

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

*Ежеквартальный
научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.*

2019. № 2 (16)

*Quarterly
academic periodical
FOUNDED IN 2015*

Редакционный совет:

- В. А. Волох, доктор политических наук, профессор (г. Москва, Россия);
Пол Дизендорф, PhD (г. Каллоуи, США);
С. В. Кодан, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия);
Раймунд Кремер, PhD (г. Потсдам, Германия);
В. А. Крюков, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН (г. Новосибирск, Россия);
Ч. К. Ламжаа, доктор философских наук, профессор (г. Москва, Россия);
И. П. Малинова, доктор философских наук, профессор (г. Екатеринбург, Россия);
Л. А. Мокрцова, доктор педагогических наук, профессор (г. Бийск, Россия);
В. И. Молodin, доктор исторических наук, профессор, академик РАН (г. Новосибирск, Россия);
Р. А. Нуртазина, доктор политических наук, профессор (г. Астана, Казахстан);
Т. В. Поплавская, доктор филологических наук, профессор (г. Минск, Белоруссия);
Ченг Жунью, PhD (г. Шанхай, Китай)

Редакционная коллегия:

- А. С. Зуев, доктор исторических наук, профессор;
И. В. Князева, доктор экономических наук, профессор;
И. А. Кравец, доктор юридических наук, профессор;
Н. И. Красняков, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Новокрестьянов, доктор социологических наук, профессор;
В. Н. Пاپелo, доктор экономических наук, профессор;
Л. В. Савинов, доктор политических наук, доцент;
О. В. Симагина, доктор экономических наук, доцент

Точка зрения редакционной коллегии может не совпадать с точкой зрения авторов.

© ФГБОУ ВО «Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС»

*Учредитель
ФГБОУ ВО
«Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»*

Журнал «Развитие территорий» —
информационный партнер отделения
Российского исторического общества
в г. Новосибирске

Главный редактор
Сергей Робертович Сверчков
доктор физико-математических наук

Заместитель главного редактора
Ольга Владимировна Симагина
доктор экономических наук

Ответственный редактор
Елена Александровна Белая
кандидат педагогических наук

Ответственный секретарь
Сергей Михайлович Коба

Адрес редакции:
630102, г. Новосибирск,
ул. Нижегородская, 6.

Тел. +7 (383) 373-14-59
rasv_ter@siu.ranepa.ru

Редакторы:
Т. В. Бородина
Н. А. Внукова

Технический редактор *О. А. Гладунова*

Издательство СибАГС.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

Дата выхода в свет 11.11.2019.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 10,7. Уч.-изд. л. 10,18.
Тираж 500 экз. Заказ 62.

Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС77-60235
от 17 декабря 2014 г.,
выдано Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор).

Отпечатано
на полиграфической базе
Сибирского института управления —
филиала РАНХиГС.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	5
Новокрещёнов А. В. МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК САМООРГАНИЗУЮЩАЯСЯ СИСТЕМА	6
Овсянникова Н. В. ФОРМИРОВАНИЕ ИМИДЖА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	11
Лухманова З. Т. РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В СТАБИЛИЗАЦИИ АВТОКРАТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ	16
РАЗДЕЛ 2. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ.....	27
Торогельдиева Б. М. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ	28
Чернобай О. Л. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 90-Х ГГ. XX В.	33
Черноскутов В. Е. О РОЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....	39
РАЗДЕЛ 3. ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ	49
Сердюк А. А. НАСТУПАТЕЛЬНОСТЬ КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ДИСКРЕЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ СТОРОНЫ ОБВИНЕНИЯ В ПРЕОДОЛЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В РАССЛЕДОВАНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ	50
Данилов И. Б., Усманова Д. Р. ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ.....	53
Неволина К. О. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ХОДЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ И ДОЗНАНИЯ	58
РАЗДЕЛ 4. ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ	63
Снигирева Г. Д., Суетина Н. А. РАЗВИТИЕ И ОСОБЕННОСТИ СТРАХОВАНИЯ ЖИЗНИ В РОССИИ	64
Комаревцева О. О. ИЗУЧЕНИЕ ВОПРОСА ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ЛАБИЛЬНОСТИ, КАТАХРЕЗА И ДЕФОРМАЦИИ ПАРАМЕТРИЧЕСКИХ ЯВЛЕНИЙ МАЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ	69
Иванова О. А. DIGITAL SKILLS: ОЦЕНКА И ПРОГНОЗ СПРОСА ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ	81
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	85
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ.....	86

CONTENTS

SECTION 1. STATE AND CIVIL SOCIETY	5
Novokreshchenov A.V.	
LOCAL COMMUNITY AS A SELF-ORGANIZING SYSTEM	6
Ovsyannikova N. V.	
FORMING THE IMAGE OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS AN INSTITUTE OF CIVIL SOCIETY	11
Lukhmanova Z. T.	
ROLE OF SOCIAL CAPITAL IN STABILIZATION OF AUTOCRATIC REGIMES	16
SECTION 2. HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES DEVELOPMENT	27
Torogeldieva B. M.	
ADMINISTRATIVE REFORM AS A FACTOR OF INCREASING EFFICIENCY OF STATE GOVERNANCE IN KYRGYZSTAN	28
Chernobay O. L.	
FORMS AND METHODS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE NOVOSIBIRSK REGION IN THE FIRST HALF OF THE 90-S OF THE XX CENTURY	33
Chernoskutov V. E.	
ON THE ROLE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN PROFESSIONAL TRAINING OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES	48
SECTION 3. LAW AND JURISPRUDENCE	49
Serdyuk A. A.	
AGGRESSIVE AS A FACTOR OF IMPLEMENTATION OF THE DISCRETIONAL INITIATIVE OF THE PROSECUTION IN OVERCOMING OPPOSITION TO THE INVESTIGATION OF CRIMINAL BRIBERY CASES	50
Danilov I. B., Usmanova D. R.	
PROBLEMS OF PROSECUTION SUPERVISION AND INVESTIGATION OF CRIMES IN PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM	53
Nevolina K. O.	
ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS DURING PROSECUTOR SUPERVISION OVER THE PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY BODIES	58
SECTION 4. ECONOMY AND MANAGEMENT	63
Snigireva G. D., Suetina N. A.	
DEVELOPMENT AND FEATURES OF LIFE INSURANCE IN RUSSIA	64
Komarevtseva O. O.	
STUDYING THE ISSUE OF THE RUSSIAN ECONOMY DIGITALIZATION IN THE CONDITIONS OF LABILITY, CATACHRESIS AND DEFORMATION OF PARAMETRIC PHENOMENA OF SMALL TERRITORIES	69
Ivanova O. A.	
DIGITAL SKILLS: ESTIMATION AND FORECAST OF INDUSTRIAL DEMAND	81
AUTHOR AFFILIATIONS.....	85
INFORMATION FOR AUTHORS	86

