, p. 55], естественно, возникает вопрос о целесообразности и эффективности западных санкций против России и введенных в ответ контрсанкций (российское эмбарго на ввоз сельскохозяйственной продукции из стран ЕС).

Как работают санкции и принимаются решения об их введении

Под «санкциями» в международных отношениях понимают либо коллективные, либо односторонние принудительные меры, применяемые государствами или международными организациями к другому государству [Терновая, 2015]. В зависимости от области применения, их классифицируют по происхождению, по цели, по объекту и объему санкций, а также по срокам их действия и степени легитимации. Применяются санкции всегда там, где дипломатия оказывается бессильной.

В международной практике чаще всего используются экономические санкции во имя достижения политической цели, например, изменения поведения определенного государства во внешней политике. Санкции тем самым, конечно, предотвращают или заменяют собой военное вмешательство, но их значение обычно ограничивается изъявлением политической воли той страны, что вводит санкции и устрашения страны –объекта санкций.

Начиная с 2000-х годов, когда резолюции 1267 и 1333 ООН показали неэффективность международных санкций против «Талибан» в Афганистане [1], применяются так называемые «умные» санкции (smart sanctions), призванные допустить только минимум нежелательных эффектов для населения страны при максимуме давления на элиту, определяющую политику «наказываемой» страны. Такие санкции всегда таргетированы, и они обычно сильно ограничивают возможности получения экономической выгоды приближенными к власти кругами бизнеса и политической элиты (отказы во въездных визах, арест имущества, заморозка счетов и т.д.) [Drezner, 2011. P. 100].

Международный опыт показывает, что санкции обычно хорошо срабатывают только по отношению к маленьким, зависимым и экономически слабым странам. Такой мощной и самодостаточной стране, как Россия с ее большими золотовалютными резервами, полагают эксперты, финансовые санкции,

1 United Nations Security Council Resolutions 1333 (2000) // https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/806/62/PDF/N0080662.pdf?OpenElement;

Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности, Резолюция 1267 (1999) //

https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/46/PDF/N9930046.pdf?OpenElement.

принятые до сих пор, не могут навредить больше чем на 5% снижения ВВП, что считается пороговым значением для оценки эффективности санкционных мероприятий.

Мировой политический опыт подтверждает, что санкции могут быть действенными и привести к желаемому изменению политического курса объекта санкций только тогда, когда с самого начала были четко продуманы цели и средства экономического и другого давления, причем они должны быть разграничены от других целей во внешней политике по отношению к стране-объекту санкций. Первый аналитический шаг при этом обычно выясняет стратегический контекст санкций. В случае с санкциями против России этот контекст представлен всей сферой европейской энергетики, всецело зависящей от поставок энергоносителей из России, а также расширением НАТО на Восток, в том числе на Украину.

Вторым элементом оценки санкционных инициатив является прогнозирование эффектов и реальности выдвигаемых требований. Последующими и обычно завершающими мерами в санкционной политике государств является оценка полученных эффектов (как желаемых, так и нежелательных, побочных) и их вклада в политическую стратегию страны-инициаторы санкций, а также анализ соразмерности этих мер по сравнению с возможными другими методами достижения цели (дипломатическими, политическими, в крайнем случае, военными). Как отмечается в итальянском дискурсе по санкциям, такой «контрафактный» анализ и сравнение того, что можно было делать вместо этих санкций, играет очень важную роль, ибо он позволяет понять, какой выбор при разрешении данной международной проблемы был наилучшим [Giumelli, 2016. P.10].

Эффект антироссийских санкций весьма ограничен

Надо отметить, что ограничение Западом доступа к кредитным ресурсам для российских компаний привело к кризису в банковской сфере России, к потере ее ликвидности и к общему снижению инвестиционных возможностей экономики. Однако представляется чрезвычайно сложным разграничить, какие кризисные явления в экономике России после 2014 года следует отнести за счет антироссийских санкций, а какие являются последствием обвала мировых цен на нефть с 110 до 50 долларов за баррель только во второй половине 2014 года. Это касается резкого увеличения ключевой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации до 17% (в годы, когда в США и Европе эти ставки близились к нулю), повлекшее за собой банкротства предприятий, повышение уровня безработицы и удорожание потребительских и ипотечных кредитов в стране. При этом российский ВВП в последующем 2015 году упал на 3,7%, однако это является последствием обвалившихся цен на нефть (до 30 долларов США за баррель) [2].

Однако, по оценке американских экспертов, другие финансовые санкции, как, например, отключение России от международной системы расчетов SWIFT, могли бы оказаться более эффективными, чем введенные до сих пор ограничения [3]. Отрицательный эффект такой санкции для российского финансового сектора тоже был бы ограничен, ибо российские банки уже приступили к созданию собственной платежной системы межбанковских переводов «МИР», которая апробирована и спокойно интегрируется в международные системы расчетов, но может функционировать и автономно.

Опыт международного сообщества показал, что чем дольше санкции в силе, тем меньше вероятность, что они приведут к желаемым политическим результатам. Поэтому даже вашингтонские политологи из института Cato признают, что антироссийские санкции вряд ли когда-нибудь будут работать так, чтобы Российская Федерация изменила свой внешнеполитический курс относительно Украины и Крыма. Кто об этом продолжает мечтать, выдает желаемое за действительное [Ashford, 2015].

Последнее обострение политического климата в отношениях между Россией и Западом происходило в июле 2017 года, когда США вдруг резко сменили свое обоснование для продления антироссийских санкций. Теперь уже причиной называются не украинский кризис и аннексия Крыма, а ничем не доказанное якобы имевшее место вмешательство в ход президентских выборов в США в 2016 году. Германию после этого тоже охватил страх, что в сентябре 2017 года выборам в бундестаг якобы сможет помешать вмешательство русских то ли хакеров, то ли политиков и журналистов. Министр внутренних дел ФРГ Т. Де Мэзьер средствами таких возможных атак называл кибератаки, слив компромата наподобие кампаний против Х. Клинтон и Э. Макрона с «русским следом» хакеров и откровенную дезинформацию, которые спецслужбы ФРГ ожидают со стороны России.

Приходится констатировать, что вокруг евроатлантических санкций против России, связанных с вопросами Крыма и Восточной Украины, во-первых, наряду с экономическими санкциями развернулось нешуточное дипломатическое противостояние между США и Россией. Объявленное в августе 2017 года уменьшение выдаваемых россиянам виз в США явно не приведет к достижению политических целей санкций США. В связи с контрсанкциями РФ, сниже-

2 Luhn A. Russia's GDP falls 3.7% as sanctions and low oil price take effect //
https://www.theguardian.com/world/2016/jan/25/russias-gdp-falls-37-as-sanctions-and-low-oil-price-take-effect

3 Wagner D. Do Sanctions Work? // Huffingtonpost.com/daniel-wagner/do-sanctions-work_b_7291464.html

нием количества дипломатов США в России, нужно отметить, что из 1200 консульских работников США только 300 являются гражданами США, а 900 – российскими сотрудниками, которые, скорее всего, первыми потеряли свою работу.

В конце 2017 года мы наблюдаем настоящее закручивание санкционной «спирали», когда высылаются дипломаты, закрываются консульства и торгпредства, занимающиеся укреплением торгово-экономических отношений между Россией и США и предоставляющие свои услуги компаниям двух стран для освоения трансатлантических рынков. Практической пользы ни в борьбе с «русским вмешательством» в выборы в США, ни для урегулирования ситуации на Украине такие непродуктивные меры принести никак не могут.

Российские контрсанкции и их эффекты

В случае с антироссийскими санкциями США и стран ЕС их эффективность следует еще оценить в свете принятых Россией экономических контрсанкций, которые принимаются симметрично к западным санкциям, продлеваются и приносят достаточно заметный ущерб, в частности, производителям сельхозпродукции стран Европы.

Объемы торговли между Евросоюзом и Россией в 13 раз превышают торговые объемы с США. Поэтому легко было предположить, что именно ЕС пострадает от грамотно проведенных Россией контрмер в отношении западных стран. Это эмбарго пока не распространяется на сферу энергетики, а предусматривает лишь полный запрет импорта из ЕС продуктов питания. Тем самым Россия в одночасье лишила европейских сельхозпроизводителей значительной доли их прежних рынков сбыта. Российская Федерация добилась сразу двух экономических и политических целей. Во-первых, российское эмбарго больно ударило по ВВП многих европейских стран. Во-вторых, импортозамещение в сфере продовольствия «подняло с колен» российский агропромышленный комплекс, в котором теперь удвоилось производство сахара, наблюдается ежегодный тридцатипроцентный прирост производства тепличных овощей, и Россия может, наконец, чувствовать себя экономически самодостаточной по сельхозпродуктам и продовольствию. Неожиданно для самих россиян страна стала крупнейшим экспортером зерна в мире, продав 34 млн тонн (еще 15 лет назад Российская Федерация полностью зависела от импорта зерновых), и на фоне слабого рубля даже начала экспортировать сахар и кормовую сою.

Стало очевидным, что импортозамещение в производстве продуктов питания оздоровило российское сельское хозяйство, а страны Евросоюза уже в 2014 году не досчитались почти 40 млрд долларов торговых объемов в этом секторе, что по оценкам Европарламента составляет около 0,4% общего ВВП стран ЕС[4]. Отмечается, что российское эмбарго привело к сокращению рабочих мест в таких странах с развитым сельским хозяйством, как Дания и Норвегия, где производители мяса и рыбы потеряли от 9 до 70% общего объема экспорта, и банкротство фермеров приводило к росту социальной напряженности [Нуреев, Петраков, 2016. С. 17].

Несмотря на успешное развитие агрокомплекса, в финансовом секторе страны наблюдаются серьезные сложности. Однако, почти семидесятипятипроцентное падение курса рубля к доллару США в 2015/2016 годах было вызвано не санкциями против России, а обвалом мировых цен на нефть после сланцевого бума в самих США и снятия эмбарго против Ирана в январе 2016 года, которое считается дипломатическим успехом многолетних переговоров именно российского МИДа[5].

Фактически экономические санкции против РФ и российские контрсанкции разделили мир на друзей и врагов России. Из европейских стран ЕС меньше всего в политику санкций были вовлечены Испания, Португалия и Италия, а с такими странами, как Бразилия, Индонезия, Вьетнам и Малайзия, резко выросли торговые объемы, не говоря уже о полном развороте российского энергетического комплекса на Восток, в частности, в сторону Китая, что можно считать главным положительным геополитическим эффектом санкционной политики этих лет. Для диверсификации российской экономики это очень полезно, ведь до санкций на долю ЕС приходилось 80% экспорта газа и 50% импорта потребительских товаров. Это положительный эффект даже несмотря на то, что (и если), по оценкам западных специалистов[6], в ближайшее время зависимость России от западной технологии не снизится.

В общей сложности, в связи с санкциями по товарам двойного назначения и по импорту продуктов питания в Россию, по разным оценкам, в странах ЕС потеряно до 900 000 рабочих мест (включая и сферу туризма, которая сильно пострадала от новой враждебности на европейском континенте). А агентство Moody`s предсказывает ощутимое подорожание природного газа в связи с возникшей ситуацией недоверия и нестабильности путей доставки этого важнейшего энергоносителя.

Благодаря экспорту энергоносителей, Россия не только пополняет большую часть своего госбюджета. Нефть и природный газ являются мощнейшим геопо-

4 Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict, Briefing of European Parliament, October 2015 // www.europarl. eu/TegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_en.pdf P. 4

5 Inside Business: Russian agriculture sector flourishes amid sanctions // Financial Times, 10.04.2017.

6 Weafer C. How much have sanctions really hurt Russia? // US-Russia. 14.07.2015 http://us-russia.org/3349-how-much-have-sanctions-really-hurt-russia.html

литическим инструментом, потому что и Западная, и особенно Восточная Европа, зависят от импорта нефти из России на 90%, а от российского природного газа – на 53%. При этом некоторые страны, такие как Австрия, импортируют три четверти всех своих энергоносителей, а Германия – две трети именно из России. И только более маленькие страны, например, Польша и Литва начали активно закупать американский сжиженный газ, чтобы уменьшать свою полную энергетическую зависимость от российских поставок[7].

Именно поэтому немцы так остро отреагировали на новые санкции США в июле 2017 года, запретившие европейским концернам участвовать в строительстве газотранспортной инфраструктуры совместно с Россией, и поставившие под угрозу проект «Северный поток-2». Председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер по этому поводу недоумевал: «Америка в первую очередь – не может означать Европа в последнюю очередь»[8].

Этот дополнительный транспортный путь, который за 19 млрд евро должны были построить к 2019 году, значительно увеличил бы и удешевил поставки газа в ФРГ и соседние страны Европы в обход Украины, ранее получавшей ежегодно 2 млрд долларов за транзит российского газа через свою территорию. В отличие от такого взаимовыгодного проекта новые санкции США наказывают европейские концерны (например, Wintershall и Uniper) и работают на продвижение американского сжиженного газа на рынок Евросоюза, выдавая это за вклад в «энергетическую безопасность Европы». Вряд ли, конечно, посредством таких санкций Запад сможет добиться желаемых политических результатов, к которым евроатлантические дипломаты уже несколько лет никак не могут прийти в рамках минских соглашений и переговоров в нормандском формате. Тем более, что «Северный поток-2» является далеко не единственным экспортным трубопроводом, в который Газпром может инвестировать.

Как и в ситуации с ответным российским эмбарго на европейское продовольствие, Россия сразу после 2014 года объявила разворот своего газового экспорта на Восток, и совместно с китайской компанией CNPC собирается вложить 1,5 трлн рублей в новый трубопровод «Сила Сибири», Уже подписан первый контракт на поставку 38 млрд кубометров газа, который остается в силе, несмотря на то, что цена на газ в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) за последние три года упала вдвое – с 600 до 270 долларов США за тысячу кубометров. Кроме того, Китай и РФ еще в 2015 году начали свопы по своим валютам, чтобы провести платежи за природный газ в юанях и рублях, а не в долларах США.

Санкции – один из элементов нового противостояния Россия-Запад

Наиболее пагубной представляется новая полномасштабная информационная война, разгоревшаяся против России в СМИ всех западных стран наподобие «холодной войны» 70-х годов XX столетия. Это противостояние «в умах» охватывает, к сожалению, все слои общества, бьет по имиджу России, по европейско-российским культурным и человеческим связям, по туризму, по бизнесу. И если запрет экспорта технологий двойного назначения обойдется европейской экономике по разным оценкам в 10–15 млрд евро, а десяти-пятнадцатипроцентное снижение добычи нефти и газа в России до 2030 года удорожит энергоносители для ЕС до 3 млрд евро, то убытки, которые Европа, США и Россия понесут в связи с этой информационной войной, трудно переоценить. Эта война была институционализирована, когда в октябре 2016 года Европейский парламент 304 голосами «за» и только 179 голосами «против» принял внесенную польским парламентарием от партии «Право и справедливость» Анной Фотыгой резолюцию «О стратегической коммуникации для отражения пропаганды против ЕС со стороны третьих лиц», которая осуждает деятельность таких российских СМИ, как международный телеканал RT, информационное агентство Sputnik, а также организаций, несущих русскую культуру в Европу («Русский мир», Россотрудничество). В п. 7 этой резолюции говорится о том, что «Россия использует контакты и встречи с коллегами ЕС только для пропаганды и не использует их для настоящего диалога»[9].

Дошло до того, что расположенный в Чехии «Экспертный фонд европейских ценностей» («European Values Think Tank») опубликовал нашумевший «список бесполезных идиотов», в который он включил всех американских и европейских гостей передач и политических ток-шоу российского международного телеканала RT, называя их появление там «подрывом западной демократии», работой на «враждебную иностранную державу» и «согласием с российской пропагандистской машиной»[10]. Из этого же ряда появившаяся в Австрии книга под названием «Россия

7 Friedman G., Snyder X., Zolotova E.One way Russia can retaliate against US sanctions // http://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/one-way-russia-can-retaliate-against-us-sanctions, 31.07.2017.

8 Huggler J, Litvinova D. America first, Europe last? EU accuses US of using Russia sanctions to further its economic interests //The Telegraph, 26.07.2017.

9 Bericht über das Thema „Strategische Kommunikation der EU, um gegen sie gerichteter Propaganda von Dritten entgegenzuwirken“, 14.10. 2016 //
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0290+0+DOC+XML+V0//DE.

10 Richter M.L. The Kremlin's Platform for 'Useful Idiots' in the West: An Overview of RT's Editorial Strategy and Evidence of Impact // http://www.europeanvalues.net/wp-content/uploads/2017/09/Overview-of-RTs-Editorial-Strategy-and-Evidence-of-Impact.pdf .

– образ врага. История демонизации», отражающая общественный настрой в европейских странах. Все это может в итоге привести к очень длительному периоду противостояния Запада с Россией [Hofbauer H., 2016].

Из опыта применения международных санкций

Следует отметить, что антироссийские санкции 2014–2017 и, скорее всего, последующих годов, станут не единственными санкциями в мире, которые не приводят к желаемому политическому результату. По различным оценкам, эффективны они только в 30% случаев, т.е. в принципе можно даже сказать, в немногих случаях, и обычно, чем длиннее список санкционных мер и чем они продолжительнее, тем меньше они эффективны.

Назвать действительно эффективными, например, можно существовавшие с 1979 года санкции против Ирана, в частности, заморозку иранских денежных средств в иностранных банках в размере 56 млрд долларов. Эти санкции были одобрены Советом безопасности ООН. Единственной страной, регулярно нарушавшей эти международные санкции, был Китай, и они охватывали почти все области экономических отношений, кроме гуманитарных. В итоге – во многом благодаря дипломатам российского МИДа – Иран отказался от своей ядерной программы, и международное сообщество полностью сняло все санкции в 2015 году. Будем надеяться, что правительство Д. Трампа в одностороннем порядке не выйдет из международного соглашения с Тегераном.

В отличие от антииранских санкций, введенные США в 1960 году санкции против Кубы были односторонними, и вряд ли можно их считать успешными, если принять во внимание их деструктивную роль для «острова Свободы», потерявшего на санкциях, по собственным расчетам, свыше ста миллиардов долларов. Тот факт, что к 2015 году уже 80% опрошенных в США респондентов высказались за снятие санкций против Кубы, говорит о многом. Причины, почему американские санкции никак не приводят к желаемой смене политического режима на Кубе, очевидны. Слишком стойко кубинцы отстаивают свои идеологические позиции, хотя обычно именно маленькие страны быстрее поддаются силе санкций и эмбарго. В доказательство тому можно привести целый список стран, которые подверглись силе санкций, как например, Южная Корея и Тайвань, где в 1970-е годы пытались начать ядерную программу, Сальвадор в 1988 году, под давлением санкций выдавший убийц группы американских граждан, Гватемала, которую США в 1993 году своим санкциями заставили переизбрать президента.

Совсем по-другому обстоят дела с торгово-финансовым эмбарго против Ирака, которое действовало с 1990 по 2003 годы, когда президент С. Хусейн был насильственно свергнут. Эти санкции хоть и привели к некоторым уступкам Ирака по приграничному спору с Кувейтом, но, в основном, только разрушали экономику страны, чей ВВП на 60% состоял из поступлений от экспорта нефти. Эмбарго ударяло только по мирному населению, страдающему от недоедания и нехватки лекарств. Даже начатая через пять лет программа «нефть в обмен на продовольствие» не смогла смягчить эту гуманитарную катастрофу.

Годом позже после этого иракского опыта, США снова прибегли к санкциям по отношению к Сирии. И как в 79% случаев, когда санкции принимаются для изменения политики какой-то страны в военно-политической сфере, антисирийские санкции оказались тоже совершенно неэффективными. Просто правительство Сирии, несмотря на заморозку заграничных счетов семьи Асад, не сменив ни внутреннюю, ни внешнюю свою политику, оказалось втянутым в продолжительную и разрушительную для всего сирийского народа войну, в которой ВКС России оказали сирийцам действенную поддержку.

Таким же очевидным примером бесполезности международных санкций является пример Северной Кореи, которая несмотря ни на какое тотальное нефтяное и газовое эмбарго даже со стороны единственного союзника КНДР Китая, продолжает свои ядерные испытания и находится на пути к обретению статуса ядерной державы, на который она ступила еще в 2006 году, несмотря на попытки международного сообщества помешать этому. Даже закрытие северокорейско-китайских совместных предприятий в КНР, согласно резолюции 2375 ООН от 11 сентября 2017 года, не приведет к смене курса политики руководителей КНДР. Причиной такой стойкости в аутсайдерской политической позиции можно считать чрезвычайно длительную изоляцию от мирового сообщества, которая минимизирует чувствительность страны к давлению извне. Фактически уже два поколения северных корейцев, выросшие после начала эмбарго в 1950 году, не представляет себе жизнь без санкций.

Заключение

В европейских и американских СМИ постоянно искажается образ России, которая совершенно безосновательно обвиняется во вмешательстве в выборы других стран, в покрывании антигуманного режима в Сирии, в антизападной пропаганде через свои международные новостные агентства и телеканалы. Хочется думать, что это не есть продолжение холодной войны и противостояние, идущее из прошлого века. В перспективе Европа придет к пониманию, что именно Россия может стать ее главным политическим и экономическим союзником в Евразии.

Попытки евробюрократов укрепить единую солидарную позицию стран-членов ЕС в отношении

политики антироссийских санкций малопродуктивны. Иначе не пришлось бы, начиная с 2014 года, каждые шесть месяцев ставить вопрос о продлении санкций. Привязка темы возможного смягчения антироссийских санкций к проблемам кризиса на Украине (Крым, Донбасс и т.д.) выглядит натянутой и необоснованной. Как известно, и «список Магнитского», и жесткая, контрпродуктивная риторика и политика евроатлантических союзников начались задолго до украинского кризиса. Большинство экспертов убеждено, что санкционная политика, развязанная США и навязанная ими своим европейским союзникам, в действительности есть не что иное, как инструмент недобросовестной бизнес-конкуренции. Апеллирование главного актора глобализации в эпоху постмодерна к инструментам сдерживания свободного рынка и конкуренции выглядит парадоксально. Похоже, что вход в «новый дивный мир» свободы рынка ограничен даже для союзников гегемона глобализации.

Литература

Нуриев Р.М, Петраков П.К. Экономические санкции против России: ожидания и реальность. *Мир новой экономики*. 2016. № 3. С. 14–31.

Терновая Л.О. Геополитическая детерминированность экономических санкций. *Вестник Башкирского института социальных технологий. БИСТ. Серия «Общественные науки»*. 2015. № 1 (26). С. 117–127.

Ashford E. Not-So-Smart Sanctions. The failure of Western Restrictions Against Russia // www.foreignaffairs.com/articles/Russian-federation/2015-12-14/not-so-smart-sanctions

Drezner D.W. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review.* 2011, Volume 13, Issue 1, p. 96–108.

Giumelli F. The success of sanctions. Lessons learned from the EU experience, London, New York: Routledge,Taylor and Francis, 2016.

Hofbauer H. Feindbild Russland. Die Geschichte einer Dämonisierung, Wien: Promedia, 2016.

Hufbauer J.C., Schott J., Elliot K.A. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007.

References

Ashford E. Not-So-Smart Sanctions. The failure of Western Restrictions Against Russia // www.foreignaffairs.com/articles/Russian-federation/2015-12-14/not-so-smart-sanctions. In English.

Drezner D. W. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review.* 2011, Volume 13, Issue 1, p. 96–108. In English.

Giumelli F. The success of sanctions. Lessons learned from the EU experience, London, New York: Routledge, Taylor and Francis, 2016. In English.

Hofbauer H. Feindbild Russland. Die Geschichte einer Dämonisierung, Wien: Promedia, 2016.

Hufbauer J.C., Schott J., Elliot K.A. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007. In English.

Nureev R. M, Petrakov P. K. Economic sanctions against Russia: expectations and reality. *Mir novoj ekonomiki.* 2016. N3. P. 14-31. In Russian.

Ternovaja L. O. Geopolitical Determination of Economic Sanctions. *Vestnik Bashkirskogo instituta socialnyh tehnologij. BIST. Serija 'Obshhestvennye nauki'.* 2015. № 1 (26). P. 117-127. In Russian.

ЧТО ЧИТАТЬ

Экономические санкции против России: ожидания и реальность. Монография: под науч. ред. Р.М. Нуреева. М.: КноРус, 2017. 193 с.

Монография подготовлена по материалам Московского экономического форума 2016 «25 лет рыночных реформ в России и мире. Что дальше?». В ней рассматриваются причины и содержание экономических санкций, которые вызвали обострение экономических проблем России. Анализируется политика Центрального Банка России в условиях экономических санкций и моделируется ее влияние на основные макроэкономические показатели. Отдельная глава посвящена анализу бремени экономических санкций против России, которые легли на плечи рядового потребителя. Рассматриваются плюсы и минусы импортозамещения и экспортоориентированного экономического развития, а также вопросы экономической безопасности и устойчивого развития нашей страны. В заключении формулируются пессимистический и оптимистический прогнозы развития событий.

Современные международные отношения. Учебник: под ред. А.В. Торкунова, А.В. Мальгина. М.: Аспект Пресс, 2017. 688 с.

Учебник предлагается в качестве базового для всех студентов, изучающих современные международные отношения. В книге даны концептуальные подходы к современным международным отношениям, их эволюция, понимание множественности взглядов. Рассмотрены основные параметры региональных подсистем, тенденций, направлений и факторов развития, представлен обзор приоритетов и действий основных игроков, в той или иной системе. Обозначены подходы России к рассматриваемым регионам, проблемам институтов. Для студентов высших учебных заведений.

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-105-109

Политические коммуникации: сущность, структура и современные тенденции развития

АЛИНА ЮРЬЕВНА СУВОРОВА, **аспирант кафедры управления информационными процессами Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: al.suvorova@bk.ru

Аннотация: Политика, как и любая сфера человеческой деятельности, изначально содержит в себе коммуникационное начало, которое проявляется в конкретно-исторических формах взаимодействия, интеракции различных субъектов политики – индивидов, социальных групп и выражающих их интересы институтов по поводу установления, функционирования и изменения власти в обществе. Сегодня роль политической коммуникации существенно возрастает, расширяется политическое информационно-коммуникативное пространство, увеличивается количество потенциальных акторов. Существенное влияние на эти процессы оказывают глобализация и совершенствование информационных технологий. В работе представлены основные составляющие политической коммуникации как самостоятельной формы коммуникации, рассмотрена сущность политической коммуникации на современном этапе развития общества, ее общесоциальные и специфические характеристики. Отмечается, что политическая коммуникация как процесс и пространство политической коммуникации имеют довольно четкую структуру, восприятие которых искажается в силу множества разночтений и формулировок базовых понятий, являющихся опорными точками в научных исследованиях (например, Интернет в различных исследованиях обозначается как канал, метод либо форма, пропаганда – как форма и способ осуществления и т.д.). В связи с этим предложена модель структуры политической коммуникации с распределением логических единиц по уровням. Также в работе проанализированы тенденции трансформации современной политической коммуникации, в числе которых: виртуализация пространства политической коммуникации, неравномерная открытость политического процесса, тенденция формирования логомахического общества, информационная усталость реципиентов, деполитизация населения.