**РАЗДЕЛ 1
ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО**

**SECTION 1
STATE AND CIVIL SOCIETY**

А. В. Новокрещёнов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК САМООРГАНИЗУЮЩАЯСЯ СИСТЕМА

Принята к публикации 10.09.2019

В статье рассмотрен феномен местного сообщества как самоорганизующейся системы. Автор последовательно раскрывает механизм самоорганизации, рассматривая в качестве системообразующих такие факторы, как результат, прошлое местного сообщества, а также имманентные свойства социальной системы, дает объяснение причин и механизма возникновения ее новых свойств. Основная идея автора состоит в том, что государственное регулирование жизнедеятельности муниципальных образований будет эффективным в том случае, если оно не противоречит естественному ходу самоорганизации местных сообществ.

Ключевые слова: местное сообщество, самоорганизация, социальная система, системообразующий фактор, взаимодействие.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-6-10

Изменения законодательства о местном самоуправлении в последние годы, касающиеся наделения полномочиями глав муниципальных образований без участия населения, но с участием губернаторов, укрупнение одних муниципальных образований и ликвидация других, манипуляции с распределением вопросов местного значения, сокращение источников формирования местного бюджета и т. д. иначе как включением местного самоуправления в вертикаль государственной власти не назовешь. Данные изменения в федеральном законе о местном самоуправлении есть результат авторитарного сознания, согласно которому народ понимается как инертная масса.

В настоящее время в широком кругу практиков — работников органов государственной власти и местного самоуправления ощущается острая потребность в системном исследовании проблем местного самоуправления. Пока сколь-нибудь заметного продвижения в решении этой проблемы не заметно, и доказательство тому — бесчисленная череда изменений в законодательстве о местном самоуправлении. Возможно, эта работа послужит толчком для критики, дискуссий и, может быть, предпосылкой глубоких и подлинно научных исследований.

Представляется перспективным проанализировать на примере города процесс местного самоуправления с точки зрения общей теории систем. Такой путь кажется возможным, потому что самоорганизация представляет собой функцию сложной системы, каковой является местное сообщество. В основе любого исследования лежит

методология. В данной работе за основу была взята теория самоорганизации сложных систем, выбраны соответствующие методологии, что определило логику исследования [4, с. 300].

Муниципальное образование, любое местное сообщество есть типичная сложная самоорганизующаяся мягкая система, которая включает в себя множество элементов, каковыми выступают социальные общности, социальные институты, социальные организации и отдельные личности, являющие собой, в свою очередь, также сложные социальные системы.

Термин «местное сообщество» иногда используется как синоним терминов «население», «местные жители». Но это не совсем одно и то же. Чтобы говорить о населении или местных жителях, достаточно факта проживания на территории села, поселка, города, являющегося муниципальным образованием, или регистрации (прописки). Понятие «местное сообщество» имеет более глубокий смысл. В любых деревнях, селах, поселках, да и небольших городах постоянно проживающие там люди вступают друг с другом в отношения. Эти отношения могут быть самыми разнообразными: соседскими, дружескими, родственными, при этом носить разный характер — от доброжелательного до конфликтного. Между людьми устанавливаются связи более или менее прочные. Отношения складываются постепенно: люди со временем узнают друг друга, с кем-то сближаются, от кого-то дистанцируются, но все понимают, что это наши люди, это мы. А жители другого села — это они. Пусть плох сосед, но он наш.

Люди, проживающие на одной территории, имеют единую природную, социальную и куль-

турную среду. Кроме того, они пользуются общими коммунальными системами. Ходят и ездят по одним улицам, обращаются к одной системе здравоохранения, покупают продукты в одних магазинах и т. д. В больших городах уже происходит дифференциация, но в небольших населенных пунктах население достаточно сильно связано. Кроме того, в любом поселении есть свой отличительный стиль и свои достопримечательности. Например, в Новосибирске к последним можно отнести Оперный театр, Красный проспект, Октябрьский мост, ГПНТБ и многое другое, что принадлежит новосибирцам как единому целому. Все это — та материальная ткань, которая делает жителей населенного пункта одним целым, местным сообществом. Кто-то гордится своей принадлежностью к этому сообществу, кто-то стыдится, но, хотя они этого или не хотят, каждый из них есть часть целого. Чем меньше населенный пункт, тем прочнее связи, тем сильнее идентификация человека с местным сообществом.

Местное сообщество, как мы понимаем, самоорганизующаяся система. В таких системах структура постоянно меняется. Сейчас мы наблюдаем усложнение системы, где связи между элементами упорядочиваются, включаются новые свойства, которые раньше не были задействованы.

Почему же в результате взаимодействия элементов система приобретает новые свойства, отличающиеся и от свойств любого из них, и от свойств суммы элементов? Это связано с тем, что элемент вступает во взаимодействие только одной своей гранью, одним своим свойством. Появляется эмерджентность, т. е. новое качество.

Кроме того, любая система имеет свойство самодостраиваться. Это свойство, очевидно, участвует в решении вопроса о подборе элементов системы, обеспечивающих приращение ее качеств. Например, в городе оказываются предприятия, использующие высокие технологии. Появляется необходимость в специалистах высшей квалификации, которые несут с собой более высокий уровень культуры. Перестраивается система образования, активизируются научные разработки в соответствующих областях, готовятся преподаватели, открываются новые специальности, пишутся книги, защищаются диссертации и т. д. Таким образом, система самодостраивается, причем новые ее свойства превосходят сумму элементов, ее составляющих.

Рассматривая город как систему, важно определить факторы, которые обусловили ее функционирование и развитие. В обществе системообразующими выступают экономические, идеологические, политические, социальные и другие отношения между людьми. Однако кроме этих отношений некоторые ученые, например П. К. Анохин, усматривают в качестве системообразующего фактора результат. Анохин даже утверждает, что результат является системообразующим фактором «всего живого на нашей планете» [2, с. 72]. Применительно к городу, определяя ре-

зультат, надо иметь в виду следующее: действия неких сил привели к изменению внутреннего состояния системы, которое и стало результатом. Это новое состояние изменяет условия, при которых проявляются указанные действия, а также и характер самого действия. Таким действием стало выразившееся в определенной форме недовольство населения существовавшим положением дел. Эти действия привели к изменению и органов власти, и отношений собственности, и многого другого, т. е. к внутреннему изменению состояния системы. Но это, в свою очередь, меняет характер действия. Недовольство населения теперь выражается в иных формах, хорошо всем известных.