Ключевые слова: политическая коммуникация, информационные технологии, электронное правительство, виртуализация, медиареальность, логомахия, деполитизация

Суворова А.Ю. Политические коммуникации: сущность, структура и современные тенденции развития. *Государственная служба*. 2016. № 6. С. 105–109.

POLITICAL COMMUNICATIONS: ESSENCE, STRUCTURE AND MODERN TENDENCIES OF DEVELOPMENT

ALINA Y. SUVOROVA, **Post-graduate student of Chair of Information Processes Management of the Institute of Public Administration and Civil Service**
The Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (119571, Moscow, Vernadsky Prospekt, 82). E-mail: al.suvorova@bk.ru

Abstract: Politics, like any sphere of human activity, initially contains a communication principle that manifests itself in concrete historical forms of interaction of various subjects of politics - individuals, social groups and institutions expressing their interests in establishing, functioning and changing power in society. Today, the role of political communication (PC) is considerably increasing, political information and communication space is expanding, the number of potential actors is growing, and globalization and the improvement of information technologies have a significant impact on these processes. In this article, the main components of political communication as an independent form of communication are presented, the essence of political communication at the present stage of the development of society, its general social and specific characteristics are considered. It is noted that the PC as a process and the space of political communication has a fairly clear structure, the perception of which is distorted because of many misunderstandings and formulations of the basic concepts being reference points in scientific research (for example, the Internet in various studies is designated as a channel, method or form, propaganda – as a form and method of implementation, etc.). In this regard, a model of the PC structure with the distribution of logical units by levels is proposed. Also, the author analyzes some trends in transformation of modern political communication, including virtualization of the space of political communication, uneven openness of the political process, the tendency of forming a logomachical society, information fatigue of recipients, depoliticization of the population.

Keywords: political communication, information technologies, e-government, virtualization, media reality, logomachia, depoliticization

Suvorova A.Y. Political communications: essence, structure and modern tendencies of development. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. №6. P. 105–109. In Russian.

Сущность политической коммуникации

Сегодня можно констатировать появление нового формата цивилизации – информационного, технотронного, антропогенного. Реальность данного формата констатирует базис своего бытия, предполагает иные форматы социализации человека, в том числе в виртуальной реальности, в которой человек встречается с другим «Я», и эта новая форма социальности включается в эпоху постмодерна [Агошков, Васильева, Жукова, 2010. С. 109]. Человек – единственное существо в современном мире, имеющее органическое и неорганическое тело. И если первое перестало эволюционировать (данное заявление уже не считается аксиомой в научном сообществе), то второе постоянно подвергается символической модификации (семиотической, технической, иконической). Человек, его тело проецируется в «мир, понятый как слово, мир, понятый как письмо, мир, понятый как книга, мир, понятый как картина, затем как технический образ и как развертывание этих образов, как медиареальность» [Очеретяный, 2016. С. 186].

Информация и коммуникация играли важную роль в развитии общества на протяжении веков, тысячелетий, но постиндустриальный мир – это мир их господства. Современные технологии сжали виртуальную ткань пространства-времени – как в вертикальной, так и горизонтальной системе – до маклюэновской «глобальной деревни». Таким образом, если условно представить виртуальную ткань пространства-времени как декартову систему координат, реципиенты информации на ней будут стремиться к началу отсчета, точке «здесь и сейчас», что служит одним из факторов уплотнения, имплозии информационно-коммуникативного пространства, а также утраты связи между прошлым и настоящим (между «когда-то и теперь»), прежней значимости локусов «континента Передачи» в жизни обывателя, повседневности массовой аудитории [Дебрэ, 2010].

Коммуникация стала главным элементом, условием существования современного общества. В свою очередь, политическая коммуникация – одна из главных структурных единиц коммуникации, ее модифицированный маркер.

Политическая коммуникация – это особый вид коммуникации, процесс создания, трансляции, приема и оборотов политических смыслов через политические сообщения (содержащие многоаспектную информацию о чем-либо, касающемся политической сферы деятельности) и политические тексты (содержащие комплексную информацию об одном или нескольких аспектах чего-либо, затрагивающего политическую сферу деятельности). Допустимо выделить внутренний (между акторами внутри политической системы) и внешний (трансляция в информационно-коммуникативное пространство социальной системы) виды коммуникации.

Основоположником исследований в этой области принято считать американского политолога Г. Лассуэла. Он занимался изучением политической коммуникации в период Первой мировой войны и после. Значительная часть его работы закономерно посвящена политической пропаганде, понимаемой им как процесс управления общественным мнением и поведением с помощью значимых символов. Во второй половине XX века данная область была выделена в самостоятельное направление – политическую коммуникативистику, чему способствовали развитие новых информационных технологий, а вслед за ними и новых теорий и концепций коммуникации, в том числе кибернетическая теория (модель) К. Дойча.

Сегодня множество исследователей стремится рассматривать те или иные структуры через призму коммуникаций. К. Дойч также заложил коммуникацию в основу политической системы, уподобив последнюю системе кибернетической. Таким образом, автор модели рассматривает политику и политические процессы как процессы руководства и координации усилий разрозненных элементов системы (индивидов), циркулирующие же внутри потоки политической информации выполняют функции «нервной системы» (в свою очередь, политолог Ж.-М. Коттрэ отмечал, что политическая коммуникация в данной сфере по значимости и роли подобна кровообращению в организме человека).

Существуют следующие классификации политической коммуникации:

1. По характеру субъекта.
2. По характеру адресата.
3. По жанрам устной и письменной речи.
4. По монологическим и диалогическим жанрам.
5. По функциям.
6. По объему информации.
7. По цели высказывания [Чудинов, 2012, С. 53–54].

Общесоциальными характеристиками политической коммуникации являются единое информационно-коммуникативное пространство, процесс коммуникации и т.д. [Шавалиева, 2012, С. 51].

Частными, специфическими характеристиками политической коммуникации являются:

– ключевые составляющие политической коммуникации – политический процесс, информационный обмен и действия массовых коммуникаций – придают ей публичный характер;

– цели и задачи политической коммуникации так или иначе связаны с политической сферой, желанием актора оказать на нее влияние;

– в качестве субъекта, контрсубъекта и объекта ПК выступают политические акторы;

– интеракция политических акторов в процессе борьбы за власть;

– использование специализированной лексики и фразеологии;

– политическая коммуникация носит наднациональный уровень. Примечательно, что исследова-

тели обратили внимание на данный феномен лишь во второй половине XX века отчасти потому, что до этого времени политика обозначалась лишь как сфера государственного управления. Подобный подход имел ряд существенных недостатков: не учитывалась обратная связь с аудиторией (feedback), из информационно-коммуникативного пространства «выпадали» социальные объекты, не входившие в государственные структуры, но имевшие возможность влиять на политические процессы в стране, а также блок международных отношений, не контролируемый международными властными структурами;

– ритуальность политической коммуникации. В последнее время множество работ посвящаются так называемым «обществу спектакля», «шоу-политике». Нередко сообщения в пространство политической коммуникации транслируются формально, не имея в своей основе некий новый политический смысл. Подобные сообщения, последующая реакция на них и даже информационный повод, мотивировавший актора на создание сообщения, могут носить постановочный характер. Сегодня ритуальность политической коммуникации переосмысливается исследователями, так как данная характеристика получила новые возможности с появлением современных информационных технологий, расширением и углублением тенденции глобализации в политических процессах.

Иерархия политической коммуникации

С начала второй половины XX века множество исследователей пытались схематично изобразить политическую коммуникацию. Г. Лассуэл представил ее в виде следующей схемы-цепочки: Кто? (Источник) – Что сообщает? (Сообщение) – По какому каналу? (Средство связи) – Кому? (Адресат) – С каким результатом? (Эффективность). Позже эта цепочка была дополнена Р. Брэддоком (компонентами «При каких обстоятельствах?», «С какой целью?»), К. Шенноном и У. Уивером (компонент «Шумы, помехи»), М. Дефлером (компонент «Обратная связь»). Примечательно, что исследователи до М. Дефлера рассматривали политическую коммуникацию как линейный и односторонний процесс. На данный момент, по мере развития информационных технологий, уместно говорить о процессе ассимиляции вертикальных структур в горизонтальных формах информационного взаимодействия. «Чем демократичнее общество, тем большее значение приобретает горизонтальный уровень обмена потоками политической информации, сопряжение господствующего коммуникационного потока, инициируемого государством, с информационными потребностями и приоритетами гражданского общества, формирующимися на более широкой ценностной основе» [Грачев, 2004. С. 32].

Таким образом, политическая коммуникация как процесс и пространство политической коммуникации имеют довольно четкую структуру, восприятие которых искажается в силу множества разночтений и формулировок базовых понятий, являющихся опорными точками в научных исследованиях. Так, в случае с политической коммуникацией в цифровом пространстве (обозначаемой также как политическая Интернет-коммуникация, сетевая политическая коммуникация) Интернет определяется различными авторами и как форма, и как канал, и как тип, и как средство политической коммуникации; пропаганда – как форма и в то же время как метод и т.д. В данной работе мы представляем политическую коммуникацию как конструкт с набором сгруппированных элементов с целью оптимизации структуры политической коммуникации; изыскания направлены на попытку системной оптимизации как существующих, так и будущих работ в указанной сфере.

В основе предлагаемой схемы заложены каналы политической коммуникации Р.-Ж. Шварценберга. Система политической коммуникации напоминает иерархию биологической систематики таксономических рангов и подобно ей представляет собой следующую цепочку: группа каналов – тип – метаформа – форма – технология – метод – приемы, способы.

Группа каналов коммуникации – это средства, с помощью которых субъект коммуникации транслирует сообщения целевой аудитории. Важно отметить, что если раньше сообщения передавались в режиме «субъект – объект», то сейчас стоит говорить скорее о субъект-контрсубъектном режиме: возможность и значимость обратной связи (feedback) от целевой аудитории увеличиваются благодаря современным информационным технологиям, таким образом, на данный момент аудитория в политической коммуникации выступает в качестве контрсубъекта, и в этом значении ее роль заново переосмысливается политическими акторами и исследователями.

Р.-Ж. Шварценберг, исследователь политико-коммуникативных процессов, выделяет следующие каналы (группы каналов):

– коммуникация через неформальные каналы;

– коммуникация через организации;

– коммуникация через средства массовой информации [Шварценберг, 1992. С. 175].

Сегодня принято говорить о потенциале воздействия на аудиторию не столько средств массовой информации, сколько средств массовой коммуникации, поэтому представляется целесообразным выделить следующие современные группы каналов коммуникации:

– коммуникация через неформальные каналы;

– коммуникация через организации;

– коммуникации через средства массовой коммуникации.

На основе сгруппированных каналов политической коммуникации можно выделить следующую категорию – типы политической коммуникации.

Тип коммуникации – это некая обобщенная, идеализированная модель, одна из основных логических единиц в структуре политической коммуникации. В первых двух случаях типы коммуникации можно выделить на основе классификаций политических акторов – лиц, относящихся к власти и имеющих способы влияния на политические процессы (коммуникация через неформальные контакты), либо аналогичных организаций (коммуникация через организации). В отличие от них типологизация СМК представляет собой сложный процесс, так как данное понятие, подобно термину «медиа», включает в себя множество феноменов различных уровней и форм. На данном этапе можно предположить, что в категории «политическая коммуникация через средства массовой коммуникации» впоследствии также будет целесообразно выделить подтипы политической коммуникации. Этот вопрос заслуживает детального рассмотрения в отдельной работе.

Допустим, цель некого исследователя политической коммуникации – изучение манипулятивных приемов в Интернет-СМИ. В таком случае интересующей его группой каналов станут политические коммуникации через средства массовой коммуникации, тип – коммуникация через средства массовой информации, подтип – электронные СМИ. Переходным между подтипом и формой звеном станет метаформа – «форма формы», структурная единица, обособленная в подтипе в силу собственных характеристик: так, например, и телевидение, и Интернет-СМИ являются электронными средствами массовой информации, но их свойства различны, что не может не сказаться на особенностях политической коммуникации через данные каналы.

Следующие логические единицы рассматривают непосредственно сообщение, его внешнюю (форма) и внутреннюю (метод) составляющие. Форма политической коммуникации – это «оболочка» сообщения политического актора. На форму накладывают отпечаток цели, преследуемые автором сообщения, цели автора медиатекста (подбор медийного вида и жанра), характеристики канала, посредством которого она транслируется. Методы политической коммуникации относятся к внутренней составляющей сообщения и представляют собой способы донесения смысла сообщения для достижения какой-либо поставленной актором цели. В методах выделяют способы и приемы, являющиеся минимальной структурной единицей политической коммуникации в контексте данной работы; совокупность же методов представляет собой технологию. Таким образом, в обозначенном примере формой является медиатекст в Интернет-СМИ, в рамках которой исследователь будет изучать методы (способы и приемы в методах) манипулятивных технологий, используемые в медиатекстах в Интернет-СМИ, транслируемых в пространстве политической коммуникации.