Все же цель и результат, которые Анохин называет главными системообразующими факторами, безоговорочно можно принять только при синергетическом миропонимании, рассматривая их как некую структуру — аттрактор. В случае традиционного детерминистского миропонимания, когда всякое следствие предопределяется вполне определенной причиной, такой подход представляется весьма спорным.

А. Н. Аверьянов считает, что образование любой системы обусловлено внешними и внутренними системообразующими факторами. Сначала разберемся с внешними. Итак, внешние — это такие силы, которые способствуют образованию системы, в то же время выступают чужими для ее элементов, не обуславливаются и не вызываются внутренней необходимостью к объединению [1]. Так, американские генетики Л. Меттлер и Т. Грегг отмечают, что: «причина образования скоплений (живых существ. — А. Н.) тривиальна — организмы приспосабливаются к определенному комплексу условий среды, и естественно, что одинаково приспособившиеся особи, стремятся скопиться в одной и той же экологической нише» [5, с. 55]. Люди — тоже живые существа, и они тоже создают «экологические ниши» в виде городов и сел, исходя из условий и собственного опыта. Так, переселившиеся в Сибирь крестьяне выбирали «ниши», пригодные для земледелия или животноводства, горожане: ремесленники, торговцы, мастера — «нишу», пригодную для их жизнедеятельности. Что касается Новосибирска, то он не сразу возник как город, так как не имел для этого необходимых условий.

Со временем, постепенно роль тех или иных факторов изменяется. Кто теперь скажет, что системообразующим фактором для Новосибирска является железнодорожный мост через р. Обь? Известно, что именно этот мост, а также Транссибирская магистраль определили место для города. Сначала он образовывался как поселок мостостроителей, а в последующем город стал «продвигаться» на территории, более выгодные для населения в изменившихся условиях. Вместе с тем мы не можем сказать, что физико-географическое положение уже не имеет значения для города и что выбор его местоположения не ска-

зывается на нынешней жизнедеятельности населения. Это не так.

Прошлое любой системы имеет большое влияние на ее настоящее. Это тоже системообразующий фактор. Более того, по мере изучения прошлого его позитивное воздействие на настоящее и будущее возрастает. И не только в смысле опыта, позволяющего не повторять ошибки, но и в целях определения ведущих закономерностей общественного развития. Так же и прошлое Новосибирска — это материальная и духовная база его настоящего. Любой социальный объект существует во времени. Причем он, постоянно видоизменяясь, сохраняется. То же самое можно сказать и о городе. Конечно, в течение своей 126-летней истории Новосибирск постоянно менялся, но он всегда оставался самим собой, всегда сохранял свои, присущие только ему черты.

Но прошлое необратимо. Новосибирск как конкретная система существует только сейчас. Его прошлое отчуждается и вместе с тем воздействует на настоящее. Что касается будущего системы, то оно тоже не принадлежит ей, но, так же как и прошлое, оказывает на нее влияние. В свое время при возникновении города его будущее, т. е. ради чего он возникал, было, совершенно очевидно, системообразующим фактором. В настоящее время все свои действия мы также подчиняем будущему, без ориентации на будущее неизбежен процесс деградации и разложения.

Таким образом, прошлое и будущее находят-ся как бы за пределами настоящего, но они неразрывно связаны с настоящим, это его внешний системообразующий фактор.

Кроме внешних системообразующих факторов, существуют и внутренние. К ним я бы отнес те, которые порождаются взаимодействующими элементами. А. В. Олескин в своей книге «Биополитика» приводит массу примеров того, как скопления особей одного вида выживают в таких условиях, где единичный представитель неизбежно бы погиб [6, с. 102]. Эта так называемая бессознательная кооперация свойственна не только животным, но и людям, причем не только на ранних этапах развития человеческого общества, но и сегодня. К числу других внутренних системообразующих факторов некоторые авторы относят взаимодополнение, индукцию, стабилизацию, связь, обмен, а также функциональные и искусственные факторы [1; 7].

Коротко рассмотрим их применительно к местному сообществу, в частности к городу. Системообразующий фактор, именуемый «взаимодополнение», хорошо описан Э. Дюркгеймом в книге «О разделении общественного труда». Город как система формируется во многом прежде всего потому, что люди, проживающие в нем, дополняют друг друга, обеспечивая тем самым полноценную жизнедеятельность. В городе, в принципе, можно быть учителем и ничем больше не заниматься, так как за те знания, которые учитель дает детям, сапожник стачает ему сапоги, а пирожник — испечет пироги, врач — вылечит,

а строитель — построит. Взаимодополнение горожан, выполняющих ту или иную функцию, объединяет их в единое целое — социальную систему.

Каждая система способна достраивать себя до завершенности. В этом состоит фактор индукции. В литературе можно найти немало примеров подобного рода, касающихся неорганических систем. Этот фактор в рамках исследуемой проблемы самоорганизации представляет особый интерес. Как известно, К. Маркс писал о капиталистической общественно-экономической формации как о самодостраивающейся системе. «Сама эта органическая система как совокупное целое имеет свои предпосылки, ее развитие в направлении целостности состоит именно в том, чтобы подчинить себе все элементы общества или создать из него еще недостающие ей органы» [3]. Соглашаясь в целом с этой мыслью классика, хочу лишь отметить, что процесс самодостраивания начинается после достижения определенной критической массы, после чего «большая» часть начинает подстраивать под себя «меньшую». Я поставил слова «большая» и «меньшая» в кавычки, ибо речь здесь идет не о размере, а о степени целостности системы. Для города это весьма характерно. Как известно, уроженцы Новосибирска составляют малую часть его жителей, но именно они являются той силой, которая формирует местное сообщество, делает жителей Новосибирска именно новосибирцами.

Рыночные отношения касаются всех сфер жизнедеятельности города. Если по какой-то причине одна из сфер выбивается из системы, всю систему, и прежде всего эту сферу, начинает лихорадить. В качестве примера можно привести здравоохранение. Там, где искусственно сдерживается развитие рыночных отношений, «капитализм начинает самодостраиваться», но, к сожалению, часто уже в полукриминальной или криминальной форме. Причем это касается не только здравоохранения.