Тенденции развития политической коммуникации

В развитии политических коммуникаций можно отметить следующие тенденции.

– Расширение единого пространства политической коммуникации за счет постепенного подключения к Сети (мобильные и Интернет-услуги) отдаленных районов мира; удешевление стоимости данных услуг также приводит к вовлечению в Сеть менее развитых стран.

– Углубление интеракции между политическими акторами на международном и внутригосударственном уровнях.

– Виртуализация пространства политической коммуникации: становление «сетевой политики», децентрализация политических процессов, рост динамики и скорости происходящих внутри системы изменений, увеличение объема непрямой коммуникации (через информационно-технологические средства), перенос части коммуникационных процессов в виртуальную среду из среды реальной, появление возможности взаимодействия акторов непосредственно с символическими структурами и т.д.

– Технические возможности Сети предполагают рост потенциала манипулятивных технологий в контексте информационного противоборства.

– Переход диалога власти и общества в Интернет: генезис и развитие «электронных правительств», рост уровня интерактивности, трансформация коммуникации из формы преимущественно монолога власти к форме диалога (либо *квазидиалога*), то есть, как уже было обозначено выше, переход от субъект-объектных отношений к субъект-контрсубъектным.

– *Квазидиалог,* или *мнимое сближение* власти и общества. Благодаря цифровой среде, ее открытости и общедоступности, просчеты и недостатки в деятельности властных структур стали прозрачнее, в рамках «электронных правительств», как правило, существует возможность подать жалобу на некачественную продукцию либо оказанную услугу организаций, учреждений и конкретных лиц, подотчетных государственным структурам. Реакция чиновников также напрямую влияет на имидж государственной службы, правительственного аппарата и власти в целом. Подобный рычаг давления повышает эффективность работы служащих и, как кажется на первый взгляд, способствует сближению власти с народом. Однако, подобно тому, как отраженная в медиареальности социокультурная действительность не может быть признана тождественной объективной реальности, так и в данном случае речь идет скорее о квазидиалоге сторон. Принцип «не освещалось в СМИ – значит, и не существовало» в некотором роде работает и здесь. Государственные служащие мотивированы добиться положительной оценки пользователей «электронного правительства», решать проблемы, получающие отклик наибольшего числа людей. Таким образом, чем больше людей столкнулись с данной пробле-

мой (чем выше плотность населенного пункта), тем сильнее мотивированы ответственные лица. Условно говоря, из этого следует, что гипотетическому служащему будет выгоднее решить проблему дорожной ямы на асфальтовом покрытии автомобильной дороги с высоким трафиком, нежели проблему газификации небольшого поселка на границе региона – несмотря на значительную разницу в масштабах ситуации.

– Неравномерная открытость политического процесса в Интернет-пространстве. Акторы электронного гражданского общества активно используют web-сеть для отстаивания своих прав, придания огласке фактов правонарушения и др. В свою очередь, бюрократия противодействует информационной открытости, тем самым создавая дисбаланс между уровнями открытости и готовности к взаимодействию представителей государства и электронного гражданского общества.

– Увеличение количества потенциальных акторов в пространстве политической коммуникации, объема информации, возможности неограниченной трансляции смыслов ведет к значительному росту информационного шума и тенденции логомахии (*от греч. λόγος* – «слово» и *μάχη* – «бой, сражение; битва»). Логомахия – это «спор о споре», в котором дефиниция используемых понятий неоднократно подменяется, равно как и предмет спора, сторонами производится искажение смысла. Политические деятели, партии борются за власть и голоса избирателей, СМИ находятся в экономической зависимости от своих владельцев: подобное положение в условиях перегруженности пространства коммуникации вынуждает их осуществлять непрерывную передачу выгодной им информации, которая может быть далека от истины. Информационно-коммуникативное пространство стремительно наполняется множеством нередко противоречащих друг другу и практически одинаково убедительных симулякров, формируемая медиареальность все меньше походит на социокультурную действительность, отражением которой стремится быть. Таким образом, строится не информационное, а логомахическое общество, в котором происходит разрыв между транслируемыми смыслами и объективной реальностью, что является тревожной тенденцией на фоне подмены социокультурной действительности медиареальностью, приобретающей в восприятии индивидов онтологический статус.

– Информационная усталость реципиентов. Значительный объем информационного шума, противоречивых «вбросов» провоцирует рост недоверия населения к политическим акторам и транслируемым ими смыслам, что приводит к деполитизации аудитории. Реципиенты перестают верить полученной информации, разочаровываются во власти и собственной возможности повлиять на ситуацию, вследствие чего теряют интерес к политической сфере деятельности.

Выводы

Политическая коммуникация – особый вид коммуникации, в пространстве которой посредством сообщений и текстов транслируются политические смыслы. Политическая коммуникация обладает рядом как общесоциальных, так и специфических характеристик. Процесс и пространство политической коммуникации имеют довольно четкую структуру, восприятие которых в некоторых случаях искажается в силу множества разночтений и формулировок базовых понятий, являющихся опорными точками в научных исследованиях. Основные тенденции политической коммуникации связаны с процессом глобализации, информационно-технологическим развитием, возможностями сети Интернет.

Литература

Агошков А.В., Васильев А.Г., Жукова О.А. и др. Какой тип культуры складывается в современной России?: материалы круглого стола. *Вопросы культурологии*. 2010. № 8. С. 93–120.

Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. М.: Прометей, 2004. 328 с.

Дебрэ Р. Введение в медиологию. М.: Праксис, 2010. 368 с.

Очеретяный К.А. Ландшафты телесности: к символической археологии тела. *Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований*. 2016. № 3. С. 186–198.

Чудинов А.П. Дискурсивные характеристики политической коммуникации. *Политическая лингвистика.* 2012. С. 53–59.

Шавалиева Е.Б. Коммуникативные vs метакоммуникативные процессы // Коммуникация в социально-гуманитарном знании, экономике, образовании: III международная научно-практическая конференция. Минск, 2012. С. 5–52.

Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. М., 1992. 180 с.

References

Agoshkov A.V., Vasilev A.G., Zhukova O.A. and others. What kind of culture is emerging in modern Russia?: Round table materials. *Voprosy kulturologii*. 2010. №8. P. 93-120. In Russian.

Chudinov A. P. Discursive characteristics of political communication. *Politicheskaia lingvistika*. 2012. P. 53-59. In Russian.

Debre R. Introduction to Mediologie. M.: Praxis, 2010. 368 p

Grachev M.N. Political communication: theoretical concepts, models, vectors of development. M.: Prometei, 2004. 328 p. In Russian.

Ocheretianyi K. A. Landscapes of corporeality: to the symbolic archeology of the body. *Politicheskaia kontseptologiia: zhurnal metadistsiplinarnykh issledovanii*. 2016. №3. P. 186-198. In Russian.

Shavalieva E.B. Communicative vs metacommunication processes // Communication in socio-humanitarian knowledge, economics, education: III international scientific and practical conference. Minsk, 2012. P. 51-52. In Russian.

Shvartsenberg R.Z. Political sociology. M., 1992. 180 p. In Russian.

ВЫНОШУ НА ЗАЩИТУ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-110-114

Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики

ОКСАНА ВИКТОРОВНА СОБОЛЕВА, адъюнкт кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8). E-mail: Tvoyange@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации в районах Крайнего Севера. Раскрываются понятие, специфика и особенности Арктического региона, его роль в развитии современной России и влияние на политическую, экономическую и социальную обстановку в государстве. Автор акцентирует внимание на необходимости стабильного функционирования всех социальных систем, расположенных в северных регионах, в том числе и правоохранительных органов. Анализируется существующая база законодательства деятельности органов внутренних дел и затрагивается необходимость правового регулирования прохождения данного вида службы с учетом специфики региональных особенностей. Несмотря на то, что, в основном, деятельность органов внутренних дел подробно регламентирована, правовая основа их функционирования практически не учитывает контекст региональных условий, а особенности правового регулирования деятельности органов внутренних дел в условиях Крайнего Севера практически не исследованы и не находят отражения в правовых актах. Кроме того, автор подчеркивает, что в современной России до сих пор нет нормативного правового акта, регламентирующего применения вахтового метода, активно применяемого при освоении районов Крайнего Севера, и продолжают применяться нормативные основы, утвержденные в 1987 году. Предлагается закрепление в нормативной правовой базе понятия «вахтового метода несения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Ключевые слова: Российское законодательство, правоохранительные органы, служба в полиции, районы Крайнего Севера, «вахтовый метод».

Соболева О.В. Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики. *Государственная служба.* 2017. № 6. С. 110–114.

FEATURES OF SERVICE IN BODIES OF INTERNAL AFFAIRS IN THE NORTHERN REGIONS IN CONDITIONS OF ARCTIC

OKSANA V. SOBOLEVA, Associate Professor
Chair of psychology, pedagogics and organization of work with personnel
The Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia (8, ul. Zoi and Alexandra Kosmodemyanskih, Moscow, Russian Federation, 125993,). E-mail: Tvoyange@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the questions of service in the internal affairs bodies of the Russian Federation in the regions of the Far North. The concept, specific features and peculiarities of the Arctic region, its role in the development of modern Russia and influence on the political, economic and social situation in the state are revealed. The author focuses attention on the need for stable functioning of all social systems located in the northern regions, including law enforcement agencies. The existing base of the legislation of the activity of law-enforcement bodies is analyzed and the necessity of legal regulation of passing of this type of service, taking into account the specifics of regional characteristics, is touched upon. Despite the fact that, in general, the activities of the internal affairs bodies are regulated in detail, the legal basis for their functioning practically does not take into account the context of regional conditions, and the peculiarities of the legal regulation of the activity of the internal affairs bodies in the Far North are practically not investigated and are not reflected in legal acts. In addition, the author emphasizes that in modern Russia there is still no normative legal act regulating the use of the shift method, which is actively used in developing the regions of the Far North, and the normative bases approved in 1987 continue to be applied. It is proposed to fix the concept of 'shift method of service in the internal affairs bodies of the Russian Federation' in the regulatory legal framework.

Keywords: Russian legislation, law enforcement authorities, police service, regions of the Far North, 'shift method'.

Soboleva O.V. Features of service in bodies of internal affairs in the Northern regions in conditions of Arctic. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2017. №6. P. 110–114. In Russian.

Арктика как один приоритетов государства

Политическая и экономическая обстановка, складывающаяся в последнее время в мире и в нашем государстве, вынуждает Россию обратиться к потенциалам внутренних ресурсов. Особую роль здесь играют возможности территории Крайнего Севера и Арктической зоны Российской Федерации.

Север России, на территории которого расположены полностью или частично 23 субъекта Российской Федерации и который занимает почти две трети территории России, – это прежде всего богатейшая минерально-сырьевая база страны, резерв развития в XXI веке с учетом подземных богатств не только суши, но и шельфа арктических морей. Северные регионы обладают уникальным потенциалом стратегических минеральных ресурсов, прежде всего энергоносителей – нефти, газа, угля, урана, а также золота, алмазов, цветных и благородных металлов. Не вызывает сомнений, что развитие высокотехнологичных отраслей на основе эксплуатации сырьевого потенциала сможет сыграть роль важного фактора социально-экономического развития России и районов Севера, способствовать усилению экономических и геополитических позиций страны в мире.

Арктика выделена в качестве приоритета государственной политики [Смирнова, Липина, Кудряшова, Крейденко, Богданова, 2016. С. 150]. Так как понятие «Арктическая зона» еще нормативно нигде не закреплено, можно говорить только о том, что состав сухопутных территорий Арктической зоны включает в себя территории: Мурманской области; Ненецкого автономного округа; Чукотского автономного округа; Ямало-Ненецкого автономного округа; муниципального образования городского округа Воркута (Республика Коми); Аллаиховского улуса (района), Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса, Булунского улуса, Нижнеколымского района, Усть-Янского улуса (Республика Саха (Якутия); городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край); муниципальных образований города Архангельска, Мезенского муниципального района, Новой Земли, город Новодвинска, Онежского муниципального района, Приморского муниципального района, Северодвинска (Архангельская область); а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР[1].

Интересы России в Арктике непосредственно связаны с комплексными задачами освоения энергетических ресурсов, увеличением удельного веса «арктической экономики» в целостном развитии России, а также с обеспечением национальной безопасности.

Развитие Арктики

На примере Ямало-Ненецкого автономного округа можно убедиться в том, насколько масштабными темпами идет освоение Арктики. Правительством автономного округа проводится государственная политика, направленная, в первую очередь, на создание Арктического транспортного коридора. В настоящее время на территории Ямала идёт реализация нескольких крупных – даже в мировом масштабе – инфраструктурных проектов. Это проекты строительства морского порта Сабетта; железнодорожного Северного широтного хода «Обская – Салехард –Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево»; железнодорожной линии «Бованенково – Сабетта». Реализация этих проектов полностью отвечает задачам Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации. Они обеспечивают укрепление национальной безопасности на период до 2020 года. Кроме того, это позволит создать условия для развития и функционирования крупнейшего логистического центра страны, который загрузит Северный морской путь и кратно активизирует его работу.

Полным ходом идёт реализация проекта «Ямал СПГ», поддержанного Президентом и Правительством Российской Федерации. Ключевая задача – создание в Арктике нового мощного центра по производству сжиженного природного газа на базе Южно-Тамбейского месторождения. В рамках проекта – строительство завода по сжижению газа, новый арктический морской порт в Сабетте, танкерный флот ледового класса. На порт Сабетта возлагаются большие надежды, как на многофункциональный терминал, который откроет всей стране ворота Севморпути в Мировой океан. При этом экспорт и импорт будут проходить по кратчайшему, экономически эффективному и безопасному пути. Это новые возможности для достижения стратегических государственных задач в Арктике.

8 декабря 2017 года введена в эксплуатацию первая очередь завода «Ямал-СПГ». В 2018-2019 годах будут построены еще две очереди завода, которые утроят производство.

Для транспортного обеспечения Бованенковского нефтегазоконденсатного месторождения заработал ямальский аэропорт Бованенково. Введен в эксплуатацию самый северный в России аэропорт Сабетта, который отвечает всем современным требованиям, предъявляемым к аэропортам международного класса и которому предписано установить воздушный грузопассажирский многосторонний пункт пропуска через государственную границу РФ, работающий на нерегулярной основе[2]. Это «направлено на реализацию инвестиционного проекта по добыче и подготовке газа, строительству завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата» [Кореняко, 2015. С. 65].

Важно, что и при строительстве взлётно-посадочной

1 Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»

2 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 № 1463-р

полосы, и при возведении завода по сжижению газа и порта Сабетта используются уникальные технологические решения, которых ещё нет в мире. Всё это связано с экстремальными климатическими условиями Арктики, и это также является стимулом для отечественной науки и инженерной мысли.

Сегодня для прорыва из транспортной блокады континентального центра России и реального возрождения Северного морского пути необходима реализация проекта строительства железнодорожного Северного широтного хода и участка железной дороги от Бованенковского месторождения до Сабетты, которая соединит транспортную систему России через полуостров Ямал и порт Сабетта с Северным морским путем. В конечном итоге получится не только мощный экономический рывок, но и возможность использования транспортной инфраструктуры в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Но главная, решающая роль в полноценном развитии наземной транспортной инфраструктуры в Ямало-Ненецком автономном округе принадлежит проекту строительства железнодорожного Северного широтного хода, который свяжет Ямал с Уралом и Северо-Западом России и в перспективе обеспечит через порт Сабетта вывод транспортной системы России к Северному морскому пути. В 2015 году уже было завершено строительство автодорожной части мостового перехода через реку Надым – это первый строящийся объект в рамках проекта Северный Широтный ход (ж.д. Обская – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево).

Учитывая, что Северный широтный ход является частью Арктической транспортной системы, крайне необходимой не только для социально-экономического развития страны, но и для решения задач национальной безопасности в Арктической зоне, можно говорить о том, что новая транспортная инфраструктура региона и всей огромной Арктики – это и есть колоссальный ресурс по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности России.

Все эти масштабные мероприятия, проводимые во втором десятилетии XXI века свидетельствуют о том, что государственная политика Российской Федерации в Арктике проводится посредством целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности на принципах государственно-частного партнерства, а также в рамках сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Органы внутренних дел в системе государственного управления в Арктике

Реализация международных программ сотрудничества по вопросам стратегического пространственно-территориального развития Севера и Арктики России сопряжена как с поиском путей соприкосновения и сотрудничества на международной арене, так и с предотвращением потенциальных угроз реализации стратегий сбалансированного социально-экономического и инфраструктурного развития [Кондраль Д.П., Морозов, 2015] арктических и приарктических регионов страны. Поэтому для реализации принципов государственного суверенитета в Арктической зоне необходимо усиление системы национальной безопасности, включая размещение сил и средств Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации в Арктической зоне.

Для обеспечения прав граждан, находящихся на территории Арктической зоны, предполагается размещение по всей ее территории опорных баз Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, оснащенных всем необходимым для осуществления деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций Севера, а также создание социально-бытовой и культурно-досуговой инфраструктуры, необходимой для проживания человека, включая обустройство личного жизненного пространства[3].

Однако эффективная реализация этого потенциала, освоение разведанных запасов гигантских и крупных месторождений, как показывает вся российская история, невозможны без стабильного функционирования государства и всех социальных институтов в нем.

Одним из таких институтов, главной функцией которого является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности[4] является вся система правоохранительных органов и органов внутренних дел в том числе. Как любое подразделение, выполняющее свои функции в условиях, отличающихся от обычных, органы и подразделения внутренних дел, дислоцирующиеся в районах Крайнего Севера, осуществляют свои полномочия с учетом региональной специфики.

Эффективность функциональной деятельности органов внутренних дел в северных регионах во многом зависит от степени адаптированности правовой основы их деятельности к местным природно-климатическим условиям, т.е. тому, насколько полно нормативные правовые акты отражают особенности возникающих правоотношений.

Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел

В современной правовой науке вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних

3 Проект Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

4 Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016), ст. 1.

дел изучены довольно подробно. Однако источники и правовые нормы, как правило, рассматриваются вне контекста региональных условий. Что же касается особенностей правового регулирования деятельности ОВД в условиях Крайнего Севера, то они практически никем не исследованы.

Массив нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел (в том числе и в условиях Крайнего Севера), можно условно распределить на три большие группы по уровню юридической силы:

1) Конституция Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти (федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации);

2) региональные нормативные правовые акты (в эту группу следует включать целевые акты федеральных органов государственной власти, направленные на урегулирование правоотношений в районах Крайнего Севера, а также акты, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации);

3) ведомственные (подзаконные) нормативные акты МВД России (приказы, наставления, положения и др.).

Ведомственное правовое регулирование, являясь более конкретизированным в сравнении с федеральным законодательным уровнем, выражается в воздействии министерства на деятельность управляемых объектов посредством нормативных актов. Как отмечается в научной литературе, основное требование к их содержанию сводится к тому, что «они не должны содержать в себе основополагающих норм, а восполняют пробелы в законодательстве, так как являются производными от нормативных актов, изданных правительством страны» [Мелёхин, 1992. С. 64]. Тем не менее, при отсутствии необходимых норм на уровне федерального и регионального законодательства, подзаконные акты МВД России по логике должны играть более значительную роль, восполняя указанные пробелы.

Особенности вахтового метода деятельности

Такие пробелы возникают, как правило, в тех сферах деятельности, в которых существует своя специфика. И, безусловно, специфика северных районов порождает необходимость применять в организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел специальные формы несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Например, вахтовый метод. Такая форма работы сотрудников особенно часто используется в районах газо- и нефтепромыслов, где размещены временные поселки вахтовиков. Кроме того, все строящиеся объекты по освоению Арктики, предполагают создание новых рабочих мест сначала для возведения объектов, а впоследствии и для их обслуживания.

В качестве примера можно привести аэропорт Сабетта, который обслуживают более 100 специалистов, работающих ежемесячной вахтой. Дальнейший рост производственных показателей руководство аэропорта связывает с увеличением численности рабочих в вахтовом поселке [Кореняко, 2015. С. 65]. Сегодня там работает около 30 000 рабочих, в 2002 году количество жителей, согласно официальной переписи, составляло всего 19 человек.

Применительно к правоохранительным органам, можно отметить, что в таком же, вахтовом, режиме, службу несут, в основном, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, участковые уполномоченные полиции, сотрудники вневедомственной охраны национальной гвардии. Парадокс состоит в том, что широко применяемый в деятельности органов внутренних дел в современных условиях данный метод пока не получил необходимого юридического оформления.

Нормативные основы применения вахтового метода до сих пор регламентируются Постановлением Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам, Секретариата ВЦСПС и Министерства здравоохранения СССР от 31 декабря 1987 г. № 794/33-82[5]. Несмотря на то, что с момента его принятия прошло уже тридцать лет, этот акт продолжает сохранять юридическую силу. Пункт 1.1. Постановления определяет вахтовый метод так: это «особая форма организации работ, основанная на использовании трудовых ресурсов вне места их постоянного жительства при условии, когда не может быть обеспечено ежедневное возвращение работников к месту постоянного проживания. Работа организуется по специальному режиму труда, как правило, при суммированном учете рабочего времени, а межвахтовый отдых предоставляется в местах постоянного жительства». Местом работы при вахтовом методе считаются объекты (участки), на которых осуществляется непосредственная трудовая деятельность. Перемещение работников в связи с изменением места дислокации объектов (участков) работы не является переводом на другую работу и не требует согласия работников. Направление работника на вахту не является служебной командировкой. Продолжительность работы вахтовым методом не должна превышать одного месяца. В соответствии с п. 1.2. вахтовый сменный персонал в период пребывания на объекте (участке) проживает в специально создаваемых вахтовых поселках, полевых городах, а также в других специально оборудованных под жилье помещениях.

Как отмечается в «Основных положениях о вахтовом методе организации работ» (Приложение № 1), данный метод применяется при значительном удалении производственных объектов (участков) от места нахождения предприятия, объединения и организации, при нецелесообразности выполнения работ обычными методами, а также в целях сокращения сроков строительства объектов производственного и социального назначения в необжитых и отдаленных районах и в районах с высокими темпами работ при необеспеченности данного района соответствующими трудовыми ресурсами (п.1.3.). Раздел

5 Бюллетень Госкомтруда СССР. 1988. № 5 (ред. от 19.02.2003 г.).

3 «Основных положений» устанавливает порядок организации вахтовых поселков. Однако вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в данных поселках не обозначены даже в самых общих чертах. Не ясно, кто на территории этих временных населенных пунктов должен осуществлять административно-юрисдикционные функции, осуществлять профилактику административных правонарушений и преступлений, проводить оперативно-розыскные мероприятия и т.д.

Необходимо отметить, что вахтовый метод организации работ используется не только в регионах Крайнего Севера[6]. Однако «Перечень предприятий, организаций и объектов, на которых может применяться вахтовый метод организации работ» (Приложение №2), в основном, касается северных и труднодоступных регионов Российской Федерации.

Очевидно, что рассматриваемый нормативный документ не может эффективно применяться в современных условиях. Он устарел практически по всем параметрам и не отражает сложившихся в настоящее время общественных отношений.

Вахтовый метод несения службы представляет собой институт, который в условиях Севера может эффективно применяться как в режиме повседневного несения службы, так и при возникновении чрезвычайных ситуаций и введении специальных административно-правовых режимов. Например, ликвидация последствий ЧС природного и техногенного характера иногда занимает довольно продолжительное время: оценка ущерба, подготовка плана восстановительных работ, завоз рабочей силы и строительных материалов, возведение жилья и объектов жизнеобеспечения и т.д. Привлечение сил и средств ОВД к решению служебных задач в районах восстановительных работ в подобной ситуации рационально осуществлять именно вахтовым методом. Нормы, регулирующие использование рассматриваемой организационной формы несения службы, таким образом, выполняют двойную функцию.

Выводы

В настоящее время проблема юридического оформления вахтового метода несения службы сотрудниками ОВД обозначилась особенно остро как на уровне федерального законодательства, так и ведомственного нормотворчества. Правовая база в этой сфере отношений практически полностью отсутствует. На наш взгляд, решить эту проблему целесообразно путем разработки специального «Наставления по применению вахтового метода несения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Этот нормативный документ должен содержать определение и общую характеристику вахтового метода, особенности его применения в различных условиях (повседневном режиме и в условиях введения специальных административно-правовых режимов), устанавливать порядок материально-технического и медицинского обеспечения сотрудников ОВД, привлекаемых к решению оперативно служебных задач с использованием данной организационной формы, а также др. вопросы. Подобное наставление может быть введено в действие приказом МВД России.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что массив ведомственных нормативных актов МВД России в настоящее время не адаптирован к особенностям правового регулирования деятельности ОВД в условиях Крайнего Севера, так как регулирование правоотношений в северных регионах необходимо осуществлять с учетом особенностей природной и социально-экономической среды. Юридические основы деятельности органов внутренних дел в районах Крайнего Севера должны максимально отражать региональные особенности. Для этого разработчики нормативных правовых актов обязаны закреплять в них специальные нормы, соответствующие специфике складывающихся здесь общественных отношений.

6 Например, привлечение подразделений ОВД к выполнению служебных задач в зоне проведения контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе, начиная с 90-х годов минувшего столетия и до настоящего времени, по сути, осуществляется на основе вахтового метода.

Литература

Кореняко А. 72-я авиапараллель. *Авиатранспортное обозрение*. 2015. № 162.

Кондраль Д.П., Морозов Н.А. Развитие инфраструктуры освоения территорий Арктической зоны Российской Федерации в современных условиях. *Вопросы управления*. 2015. № 6.

Мелёхин А.В. Правовые и организационные основы мобилизационной подготовки органов внутренних дел. Дисс... канд. юрид. наук. М., НИИ МВД РФ, 1992.

Птичкин С. Как нам обустроить Арктику. Интервью Дмитрия Рогозина: Освоение северного региона выходит на новый уровень. *Российская газета* – Федеральный выпуск № 7207 (41), 27.02.2017.

Смирнова О.С., Липина С.А., Кудряшова Е.В., Крейденко Т.Ф., Богданова Ю.Н. Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика. *Арктика и Север.* 2016. № 25.

References

Kondral D. P., Morozov N. A. Development of the infrastructure for the Arctic zone territories reclaiming of the Russian Federation in modern conditions. *Voprosy upravleniia*. 2015. № 6. In Russian.

Koreniako A. 72nd Aircraft Parallel. *Aviatransportnoe obozrenie.* 2015. № 162. In Russian.