Особую роль в системообразовании играют стабилизирующие факторы. Некие элементы системы могут играть пассивную функцию, но обеспечивать единство системы. Для города это, скажем, территория, городская черта, хотя сейчас появляются законодательные инициативы, создающие угрозу для этой стабильности. Стабилизирующим фактором является структура системы. В нашем случае — производственная, экономическая, политическая, социально-культурная структуры. Они сохраняются независимо от изменяющихся условий взаимодействия между собой. Ушли в прошлое командно-административная система и социалистический способ производства и распределения, изменилось содержание структур, но город как социальная система остается, ибо он держится на них как на каркасе. Территория, население, производство, социальная сфера, политическая жизнь как таковая, — это и есть те стабилизирующие факторы, которые обеспечивают устойчивость социальной системы.

Говоря о системообразующих факторах, нельзя обойти вниманием и так называемые функциональные связи, т. е. связи между людьми в совместных действиях. Их характер проистекает из разделения труда, роль которого мы уже рассмотрели. Но в данном случае мы акцентируем внимание на связях, возникающих в процессе функционирования структурных элементов системы. Имеют свою функцию органы власти, производственные предприятия, учебные заведения, учреждения здравоохранения, торговли, бытового обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства и т. д. Эти связи носят объективный характер и обусловлены механизмом самоорганизации социальной общности.

К числу системообразующих факторов также можно отнести и искусственные факторы, т. е. созданные самим человеком и служащие формированию системы. Вся система управления в городе представляет собой искусственный системообразующий фактор, ибо она создается непосредственными участниками управленческого процесса.

И наконец, системообразующими факторами являются процессы стратификации и социальной мобильности, происходящие в обществе. Общество на наших глазах расслаивается по целому ряду критериев, основными из которых являются доход, престиж и власть. Возникают новые социальные слои и классы.

В рамках марксистской парадигмы — взаимодействие есть борьба. Вместе с тем в этом взаимодействии заключается противоречие, ибо борющиеся стороны находятся в единстве. С этой точки зрения органы местного самоуправления представляют собой силу, «борющуюся» с местным сообществом, а население — эта та сила, которая борется против органов местного самоуправления в целом. Как бы ни хотелось ощущать единство органа власти и населения, единство в совместной работе по налаживанию всех сторон жизни города, это закон диалектики. Без борьбы нет взаимодействия. Это основа. Но характер взаимодействия может быть либо противоречивым, либо непротиворечивым. Преобразование одного вызывается ослаблением другого. Ведущим в развитии всегда является противоречивое взаимодействие. Именно оно оказывается источником изменения взаимодействующих сторон.

Орган власти не придумывает себе работу. Его деятельность обусловлена системой городского хозяйства, необходимостью решения тех или иных проблем, которые испытывает население. Более того, орган власти и, в частности, мэр находятся под постоянным контролем со стороны населения, которое может выразить ему недоверие. Следовательно, у мэрии нет других проблем, кроме проблем города, проблем населения, — и здесь проявляется единство. В то же время органы местного самоуправления сформированы населением для преодоления этих проблем, но поскольку они сами собой не исчезают, а иногда и обостряются, то это взаимодействие носит противоречивый характер. Население проявляет не-

довольство деятельностью мэрии, мэрия, в свою очередь, ищет пути и способы совершенствования своей работы, активизируя деятельность по преодолению недостатков. Таким образом, формируется и совершенствуется система взаимодействия. В данном случае понятие «борьба» носит сугубо теоретический характер, здесь более приемлемо понятие «сотрудничество».

Взаимодействие управляющей и управляемой систем осуществляется в определенной социальной среде. Среда управления обуславливает характер взаимодействия элементов, входящих в состав взаимодействующих систем. Исходя из этого можно сказать, что характер связи между населением и органами местного самоуправления зависит от того, как складываются отношения каждого жителя города не только с работниками мэрии, но и с работниками поликлиники, магазина, школы, детского сада, вуза, производственного предприятия и т. д., т. е. любого органа, где имеются отношения зависимости, власти и подчинения. Городские органы местного самоуправления как бы аккумулируют в себе само понятие «власть», и всякая неудовлетворенность жителей города так или иначе отражается на характере взаимодействия этих систем. Поэтому переход от сотрудничества к конфронтации и наоборот — это естественное состояние в отношениях двух систем. Однако если конфронтация начинает превалировать над сотрудничеством, то одна из систем оказывается под угрозой распада или реструктуризации. Но в этом случае претерпевает изменение и другая система.

В советское время общество разделилось на две большие группы: одна группа распоряжалась государственной собственностью, а другая — не распоряжалась. Между ними нарастали противоречия, которые привели в конце концов к принципиальным изменениям в обществе. Сейчас, несмотря на массовую бедность населения, безработицу и многое другое, столь острого противоречия между властью и населением нет. Очевидно, чрезвычайная дифференциация населения по большому числу признаков каким-то образом сглаживает противоречия. На основании этого можно предположить, что по мере развития взаимодействия между конкурирующими элементами системы на основании качественного единства некоторых из них произойдет образование нескольких подсистем с ярко выраженными противоположно направленными характеристиками. Не случайно в США общество, по сути дела, консолидируется вокруг двух партий, и власть периодически переходит от одной к другой. Стремление наших высших органов государственной власти окантоваться над политической борьбой оказывается возможным только в условиях крайней дифференциации общества. Исход политического структурирования по аналогии с США или Великобританией, на мой взгляд, неизбежен. И в той, и в другой стране сложившееся положение — не чья-то выдумка, а результат естественного политического развития, политической самоорганиза-

ции общества. Нам этого тоже не миновать. По сути, сейчас это уже просматривается. Прежде всего мы видим сторонников политического руководства, с одной стороны, и всех остальных — с другой. Так будет до тех пор, пока политическое руководство будет единым и сильным.

Можно ли управлять противоречиями? Мы в силу своей основной идеи, согласно которой в основе развития лежит самоорганизация, можем с этим согласиться лишь с оговоркой. Но влиять на противоречия между системами можно. Это можно продемонстрировать на примере борьбы старого и нового. Сейчас это актуально. Считается, что можно облегчить появление нового, лишив старое источников существования, но такой подход, на наш взгляд, очень опасен. Необходимо учитывать естественный ход развития, появление определенного количества элементов новой системы, без чего не может быть никакого самодвижения. Старое подавлять можно только тогда, когда есть уверенность в силе нового. Другими словами, новое должно показать свою силу, а старое — свое бессилие. Старое и новое — это противоположные подсистемы одной системы. Все это легко понять теоретически. Практика государственного и муниципального управления встречает много невыясненных моментов. Способствует ли старое сохранению системы либо тормозит ее развитие? Насколько развито новое, способно ли оно заместить старое? Где заканчивается естественное развитие, а где действует внешнее вмешательство? Ответ на эти и другие вопросы найти бывает очень сложно.

Новое качество возникает посредством появления новых элементов в недрах старого. Старая система в местном управлении сидит прочно, словно никакие инновации нового времени на нее не повлияли.

По мнению А. Н. Аверьянова, «система считается возникшей тогда, когда между элементарными носителями новой формы движения образуется взаимосвязь. Однако вначале связь между элементами новой системы носит неустойчивый характер, то есть новая система находится где-то на грани перехода из возможности в действительность. Иначе говоря, новое качество уже существует, но его существование еще неопределенно, расплывчато и в этом смысле только возможно. Оно должно еще утвердиться, обрести устойчивость, то есть новая система, возникнув,

еще должна стать» [1]. Это мы должны сказать о местном самоуправлении, которое, формально возникнув, должно еще пройти путь становления.

Становление местного самоуправления переживает волновой характер — от безбрежной демократии после принятия Конституции Российской Федерации до жесткого встраивания в государственную структуру в настоящее время. Переход возможности в действительность произошёл, однако в этой действительности еще много отжившего старого, исчерпавшего себя. Иначе говоря, старая базовая система, ее элементы, а также часть структуры еще существуют и могут существовать достаточно долго, оказывая влияние на возникающую новую систему, которая еще только набирает силу. Переходный период, характеризующийся возвратом к прежнему устройству жизни общества, затянулся. Это, как мы понимаем, связано прежде всего с объективными обстоятельствами, в числе которых — традиции нашей страны, менталитет народа, внешнее окружение, природно-климатические условия, сырьевой характер экономики и др. В любом случае переходный период есть начальный этап становления новой системы. Несмотря на кажущуюся стабильность, в глубине процессов можно почувствовать неравновесность, бифуркацию и переход на новый вектор развития.

Список литературы

1. *Аверьянов А. Н.* Системное познание мира: Методологические проблемы. М.: Политиздат, 1985. 263 с.
2. *Анохин П. К.* Философские аспекты теории функциональной системы. М.: Наука, 1978. 399 с.
3. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 46. Ч. I. / ред. В. К. Брушлинский. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1968. 317 с.
4. *Менделеев Д. И.* Периодический закон. Основные статьи. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 389 с.
5. *Меттлер Л., Грегг Т.* Генетика популяции и эволюция. М.: Мир, 1972. 325 с.
6. *Олескин А. В.* Биополитика: Политический потенциал современной биологии: философские, политологические и практические аспекты / Учеб.-метод. об-ние ун-тов России, МГУ им. М. В. Ломоносова. М., 2001. 423 с.
7. *Шубников А. В., Парвов В. Ф.* Зарождение и рост кристаллов. М.: Наука, 1969. 74 с.

A.V. Novokreshchenov

LOCAL COMMUNITY AS A SELF-ORGANIZING SYSTEM

The article considers the phenomenon of the local community as a self-organizing system. The author successively reveals the mechanism of self-organization, considering such system-forming factors as the result, the past of the local community, as well as the immanent properties of the social system, gives an explanation of the causes and mechanism of its new properties. The main idea of the author is that the state regulation of the life of municipalities will be effective if it does not contradict the natural course of self-organization of local communities.

Keywords: local community, self-organization, social system, system-forming factor, interaction.

Н. В. Овсянникова

Муниципальное казенное учреждение «Координационный центр „Активный город”» (Новосибирск, Россия)

ФОРМИРОВАНИЕ ИМИДЖА СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Принята к публикации 29.08.2019

В статье рассматриваются особенности позиционирования социально ориентированных некоммерческих организаций, обеспечивающего их успешное взаимодействие с властью и обществом. Автор раскрывает наиболее значимые аспекты создания имиджа, описывает трудности, с которыми сталкиваются некоммерческие организации социальной направленности при попытках его создания. Выявляются наиболее доступные инструменты продвижения, учитывающие недостаточность финансовых средств и других ресурсов, необходимых для целенаправленного формирования общественного мнения. Анализируется опыт работы с некоммерческими организациями г. Новосибирска и Новосибирской области, направленный на активизацию деятельности их участников в сфере социального маркетинга. Приводятся конкретные примеры реализации некоммерческими организациями эффективных мероприятий, повышающих позитивное отношение к ним со стороны населения и представителей власти.

Ключевые слова: некоммерческие организации, имидж организации, социальный маркетинг, бренд, инновационные инструменты продвижения.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-11-15

Некоммерческие организации (НКО) в настоящее время выступают надежным партнером власти по многим социальным вопросам. Они, с одной стороны, способны своевременно выступать с определенными инициативами и предложениями, а с другой — готовы, заручившись соответствующей поддержкой, воплощать их в жизнь.

Некоммерческие организации — это организации, осуществляющие свою деятельность на безвозмездной основе, не извлекая из нее никакой финансовой прибыли. В этом, наверное, и заключается основная современная проблема обеспечения их жизнеспособности. Для повышения своей значимости им нужно соответствовать современным требованиям, быть профессиональными, информированными, умело использовать такой инструмент, как фандрайзинг, привлекая посредством него материальные средства для социально значимой деятельности своей организации.

В этом контексте особую важность приобретает задача по формированию имиджа НКО. Если бизнес-компании уже давно работают над своим имиджем и многие значительно преуспели в этом, то некоммерческие организации долгое время не осознавали значимость этого аспекта своей деятельности.

Таким образом, тема формирования имиджа НКО приобретает особую актуальность в современном обществе.

Цель данной работы — на основе изучения источников и историографической литературы проанализировать процесс формирования имиджа социально ориентированных НКО как института гражданского общества.

Научных работ по имиджу некоммерческих организаций в России мало, однако, несмотря на сложность, тема формирования благоприятного имиджа чрезвычайно важна, потому что полноценное гражданское общество, основой которого являются социально ориентированные некоммерческие организации, формирует в целом имидж страны.

Среди зарубежных ученых можно отметить С. Блэка, Ф. Котлера, Э. Роджерса, Р. Фостера, Л. Якокку, обобщивших опыт американских корпораций в данном вопросе. Приемы эффективного управления имиджем описывали в своих работах Р. Уотермен и Ж.-П. Бодуан. Наибольший вклад в теоретическое осмысление проблемы формирования имиджа среди российских авторов внесли Е. Перельгина, И. Алешина, И. Викентьева, М. Томилова.