Meliohin A. V. The legal and organizational basis of mobilization preparation of Internal affairs bodies. Thesis of candidate of legal Sciences. M., NII MVD RF, 1992. In Russian.

Ptichkin S. How can we equip the Arctic. Interview with Dmitry Rogozin: The development of the northern region is reaching a new level. *Rossiiskaia gazeta* – Federal issue № 7207 (41), 27.02.2017. In Russian.

Smirnova O. S., Lipina S. A., Kudriashova E. V., Kreidenko T. F., Bogdanova Y. N. Formation of support zones in the Arctic: methodology and practice. *Arktika i Sever*. 2016. № 25. In Russian.

Научно-политический журнал

Государственная служба

надежный навигатор в информационном пространстве управления

В 2018 году в каждом номере:

- исследования системных проблем государственной службы
- теория и методология государственного управления
- защита национальных интересов
- власть под контролем общества
- отношения государства и бизнеса
- связь федеральной власти с регионами
- право и этика бюрократии
- апробация научных идей

Пишите, выписывайте!

Оформить подписку на журнал можно, начиная с любого номера, во всех отделениях почтовой связи через «Объединенный каталог «Пресса России. Газеты и журналы» или через Интернет **www.presscafe.ru/index/29898**

ИНДЕКСЫ ИЗДАНИЯ:
для юридических лиц – **38596**,
для физических лиц – **29898**.

Журнал выходит 1 раз в 2 месяца.
Получать его Вы будете заказной бандеролью.

НАШ АДРЕС:
119571, Москва, проспект Вернадского, 82,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Ваши проблемы – наша проблематика

Ф.СП-1

Федеральное управление почтовой связи РФ

АБОНЕМЕНТ на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

на 2018 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА

ПВ	место	литер

на журнал

(индекс издания)

Государственная служба

Стоимость	подписки	_____ руб. _____ коп.	Количество комплектов
	пере-адресовки	_____ _____ коп.	

на 2018 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс) (адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Вы можете также подписаться на журнал в следующих агентствах:

- ООО «УРАЛ-ПРЕСС» http://www.ural-press.ru/
- ООО «Деловая пресса» http://delpress.ru/
- Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU e-mail: http://elibrary.ru/

2017. Содержание журнала

ГАЙДАРОВСКИЙ ФОРУМ

ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ
Медведев Д. Выступление на пленарном заседании. № 1. С. 6–7.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ
Емелин И. Общие тенденции и наш путь. № 1. С. 8–14.
Петров Ю. 1917–2017: уроки ста минувших лет. № 1. С. 15–20.

40-ЛЕТИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ С ИСПАНИЕЙ
Пироженко О. История диалога. № 1. С. 21–24.
Аграмунт П. Противостоять цивилизационным вызовам. № 1. С. 25–26.

ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ
Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики. № 1. С. 27–29.
Корнилова Л. Аудит как инструмент повышения доверия. № 1. С. 30–33.
Сморчкова В. Новая региональная политика России. № 1. С. 34–37.
Ильичева Л. Будущее страны глазами молодежи. № 1. С. 38–41.

ЗНАНИЯ КАК ОСНОВА ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА
Иларионова Т. То, что меняет мир, делает его лучше. № 1. С. 42–51.
Мясоедов С., Мартиросян Э., Сергеева А. Бизнес-образование: состояние и перспективы. № 1. С. 52–54.

ТРАДИЦИИ, УБЕЖДЕНИЯ, СОГЛАСИЕ
Кравцов Д., Шмидт В. Религиозное и этнокультурное разнообразие: устойчивость и безопасность. № 1. С. 55–61.

ПАРТНЕР – СНГ
Жакыпова Ф. Модернизация профессионального образования чиновников в Республике Казахстан. № 1. С. 62–64.
Насыров А., Сейдахматова С. Основные направления повышения эффективности обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики. № 1. С. 65–69.

АКТУАЛЬНО
Зайковский В.Н., Давыдов В.Г. Коррупция в контексте принципал-агентской модели отношений: сущность и основные причины. № 3. С. 36–43.
Котелевская И.В., Моржакова И.В. Антикоррупционная политика и деловая среда. № 3. С. 31–35.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ
Беспалов С.В., Марача В.Г. «Стратегический цикл» государственного управления в контексте принципа мультимодальности и идеи «жизнеспособного» государства. № 4. С. 25–31.
Борщевский Г.А. Административная реформа: взгляд российских политических лидеров. № 4. С. 32–41.
Ботнев В.К., Ботнев С.В. Роль и значение государственных услуг в эффективности управления в Российской Федерации. № 3. С. 68–74.
Зайцев О.В., Зайцев В.В. Некоторые аспекты реорганизации государственных корпораций. № 6. С. 25–28.
Киреева Е.Ю. Совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы. № 6. С. 19–24.
Колоколов А.В. Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе. № 5. С. 6–10.
Кондратьев В.П. Понятие бюрократии: социологический аспект. № 6. С. 6–10.
Лактаева М.А., Лактаева Е.А., Иванов В.Г. Вопросы модернизации управления здравоохранением в регионах. № 4. С. 18–24.
Маслов Д.В., Айвазян З.С., Дмитриев М.Э. Качество государственного управления и эффективность затрат . № 6. С. 11–18.
Понкин И.В. Процессно-ориентированное публичное управление. № 3. С. 62–67.
Прокофьев В.Н. Институт президентства и эффективность взаимодействия государственных органов. № 2. С. 6–11.
Савельева М.В., Зайцев М.Г., Соколова Г.Н. Современные маркетинговые стратегии территорий. № 5. С. 19–23.
Степанов В. Концептосфера и дискурс власти в немецкой философской традиции. № 1. С. 81–87.
Сторчак В.М., Аушев Х. Роль традиции в социализации общества. № 2. С. 12–17.
Тимофеева Л.Н. Взаимная ответственность государства и общества в управлении через сотрудничество. № 5. С. 11–18.

1917 – 2017
Иларионова Т.С. Исследуя революцию. № 6. С. 29–38.

МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И НАРОДОМ
Данькова Е.В. Профессиональная мотивация в контексте деформации социальных ценностей. № 3. С. 12–16.
Епифанова Н.С., Полозков М.Г. Запреты и ограничения в целях противодействия коррупции. № 5. С. 37–43.
Зеленцов А.В., Носачев К.В., Колесников А.М., Красивская Л.Ю., Батуева Т.Б. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих на основе ИКТ. № 5. С. 30–36.
Карлова Е.Н., Григоров А.Ю. Научные роты как кадровый ресурс военных научных организаций. № 3. С. 25–30.
Ковтков Д.И. Перевод гражданского служащего на другую должность: теоретические и практические аспекты. № 4. С. 6–10.
Логинов Е.Л., Шкута А.А. Искусственный интеллект в органах госуправления. № 5. С. 24–29.
Магомедов К.О. Государственное управление и гражданские служащие в предметном поле социологии. № 3. С. 6–11.
Приятелев В.В. Проектный подход к формированию управленческих команд на муниципальном уровне. № 4. С. 11–13.
Синягин Ю. Ценностные ориентиры современных руководителей. № 1. С. 74–80.
Синягин Ю.В. Личностно-профессиональные особенности руководителей государственной гражданской службы с различными группами классных чинов. № 3. С. 17–24.
Степкин С. Зачет иных периодов работы в стаж федеральной государственной гражданской службы. № 1. С. 70–73.

НОРМЫ И ПРАВИЛА
Антонов Я.В. Правовые механизмы электронной демократии для гармонизации отношений между гражданами, организациями и государством. № 2. С. 32–36.
Зайцев О.В. Публично-правовая компания как особая организационно-правовая форма юридического лица. № 5. С. 56–60.
Лупарев Е.Б. Лица без гражданства как участники административного судопроизводства в Российской Федерации. № 4. С. 14–17.
Поветкина Н.А. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. № 2. С. 18–26.
Тимофеева И.Ю., Тимофеев А.И. Государственные закупки: региональный опыт правового регулирования и правоприменения. № 2. С. 27–31.

РИТМ ЭКОНОМИКИ
Богоутдинов Б.Б., Баранников А.Л. Стратегия как инструмент конкурентной политики субъектов предпринимательства. № 3. С. 76–80.
Краснощеков В., Марголина Е. Оценка эколого-экономической эффективности проектов развития сельского хозяйства. № 1. С. 88–95.
Кушлин В.И. Научно-инновационные факторы международной конкурентоспособности государства. № 3. С. 81–85.
Переход С.А., Переход Е.К. Активная денежно-кредитная политика: возможности и перспективы для российской экономики. № 4. С. 42–48.
Сафонов М.С., Биктимиров М.Р. Государственное регулирование в российской экономике знаний: на пути к новому технологическому укладу. № 6. С. 39–41.
Фоломьев А.Н. Промышленная политика и инновационные преобразования национальной экономики. № 6. С. 42–47.
Фраймович Д.Ю., Гундорова М.А., Мищенко З.В. Диагностика результатов освоения инновационно-ресурсного потенциала в федеральных округах Российской Федерации. № 4. С. 49–54.
Шутов В. Государственные закупки в деятельности бюджетного профессионального образовательного учреждения. № 1. С. 96–99.
экономике знаний - на пути к новому технологическому укладу. № 6. С. 39–41.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Демографические тенденции в России в XXI веке. № 6. С. 48–51.
Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н. Прогноз структуры населения Москвы на период до 2022 года. № 5. С. 68–72.
Ольховский Р.М., Жбанникова А.В. Оказание социально ориентированными НКО услуг в сфере физкультуры и спорта. № 6. С. 52–56.
Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Защита трудовых прав работников профессиональными союзами и объединениями. № 5. С. 79–84.
Честнова Ю.А., Ретивых И.В., Гордеев К.В. Реализация государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. № 5. С. 73–78.

МИР В ДВИЖЕНИИ

Бальбек Р.И. Формирование и осуществление национальной политики в субъектах Российской Федерации. № 6. С. 76–83.
Бибиков Г., Насриддинов Т. Государственный учет и статистика некоммерческих организаций в России. № 1. С. 100–108.
Ганощенко А.А. «Мягкая сила» в немецкой политологии и государственной службе. № 3. С. 114–119.
Глинкина С.П., Тураева М.О. Роль прямых иностранных инвестиций и транснациональных компаний в современной вьетнамской экономике. № 4. С. 96–100.
Кузьмина Н.В., Швец Я.В. Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону). № 6. С. 68–75.
Лыженков А.Л. Транснациональные угрозы в регионе ОБСЕ и как эффективно им противодействовать. № 3. С. 106–113.
Терновая Л.О. Геополитика в шоколаде. № 4. С. 90–95.
Тураева М.О. ЕАЭС и Вьетнам: перспективы наращивания торгово-инвестиционного сотрудничества. № 2. С. 78–84.
Чекулаев С.С., Ивашкина О.С. Сравнительно-правовой анализ понятия «корпорация» на примере стран Азиатско-Тихоокеанского региона. № 4. С. 87–89.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Карцев И.С. Возможности сохранения и развития сельских поселений Российской Федерации. № 3. С. 94–100.
Колотов С.И. Кластерная политика как инструмент повышения конкурентоспособности субъектов федерации. № 2. С. 46–51.
Орлов Е.В. Адаптация модели некоммерческой концессии к системе управления социально-экономическим развитием Костромской области. № 2. С. 52–57.
Рукобратский П.Б. Анализ проблемы регионального долга в условиях сокращения бюджетного кредитования. № 2. С. 37–45.
Рукобратский П.Б. К вопросу о рисках рефинансирования при банковском кредитовании. № 3. С. 101–105.
Соколова И.Б., Сморчкова В.И., Юсов А.Б. Человеческие ресурсы Российской Арктики. № 3. С. 86–93.

РЕГИОН ИННОВАЦИЙ. РЕСПУБЛИКА КОМИ

Большаков С.Н., Манаенкова Ю.Н. Экономическая оценка потребительского поведения населения. № 5. С. 50–55.
Гапликов С.А. Об особенностях Воркутинской опорной зоны в контексте развития Арктики. № 5. С. 44–49.

ПРОСТРАНСТВО ОБРАЗОВАНИЯ

Горб В.Г. Теоретические трудности образовательного стандарта подготовки государственных и муниципальных управленцев. № 2. С. 58–63.
Козлов М.В., Шмидт В.В. Специалист в сфере национальных и религиозных отношений: проблемы и перспективы профессионального стандарта. № 4. С. 73–78.
Краснова Г.А., Тесленко В.А. Сетевое взаимодействие вузов в мире и России: создание и развитие стратегических партнерств. № 4. С. 59–65.
Кузьминых Ю.Н., Козлов О.А. Специфика гражданского самосознания курсантов вузов войск национальной гвардии Российской Федерации. № 2. С. 64–67.
Марголин А.М. Концепция создания сети академии государственного управления государств-участников СНГ. № 2. С. 68–73.
Оганесян А.А. Новые формы университетского сотрудничества: международные сетевые университеты. № 5. С. 94–100.
Пономаренко Е.В. Новые модели развития университетов в мире в условиях цифровой революции: теоретические и практические подходы. № 6. С. 57–63.
Пономаренко Е.В., Неновский Н. Сравнительный анализ реформ высшего образования и науки Франции и России. № 5. С. 87–93.
Резниченко А.В., Жук И.А. Модель дистанционного образования и современные информационные технологии. № 4. С. 66–72.
Тлисов А.Б., Киселева Н.Н., Орлянская А.А., Шукюрова М.Г. Государственный заказ на дополнительное образование гражданских служащих в СКФО. № 4. С. 79–86.
Чеговадзе Л.А. О приемах и способах преподавания юридических дисциплин. № 6. С. 64–67.