Специфичность деятельности по формированию имиджа любой организации, по мнению исследователей и практикующих имиджмейкеров, состоит в воздействии на общественное мнение. Как показывает С. Блэк, работа по созданию и управлению имиджем включает в себя несколько процессов — от изучения социального поведения персонала организации, общественного мнения до реализации запросов потребителей услуг

организации. Социально ориентированные НКО имеют особенности формирования и продвижения своего имиджа [2, с. 7—9].

При этом следует различать стихийный и конструируемый имидж. Так, исследователи отмечают, что стихийный имидж как совокупность впечатлений от общения с организацией есть у всех [7, с. 199]. Конструируемый же имидж требует продуманной кропотливой работы, выполняемой командой профессионалов, и достаточно больших финансовых затрат. Что касается некоммерческих организаций, то в соответствии с представленными в работах отечественных исследователей данными большинство из них испытывают затруднения с финансовыми средствами и поэтому не могут позволить себе включать в штат профессиональных имиджмейкеров. В этом и заключается основная трудность формирования имиджа НКО [1, с. 28].

В технологии формирования имиджа организации есть ряд слагаемых, общезначимых для любой структуры, как коммерческой, так и некоммерческой.

В первую очередь любая организация для эффективной работы должна комплексно поддерживать свой внешний и внутренний имидж.

Во внешний имидж входят:

- качество услуг, предоставляемых организацией;
- умение держать постоянную связь с потребителями своих услуг;
- вклад в развитие общества, что особенно важно для социально ориентированных НКО;
- стабильность в привлечении средств, не только материальных, но и нематериальных;
- комфортабельность помещения и оснащение его необходимыми атрибутами для деятельности организации;
- продвижение в СМИ, постоянная связь с печатными изданиями, радио и телевидением, брендинг;
- PR-деятельность: благотворительные акции, дни открытых дверей, презентации и т. д.

Внутренний имидж организации состоит из следующих элементов:

- социально-психологический климат в коллективе;
- отношение коллектива к своей работе, организации, руководству;
- ориентация на обучение и развитие персонала;
- система поощрения и вознаграждения сотрудников за заслуги.

Разработка имиджа НКО включает, как показывает М. А. Шишкина, несколько основных этапов:

- определение целевой аудитории. Выявление ожиданий от организации со стороны целевых групп;
- определение каналов коммуникации (СМИ, контакты);
- разработку соответствующей программы действий на определенный период времени;

— определение стратегии реализации этой программы;

— реализацию программы;

— анализ ее эффективности [9, с. 75].

Если распределить целевые группы НКО по степени важности, то мы получим следующую картину: первыми являются клиенты, за ними следуют спонсоры, органы местной власти и СМИ, а замыкают список сторонние организации — партнеры и конкуренты. Целевая аудитория подразделяется на внешнюю и внутреннюю. Внешняя целевая аудитория — это часть общества, на которую распространяется деятельность организации, а внутренняя — сотрудники самой НКО и их близкое окружение. Например, для некоммерческой организации, работающей с детьми-инвалидами, внешней целевой аудиторией будут родители, имеющие детей-инвалидов, социальные службы, помогающие организации в работе, медицинские учреждения, с которыми организации приходится контактировать, средства массовой информации, через взаимодействие с которыми организация придает гласность и публичность своей деятельности.

Отношения со СМИ, или медиарилейшнз, — основной аспект любой PR-деятельности. Предназначение медиарилейшнз заключается в обеспечении максимального объема публикаций, радио- и телепередач с информацией о базисной деятельности организации или о проводимых мероприятиях (в отношении НКО проводимые мероприятия должны быть социально значимыми). Основная задача, как отмечает Д. Л. Уилкос, добиться понимания явлений и процессов и предоставить необходимые знания об организации обществу [8, с. 38]. Медиарилейшнз являются успешными в том случае, если информация размещается не за деньги, а доходит до целевой аудитории благодаря инициации публикаций, информационных выходов.

Результат известности, или паблисити, может быть двояким, как хорошим, так и плохим. Важно иметь положительный результат, потому что паблисити работает на имидж и репутацию, которые составляют нематериальные активы организации.

Большим преимуществом работы НКО со СМИ является то, что материалы можно размещать на бесплатной основе. Основное условие — наличие пресс-релиза с интересным информационным поводом. Грамотное использование данного инструмента позволяет сформировать желаемый имидж НКО в прессе, на радио и телевидении, закрепить транслируемые ценности, разъяснить целевой аудитории свою деятельность и наладить коммуникацию.

Для формирования желаемого имиджа некоммерческие организации могут использовать социальный маркетинг. Как писал Ф. Котлер, основоположник современной теории маркетинга: «Маркетинг работает тогда, когда он способствует повышению уровня жизни, помогает людям сделать лучше свою жизнь». Он отмечал, что

компания, ставящие своими целями не только продажи своей продукции, но и помощь в решении каких-либо общественных проблем, в глазах общества выглядят в более выгодном свете [4, с. 12].

Кроме того, исследования позволяют говорить о том, что на имидж НКО оказывают сильное влияние общественные, политические и законодательные процессы, происходящие в стране. Зачастую это приводит к потере организациями своей положительной репутации и им вновь приходится начинать работу над формированием желаемого имиджа [3].

Новосибирская область является лидером по формированию новых инструментов взаимодействия власти и НКО. В последние годы именно в Новосибирске появились такие социальные инновации, как создание ресурсных центров общественных объединений (РЦОО), проведение конкурса брендов НКО и организация стратегических сессий по формированию имиджа общественной организации.

Ресурсный центр в совместной конструктивной работе с социально ориентированными некоммерческими организациями создает поле гражданской активности. Для некоммерческих организаций ресурсные центры являются не только связующим звеном с государственными структурами города, но и площадкой для получения необходимых знаний по образованию, поддержке и формированию имиджа.

При помощи ресурсных центров социально ориентированные НКО налаживают работу со средствами массовой информации. Одной из проблем НКО является то, что лишь небольшое количество некоммерческих организаций имеют в своих рядах специалистов, умеющих грамотно оформить и подать информацию в СМИ. Руководители РЦОО в большинстве случаев берут на себя обязанность освещать деятельность негосударственных некоммерческих организаций на себя.