МИР ВОКРУГ НАС

Волошин Г.А. Рациональный подход к использованию объектов водных биологических ресурсов. № 5. С. 61–67.

НОВАЯ КНИГА

Гуринович А.Г. Приоритеты антикризисного управления в современный период. № 2. С. 74–77.
Забейворота А.И. Некоторые рассуждения по поводу нового учебника «Теория публичного управления». № 5. С. 101–103.
Михайлов В.А., Гаджиева Р.Г. Внешняя политика и безопасность России. № 4. С. 55–58.

КУЛЬТУРНЫЙ ИМПЕРАТИВ

Терновая Л.О. Духовная сила хорового пения – резонанс с окружающим миром. № 5. С. 110–114.

НАШЕ ПРОШЛОЕ

Лактаева М.А., Иванов В.Г. К истории государственного управления строительством в России. № 3. С. 54–61.
Синдеева И.Ю. Развитие законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. № 3. С. 44–53.
Стрекалов И.Н. Использование опыта несоциалистических стран при разработке Конституции СССР 1977 года. № 5. С. 104–109.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аршба О.И., Берндт К., Татунц С.А. Евроатлантические санкции против России: эффекты и дефекты. № 6. С. 98–104.
Бакушев В.В. Разнообразие парламентаризма и демократии в мире. № 6. С. 84–90.
Василенко Л.А., Махмутов Р.Р. Стратегические приоритеты управления процессами гуманитарного сотрудничества стран ЕАЭС. № 6. С. 91–97.
Прокофьев В.Н. Конституционно-правовая регламентация полномочий президента в постсоветских государствах Закавказья. № 5. С. 115–119.

ВЫНОШУ НА ЗАЩИТУ

Акилян Н.М. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и защита прав и свобод человека и гражданина. № 2. С. 86–88.
Ачкасов А.В. Профессионализм как принцип эффективности органов законодательной власти. № 2. С. 89–92.
Зиновьева В.В. Внедрение оценки регулирующего воздействия в муниципальных образованиях Российской Федерации: проблемы и перспективы. № 2. С. 99–103.
Качур К. Система конституционно-правовых гарантий права частной собственности в Российской Федерации. № 1. С. 114–119.
Ким О.В. Стратегия экономической безопасности России: вызовы, угрозы, инструменты регулирования. № 4. С. 102–108.
Кравчук А.А. Транспортно-логистические возможности Российской Арктики: современное состояние и перспективы развития. № 4. С. 113–119.
Сатырь Т.С. Экспертно-аналитическое сопровождение деятельности федеральных органов исполнительной власти. № 2. С. 109–114.
Соболева О.В. Особенности прохождения службы в органах внутренних дел в северных регионах в условиях Арктики. № 6. С. 110–114.
Столков Д. Исторические и политические предпосылки современного иракского кризиса. № 1. С. 110–113.
Суворова А.Ю. Политические коммуникации: сущность, структура и современные тенденции развития. № 6. С. 105–109.
Тарновский В.В. Теоретико-методологические основы изучения процессов управления объектами культуры. № 2. С. 104–108.
Чекулаев С.С., Сметанко П.П. Применение медиативных процедур в разрешении корпоративных споров в корпорациях. № 2. С. 115–119.
Чижик А.В. Трансмедийные императивы новых форм технологического детерминизма. № 2. С. 93–98.
Шапошников А.А. Предпосылки возникновения юридической службы в структуре Министерства внутренних дел Российской империи в середине XIX в. № 4. С. 109–112.

2017. Content

GAIDAR FORUM

A GLANCE INTO FUTURE
Medvedev D. The speech at the plenary session. № 1. P. 6–7.

GLOBAL BENCHMARK
Emelin I. General tendencies and our way. № 1. P. 8–14.
Petrov Yu. 1917–2017: lessons of the past hundred years. № 1. P. 15–20.

40 YEARS FROM THE DAY OF THE RESUMPTION OF DIPLOMATIC RELATIONS WITH SPAIN
Pirozhenko O. History of dialogue. № 1. P. 21–24.
Agramunt P. To confront the civilizational challenges. № 1. P. 25–26.

DEVELOPMENT VECTORS
Ledneva Yu., Chernikova E. Laws for the welfare of the economy. № 1. P. 27–29.
Kornilova L. Audit as a tool of raising confidence. № 1. P. 30–33.
Smorchkova V. The new regional policy of Russia. № 1. P. 34–37.
Ilicheva L. The future of the country through the eyes of the youth. № 1. P. 38–41.

KNOWLEDGE AS A BASIS OF SOCIETY AND STATE
Ilarionova T. The thing that changes the world and makes it better. № 1. P. 42–51.
Myasoedov S., Martirosyan E., Sergeeva A. Business education: condition and prospects. № 1. P. 52–54.

TRADITIONS, BELIEFS, CONSENT
Kravcov D., Schmidt W. Religious and ethno-cultural diversity: sustainability and security. № 1. P. 55– 61.

A PARTNER – CIS
Zhakypova F. Modernization of professional education of civil servants in the Republic of Kazakhstan. № 1. P. 62–64.
Nasyrov A., Seidakhmatova S. Main directions of training efficiency increase of state and municipal employees in the Kyrgyz Republic. № 1. P. 65–69.

ACTUAL
Kotelevskaya I.V., Morzhakova Ch. E. Anti-corruption policy and business environment. № 3. P. 31–35.
Zaykovsky V.N., Davydov V.G. Corruption in the context of the principal-agent model of relations: the essence and the main causes. № 3. P. 36–43.

MANAGEMENT: THEORY AND PRACTICE
Bespalov S.V., Maracha V.G. 'Strategic cycle' of public administration in the context of the multimodality principle and the idea of a «viable» state. № 4. P. 25–31.
Borshchevskiy G.A. Administrative reform: the viewpoint of the Russian political leaders. № 4. P. 32–41.
Botnev V.K., Botnev S.V. The role and importance of public services in the effectiveness of public administration in Russian Federation. № 3. P. 68–74.
Kireeva E.Y. Improving the staffing of the Municipal Service. № 6. P. 19–24.
Kolokolov A.V. Features of the institution of control and supervision activities on the modern stage. № 5. P. 6–10.
Kondratyev V.P. The concept of bureaucracy: sociological aspect. № 6. P. 6–10.
Laktaeva M.A., Laktaeva E.A., Ivanov V.G. Issues of modernization of health care management in the regions. № 4. P. 18–24.
Maslov D. V., Aivazyan Z.S., Dmitriev M.E. Quality of public administration and cost-effectiveness. № 6. P. 11–18.
Ponkin I. V. The process-oriented public management. № 3. P. 62–67.
Prokofiev V.N. The institution of presidency and the efficiency of interaction of state bodies. № 2. P. 6–11.
Saveleva M.V., Zaitsev M.G., Sokolova G.N. Modern marketing strategies of territories. № 5. P. 19–23.
Stepanov V. The conceptual sphere and the discourse of power in the German philosophical tradition. № 1. P. 81–87.
Storchak V.M., Auschev Kh. Role of a tradition in the socialization of the society. № 2. P. 12–17.
Timofeeva L.N. Mutual responsibility of the state and society in governing through cooperation. № 5. P. 11–18.
Zaitsev O.V., Zaitsev V.V. Some aspects of reorganization of government-owned corporations. № 6. P. 25–28.

1917–2017
Ilarionova T.S. Investigating the Revolution. № 6. P. 29–38.

BETWEEN AUTHORITY AND PEOPLE
Dankova E.V. Professional motivation of state civil servants in the context of deformation of social values. № 3. P. 12–16.
Epifanova N.S., Polozkov M.G. Prohibitions and restrictions in order to counter corruption. № 5. P. 37–43.
Karlova E.N., Grigorov A.Yu. Research squadrons as a human resource for military research organizations. № 3. P. 25–30.
Kovtkov D.I. Transfer of civil servants to another civil service position: theoretical and practical aspects. № 4. P. 6–10.
Loginov E.L., Schkuta A.A. The artificial intelligence in the state administrative bodies. № 5. P. 24–29.
Magomedov K.O. State administration and civil servants in the subject field of sociology. № 3. P. 6–11.
Priyatelev V.V. Project approach to the formation of management teams at the municipal level. № 4. P. 11–13.
Sinyagin Yu. Value orientations of modern leaders. № 1. P. 74–80.
Sinyagin Yu.V. Personal and professional characteristics of the state civil service leaders with various groups of class ranks. № 3. P. 17–24.
Stepkin S. Consideration of other working periods for the length of service of federal state civil service. № 1. P. 70–73.
Zelentsov A.V., Nosachev K.V., Kolesnikov A.M., Krasivskaya L.Yu., Batueva T.B. Professional development of state civil servants on the basis of the Information and Communication Technologies (ICT). № 5. P. 30–36.

NORMS AND RULES
Antonov J.V. Legal mechanisms of e-democracy for harmonization and coordination of relations between citizens, organizations and the state. № 2. P. 32–36.
Luparev E.B. Stateless persons as participants of the administrative proceedings in the Russian Federation. № 4. P. 14–17.
Povetkina N.A. Public administration and the system of state bodies in the mechanism of ensuring financial stability of the Russian Federation. № 2. P. 18–26.
Timofeeva I.Yu., Timofeev A.I. Public procurement: regional practice of legal regulation and enforcement. № 2. P. 27–31.
Zaitsev O.V. Public-law company as a special organizational and legal form of the legal entity. № 5. P. 56–60.

ECONOMICS RHYTHM
Bogoutdinov B.B., Barannikov A.L. Strategy as a tool of competition policy businesses. № 3. P. 76–80.
Folomyev A.N. Industrial policy and innovative transformation of national economy. № 6. P. 42–47.
Fraymovich D.Yu., Gundorova M.A., Mischenko Z.V. Diagnostics of the results of development of innovation-resource potential in the federal districts. № 4. P. 49–54.
Krasnoshchekov V., Margolina E. Eco-economic efficiency evaluation of agricultural development projects. № 1. P. 88–95.
Kushlin V.I. Scientific innovative factors of international competitiveness of the state. № 3. P. 81–85.
Perekhod S.A., Perekhod E.K. Active monetary policy: opportunities and prospects for the Russian economy. № 4. P. 42–48.
Safonov M.S., Biktimirov M.R. State regulation in the Russian economy of knowledge: on the way to the new technological order. № 6. P. 39–41.
Shutov V. Public procurement in the activity of the budget professional educational institution. № 1. P. 96–99.

SOCIAL POLICY
Argunov S.V., Kogan Yu.V., Nazarov M.N. Demographic trends in Russia in the XXI century. № 6. P. 48–51.
Argunov S.V., Kogan Yu.V., Nazarov M.N. Forecast of the structure of the population of Moscow for the period up to 2022. № 5. P. 68–72.

Chestnova Yu.A., Retivykh I.V., Gordeev K.V. The implementation of public-private partnership in the field of healthcare. № 5. P. 73–78.
Olkhovskii R.M., Zhbannikova A.V.. Services in the field of physical culture and sports provided by socially oriented nonprofit organizations. № 6. P. 52–56.
Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Protection of labor rights of workers by trade unions and associations. № 5. P. 79–84.

WORLD IN MOTION

Balbek R.I. Formation and implementation of the national policy in the regions of the Russian Federation. № 6. P. 76–83.
Bibikov G., Nasriddinov T. State record-keeping and statistics of the non-profit organizations in Russia. № 1. P. 100–108.
Chekulaev S.S., Ivaschkina O.S. Comparative legal analysis of the concept of «corporation» on the example of countries of the Asia-Pacific Region. № 4. P. 87–89.
Ganoshchenko A.A. «Soft power» in German politology and public service. № 3. P. 114–119.
Glinkina S.P., Turaeva M.O. The role of transnational companies and foreign direct investment in the development of the modern Vietnamese economy. № 4. P. 96–100.
Kuzmina N.V., Shvets Ya.V. Ethno-cultural component in the strategies of city development (on the example of Perm, Ufa, Rostov-on-Don). № 6. P. 68–75.
Lyzhenkov A.L. Transnational threats in the OSCE region and how to counter them effectively. № 3. P. 106–113.
Ternovaya L.O. Geopolitics in chocolate. № 4. P. 90–95.
Turaeva M.O. The Eurasian Economic Union and Vietnam: prospects for trade and investment cooperation enforcement. № 2. P. 78–84.

REGIONAL POLICY

Kartsev I.S. Possibilities for the preservation and development of rural settlements in the Russian Federation. № 3. P. 94–100.
Kolotov S.I. Cluster policy as a tool of improving the competitiveness of subjects of federation. № 2. P. 46–51.
Orlov E.V. Adaptation of the non-profit concession model to the system of management of socio-economic development of the Kostroma region. № 2. P. 52–57.
Rukobratskiy P.B. The analysis of the problem of regional debt in conditions of reducing budget crediting. № 2. P. 37–45.
Rukobratsky P.B. On the issue of refinancing risks of the region with bank lending. № 3. P. 101–105.
Sokolova I.B., Smorchkova V.I., Yusov A.B. Human resources of the Russian arctic regions. № 3. P. 86–93.

REGION OF INNOVATIONS. THE KOMI REPUBLIC

Bolshakov S.N., Manaenkova Yu.N. Economic estimation of consumer behavior of the population. № 5. P. 50–55.
Gaplikov S.A. On peculiarities of the Vorkuta support zone in the context of the Arctic development. № 5. P. 44–49.

SPACE OF EDUCATION

Chegovadze L.A. About the techniques and methods of teaching law disciplines. № 6. P. 64–67.
Gorb V.G. Theoretical difficulties of the educational standard for training state and municipal executives. № 2. P. 58–63.
Kozlov M.V., Schmidt W.V. 'Specialist in the field of national and religious relations': problems and prospects of the professional standard. № 4. P. 73–78.
Krasnova G.A., Teslenko V.A. Networking of universities in the world and in Russia: creation and development of strategic partnerships. № 4. P. 59–65.
Kuzminykh Yu. N., Kozlov O.A. Specificity of civic consciousness of cadets of high schools of the troops of the national guard of the Russian Federation. № 2. P. 64–67.
Margolin A.M. The concept of creation of the network of the academy of public administration for the CIS member states. № 2. P. 68–73.
Oganesyan A.A. New forms of university cooperation: international network universities. № 5. P. 94–100.
Ponomarenko E.V. New models of the development of universities in the world in terms of the digital revolution: theoretical and practical approaches. № 6. P. 57–63.
Ponomarenko E.V., Nenovsky N. Comparative analysis of reforms in higher education and science in France and Russia. № 5. P. 87–93.
Reznichenko A.V., Zhuk I.A. The model of distance learning and modern information technologies. № 4. P. 66–72.
Tlisov A.B., Kiseleva N.N., Orlyanskaya A.A., Schukyurova M.G. The state order for additional education of civil servants in the North Caucasus Federal District. № 4. P. 79–86.

WORLD AROUND US

Voloschin G.A. Rational approach for using objects of aquatic biological resources. № 5. P. 61–67.

A NEW BOOK

Gurinovich A.G. Priorities of anti-crisis management in the modern period. № 2. P. 74–77.
Mikhailov V.A., Gadjiyeva R.G. Foreign policy and security of Russia. № 4. P. 55–58.
Zabeyvorota A.I. Some reasoning concerning the new textbook "The Theory of Public Administration". № 5. P. 101–103.

CULTURAL IMPERATIVE

Ternovaya L.O. The spiritual power of choral singing – a resonance with the surrounding world. № 5. P. 110–114.

OUR PAST

Laktaeva M.A., Ivanov V.G. To the history of state management of construction in Russia. № 3. P. 54–61.
Sindeeva I.Yu. Legislation development history of goods, work and services procurement for state and municipal needs. № 3. P. 44–53.
Strekalov I.N. The use of the experience of the nonsocialist countries during the drafting of the Constitution of the USSR (1977). № 5. P. 104–109.

FOREIGN EXPERIENCE

Arshba O.Y., Berndt K., Tatunz S.A. Euro-Atlantic sanctions against Russia: effects and defects. № 6. 9–104.
Bakushev V.V. The diversity of parliamentarism and democracy in the world. № 6. P. 84–90.
Prokofiev V.N. The peculiarities of the constitutional legal regulation of the powers of the President in post-Soviet States of the Transcaucasia. № 5. P. 115–119.
Vasilenko L.A., Makhmutov R.R. The strategic priorities of the management of the processes of humanitarian cooperation of the EEU countries. № 6. P. 91–97.

MATERIALS FOR DISSERTATION DEFENCE

Achkasov A.V. Professionalism as a principle of the effectiveness of the legislative power bodies. № 2. P. 89–92 .
Akilyan N.M. The institution of the commissioner for human rights in the Russian Federation and defense of rights and freedoms of the person and the citizen. № 2. P. 86–88.
Chekulaev S.S., Smetanko P.P. The use of mediation procedures for resolving corporate disputes in corporations. № 2. P. 115–119.
Chizhik A.V. Transmedia imperatives of the new forms of technological determinism. № 2. P. 93–98.
Kachur K. System of constitutional-legal guarantees of the right of private property in the Russian Federation. № 1. P. 114–119.
Kim O.V. Strategy of Russia's economic security: challenges, threats, and management tools. № 4. P. 102–108.
Kravchuk A.A. Transport and logistics capabilities of the Russian Arctic: current state and prospects for development. № 4. P. 113–119.
Satyr T.S. Expert-analytical support of federal executive authorities activity. № 2. P. 109–114.
Schaposchnikov A.A. Preconditions for the emergence of legal service in the structure of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the middle of the XIX century. № 4. P. 109–112.
Soboleva O.V. Features of service in bodies of internal affairs in the Northern regions in conditions of Arctic. № 6. P. 110–114.
Stolkov D. Historical and political prerequisites of the modern Iraq crisis. № 1. P. 110–113.
Suvorova A.Y. Political communications : essence, structure and modern tendencies of development. № 6. P. 105–109.
Tarnovskiy V.V. Theoretical and methodological foundations of the research of the processes of the cultural facilities management. № 2. P. 104–108.
Zinovieva V.V. Implementation of the regulatory impact assessment in the municipal entities of the Russian Federation: issues and prospects. № 2. P. 99–103.

Рекомендации авторам научных статей, представляемых для публикации в научно-политическом журнале «Государственная служба»

1. Редакционные требования к статьям авторов

Редакция принимает к публикации только не выходившие ранее в свет научные статьи по актуальным проблемам теории, истории, современного развития государственной службы и государственного управления, в том числе подготовленные в рамках диссертационных исследований на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по обозначенным в перечне ВАК Министерства образования Российской Федерации направлениям: **политология, философия, социология, культурология, экономика, история, педагогика, психология, право.**

Язык статей должен быть понятным широкому кругу читателей.

Содержание статьи должно отвечать таким требованиям, как:

- оригинальность (новое в предметной области, методах или результатах);
- соответствие существующему знанию и его расширению;
- научная методология (достоверность и объективность выводов);
- ясность изложения, структурированность материала и качество написания;
- основательная, логически изложенная аргументация;
- наличие теоретического и практического значения;
- новизна и уместность ссылок;
- международный/глобальный подход;
- строгое соблюдение редакционных рамок и задач журнала; наличие хорошего заглавия, ключевых слов и хорошо написанной аннотации.

Объем статей не должен превышать 16000–17000 знаков (с пробелами и сносками). Шрифт Times New Roman, 14-й кегль, межстрочный пробел – 1,5 интервала; поля по 2 см по периметру страницы, абзацный отступ – 1 см.

Ссылки на литературу оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием фамилии и инициалов автора, источника, года издания и страниц, например: [Кастельс, 2000. С. 16], [Allen, 1979. P. 22–24].

Пристатейный список литературы входит в общее число страниц статьи и формируется в конце текста по алфавиту (сначала русскоязычные источники, затем иностранные). В списке указываются: авторы издания, заголовок, город, издательство, год издания, количество страниц.

Использование аббревиатуры возможно только после полного наименования сокращаемого словосочетания.

Иллюстративные материалы – рисунки, фотографии и пр. – присылайте отдельным файлом в формате jpeg. 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.

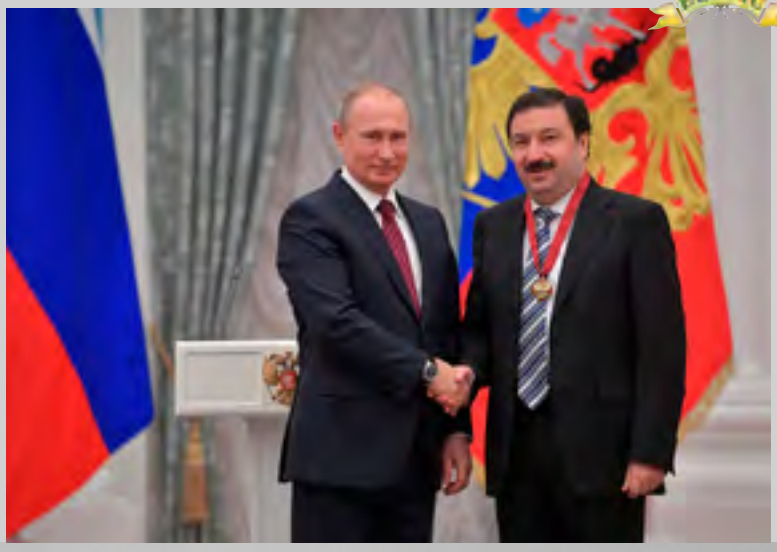
Материалы представляются в редакцию не позднее, чем за восемь месяцев до планируемой защиты докторской и за пять месяцев – до защиты кандидатской диссертации.

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/

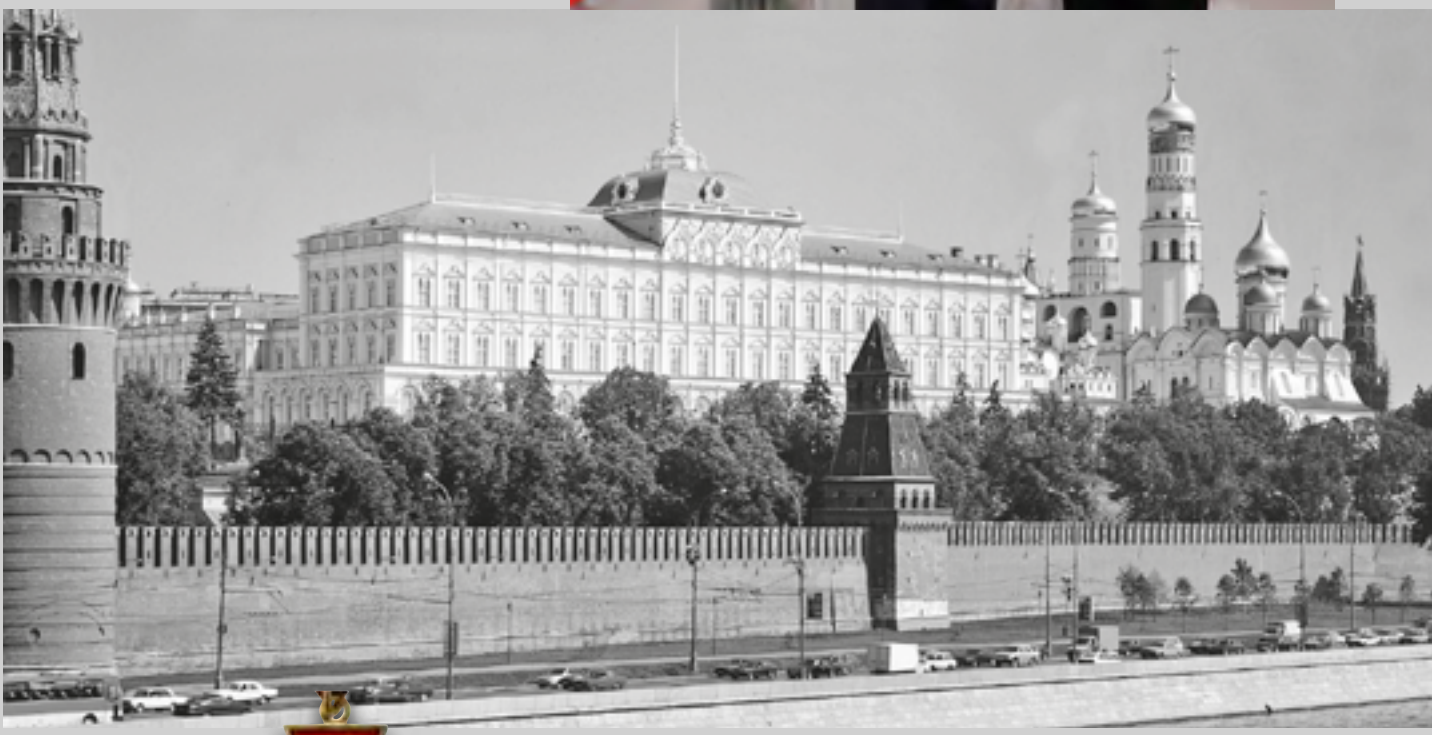
Владимир Мау награжден орденом «За заслуги перед Отечеством»

15 ноября Президент России В.В. Путин наградил ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В.А. Мау орденом «За заслуги перед Отечеством» III степени.



Церемония вручения государственных наград Российской Федерации состоялась в Екатерининском зале Московского Кремля.

Высокой награды ректор РАНХиГС был удостоен за разработку государственной социально-экономической политики и многолетнюю плодотворную научную деятельность.



Орден «За заслуги перед Отечеством» – это государственная награда, которую присуждают гражданам за особо выдающиеся заслуги, связанные с укреплением российской государственности, социально-экономическим развитием страны, научно-исследовательской деятельностью, развитием культуры и искусства, выдающимися спортивными достижениями, укреплением мира, дружбы и сотрудничества между народами, за значительный вклад в укрепление обороноспособности страны.

Президент Российской Федерации Владимир Путин в своем выступлении, в частности, отметил: «Чтобы успешно двигаться вперед и в науке, и во всех других сферах, нужно внедрять в практику все самое передовое, при этом важно сохранять преемственность». Президент также поблагодарил орденоносцев за их деятельность на благо Отечества: «Ваши свершения и заслуги важны не только для сегодняшнего дня. Они работают на будущее, на успешное решение задач развития нашего Отечества. Еще раз благодарю вас за честное, ответственное, неравнодушное отношение к своему делу. Желаю, безусловно, новых свершений и всего самого-самого доброго».

Источник:
http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vladimir-mau-poluchil-orden-za-zaslugi-pered-otechestvom

20708378

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