В качестве примера развития деятельности по формированию имиджа НКО рассмотрим региональный опыт. Важным инновационным инструментом, направленным на развитие имиджа общественных организаций, стал состоявшийся в июне 2013 г. в Новосибирске первый конкурс брендов НКО [5]. Он подтолкнул участников к более пристальному профессиональному подходу к позиционированию, формированию и продвижению имиджа своих организаций. Конкурс брендов заложил хорошую традицию — обучение некоммерческих организаций основам формирования позитивного имиджа с помощью новых интересных форм.

Реальные результаты от конкурса брендов получили все участники, но одна из организаций-победительниц в номинации «Профи-бренд» — Благотворительный фонд «Созвездие сердец», уже вскоре громко заявила о себе, проведя на набережной реки Обь PR-мероприятие — благотворительный забег «Спорт на благо детей».

В 2013 г. в нашем городе была проведена первая стратегическая сессия, которая была направлена на определение основных направле-

ний стратегического развития гражданского общества на базе социально ориентированных НКО Новосибирской области и формирование системы механизмов межсекторного взаимодействия.

В стратегической сессии приняли участие более 50 человек: представители администрации города Новосибирска и Новосибирской области, депутаты, специалисты социально ориентированных НКО, представители бизнеса, руководители ресурсных центров и просто активные граждане.

Интерес у участников мероприятия к включению в работу был различный — от любопытства и знакомства с такой формой подготовки планов совместных работ до стремления к обмену опытом и непосредственному проектированию общих дел. Однако во время работы некоторые участники констатировали, что накопленные противоречия влияют на готовность организаций не только к совместным делам, но даже к возможности начать переговоры.

Стратегическая сессия позволила:

- создать пространство для согласования общего понятийного поля разных участников;
- описать миссию и образ ее желаемого будущего;
- совместно выработать стратегические направления развития;
- сформулировать тактические цели;
- определить приоритеты;
- определить количественные и качественные параметры успеха;
- перейти к реальным действиям;
- продумать PR-акции для НКО.

Участники и организаторы стратегических сессий пришли к выводу, что наиболее приемлемой площадкой для развития институтов гражданского общества и общественного самоуправления Новосибирской области являются ресурсные центры общественных инициатив и социально ориентированных НКО.

Новосибирские социально ориентированные НКО при поддержке управления общественных связей мэрии и ресурсных центров проводят массовые PR-мероприятия, направленные на привлечение внимания к своей деятельности внешней целевой аудитории: ежегодные ярмарки общественных инициатив «Активный город», благотворительный марафон «Добрый Новосибирск», экологические фестивали, Осенняя и Весенняя недели добра. Эти мероприятия позволяют некоммерческим организациям не только заявить о своей деятельности, но и приумножить человеческие и материальные ресурсы, создать хорошую репутацию, позволяющую привлекать для осуществления своей деятельности спонсорские средства и субсидии органов власти.

Время не стоит на месте, и за шесть лет произошли некоторые изменения в работе самих организаций и в работе ресурсных центров. Многие общественные организации, имеющие юридическое лицо, прекратили свою деятельность, в основном те, главной целью образования которых было получение грантовых субсидий под свою

деятельность. Остались общественные организации, умеющие грамотно работать с целевыми группами, в независимости от финансовой поддержки муниципалитета или области. Сегодня такие организации научились работать со средствами массовой информации и уже не обращаются в ресурсные центры с просьбой осветить их деятельность или отдельные мероприятия.

Некоторые некоммерческие объединения, ранее не имеющие юридического лица, со временем превратились в настоящих профессионалов. Один из таких примеров — Новосибирская городская общественная организация «День аиста», деятельность которой начиналась в 2005 г. как сообщество родителей-усыновителей. В настоящее время это небольшая организация с профессиональным штатом, занимающаяся поддержкой усыновления, крепко связанная с отделами опеки и попечительства администраций города Новосибирска. Граждане, желающие взять ребенка под опеку, должны пройти в этой организации обязательное обучение и получить соответствующий сертификат. Другая некоммерческая структура — Ассоциация «ИНТЕГРАЦИЯ» — Новосибирская межрегиональная общественная организация инвалидов Общероссийской общественной организации инвалидов Российского союза инвалидов, также профессионально работает с целевой категорией граждан разного возраста с глубоким нарушением зрения (тотально незрячие и слабовидящие).

Эти примеры показывают, как группы единомышленников преобразуются в профессиональные команды, заработавшие хорошую репутацию в обществе и доказавшие, что могут принять на аутсорсинг некоторые функции, ранее принадлежащие государственным структурам.

Но надо сказать, что таких профессиональных организаций, конкурентоспособных на рынке социальных услуг немного. Репутация зарабатывается годами каждодневного труда. Ресурсные центры призваны оказывать поддержку в становлении общественных организаций. В 2016 г. ресурсные центры общественных объединений города Новосибирска выпустили сборник методических материалов по направлениям, которые необходимы некоммерческому сектору в работе [6]. Каждый ресурсный центр взял на себя консультации общественных организаций по вопросам, с которыми некоммерческая организация сталкивается в процессе своего становления или продолжения деятельности. Это такие вопросы:

— как идею превратить в проект;

— образование команды единомышленников;
— создание юридически зарегистрированной некоммерческой структуры;
— проведение качественного мероприятия;
— продвижение собственного проекта;
— привлечение ресурсов под свой проект;
— технология продвижения НКО в СМИ;
— продвижение НКО с помощью социальных сетей.

Заканчивая тему, можно сказать, что сегодня организации некоммерческого сектора, поработавшие на свой имидж, превратились в профессиональные команды, способные самостоятельно выполнять часть социальных услуг, делегированных государством. В некоммерческом секторе можно работать и получать за свой труд достойную плату.

Список литературы

1. *Блинов А. О.* Имидж организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 4. С. 26—32.
2. *Блэк С.* Паблик рилейшнз ; пер. с англ. М. : МТ Пресс : Сирин, 2003. 202 с.
3. *Гапоненко Л.* Современные проблемы взаимодействия социального государства и гражданского общества [Электронный ресурс] : дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2004 // Портал дисс. URL: <http://www.disscat.com> (дата обращения: 17.10.2018).
4. *Котлер Ф., Келлер К.* Маркетинг менеджмент : пер. с англ. СПб. : Питер, 2012. 233 с.
5. *Положение о проведении первого конкурса брендов НКО [Электронный ресурс] // Сайт управления общественных связей мэрии г. Новосибирска.* URL: <http://www.uos.novo-sibirsk.ru/pravo/municipal/> (дата обращения: 10.12.2018).
6. *Сборник методических материалов. Из опыта работы ресурсных центров общественных объединений города Новосибирска : Известия — Сибирь, 2016. 48 с.*
7. *Татарина Г. Н.* Управление общественными отношениями : учеб. для вузов. 2-е изд. СПб. : Питер, 2004. 315 с.
8. *Уилкос Д. Л.* Как создавать PR-тексты и эффективно взаимодействовать со СМИ. 4-е изд. М. : Консалтинговая группа ИМИДЖ-Контакт : ИНФРА-М, 2004. 367 с.
9. *Шшикина М. А.* Паблик рилейшнз в системе социального управления. М. : Паллада-медиа, 2002. 420 с.

N. V. Ovsyannikova

**FORMING THE IMAGE OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS
AS AN INSTITUTE OF CIVIL SOCIETY**

The article discusses the features of positioning socially oriented non-profit organizations, ensuring their successful interaction with the government and society. The author reveals the most significant aspects of creating an image, describes the difficulties that non-profit organizations of a social orientation encounter when trying to create it. The most affordable promotion tools are identified, taking into account the lack of financial resources and other resources necessary for the purposeful formation of public opinion. The experience of working with non-profit organizations of the Novosibirsk city and the Novosibirsk region, aimed at enhancing the activities of their participants in the field of social marketing, is analyzed. Specific examples of the implementation of effective measures by non-profit organizations that increase the positive attitude towards them on the part of the population and government representatives are given.

Keywords: non-profit organizations, image of the organization, social marketing, brand, innovative promotion tools.

З. Т. Лухманова

Институт изучения проблем молодежи и подготовки перспективных кадров
при Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Ташкент, Узбекистан)

РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В СТАБИЛИЗАЦИИ АВТОКРАТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ

Принята к публикации 21.08.2019

В статье исследуется роль и развитие социального капитала в стабилизации автократических режимов. Социальный капитал в исследовании был операционализирован как доверие, так как наличие доверия в обществе укрепляет сети взаимоотношений. Под стабильностью в данном исследовании понимаются все изменения в политической системе, которые измеряются посредством индикаторов политической нестабильности. Вместе с этим в данной работе рассматриваются кооптационная и репрессивная стратегии управления, поскольку развитие социального капитала в автократических режимах напрямую зависит от выбора одной из этих стратегий. В выборку исследования продолжительностью с 1981 по 2012 г. вошло 56 автократических государств. В результате эмпирического исследования было выявлено, что поведение социального капитала в стабилизации автократических режимов нелинейно и зависит от типа автократического режима, а также от применяемой стратегии управления.

Ключевые слова: социальный капитал, доверие, политическая стабильность, автократический режим, стратегия управления, кооптационная стратегия управления, репрессивная стратегия управления.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-16-25

Проблема исследования состоит в дефиците понимания как самого факта влияния социального капитала на стабильность автократических режимов, так и механизмов такого влияния. Объектом исследования являются автократические страны. Предметом исследования является роль социального капитала в стабилизации автократий. Социальный капитал в данном исследовании трактуется по Роберту Патнэму [4] как сети взаимоотношений, построенные на основе доверия, норм, ценностей и взаимности.

Целью данного исследования является выявление роли социального капитала в стабилизации автократических режимов в условиях репрессивных и кооптационных механизмов управления. Исходя из поставленной цели гипотеза исследования заключается в том, что влияние социального капитала на политическую стабильность в автократических режимах зависит от доминирующей используемой стратегии — кооптационной или репрессивной.

Данное исследование проводилось в рамках теории социального капитала, поскольку в исследовании теории социального капитала появились целые подходы в изучении данного концепта, в частности социологический, рациональный, гражданский и сетевой, каждый из которых имеет свое понимание и измерение социального капитала. За последние десятилетия социальный капитал стал больше привлекать ученых как фактор

экономического и политического развития, так как основная идея социального капитала состоит в коллективной общности, которая способна повлиять на развитие как позитивно, так и негативно. Теория социального капитала в понимании западных ученых подразумевает то, что общество на основе ценностей, норм и доверия способно мобилизоваться и воздействовать на институты [10].

В процесс исследования социального капитала в стабилизации автократических режимов были включены репрессивная и кооптационная стратегии управления. В связи с этим помимо теории социального капитала в данной работе применялся подход нового институционализма, поскольку кооптационная и репрессивная стратегии управления влияют на поведение общества, с одной стороны, создавая возможности для действия в рамках норм, с другой — наказывая при несоблюдении. Неинституционализм подразумевает под собой институциональное влияние и контролирование поведения общества [8].

В исследовании применяется дисперсионный анализ (ANOVA) и регрессионный анализ с компонентами взаимодействия. Для анализа были отобраны следующие показатели:

1. Данные проекта Polity IV [9]. С помощью показателей проекта Polity IV были отобраны автократические режимы, исходя из индексации государства были разделены на типы автократий.

2. Данные из проекта «Мировое исследование ценностей» (МИЦ). Для исследования уровня социального капитала в автократических

режимах из базы данных МИЦ были взяты показатели по критериям межличностного доверия, в частности по критерию «Most people can be trusted» [14].

3. Индекс дестабилизации базы данных The Cross National Time Series (CNTS) [11 ; 6]. Исходя из анализа определения и измерения уровня политической стабильности, мы выявили, что политическая стабильность — это изменения в политической системе, которая измеряется посредством индикаторов политической нестабильности.

Кроме того, для измерения кооптационной стратегии управления был использован подход Чебаба и его коллег (Cheibub, Gandhi, Vreeland, 2010) из исследования «Democracy and dictatorship revisited» [3]. Были отобраны переменные и показатели из базы данных исследования «Democracy and dictatorship revisited» [3], а также были включены данные из проекта CNTS (Electoral Data, Legislative Process Data, Political Data) [6]. Для измерения уровня репрессивности был использован индекс «права на неприкосновенность» (Physical Integrity Rights Index) из базы данных проекта по правам человека Сингранели — Ричардса (The Cingraneli-Richards (CIRI)) [4; 5].

В исследование вошли 56 авторитарных стран с периодом шести исследовательских волн МИЦ с 1981 по 2012 г.

Как показывают исследования, уровень социального капитала значительно отличается в зависимости от типа режима. В частности, исследования доказывают, что уровень социального капитала в демократиях выше, чем в авторитариях. Крайне критические исследования констатируют тот факт, что социального капитала в авторитарных режимах вовсе нет или он не развивается. Мы, напротив, придерживаемся той теории, что социальный капитал существует и развивается в авторитариях. Более того, как мы выявили из теоретического анализа, развитие социального капитала зависит от условий, в которых он существует. В частности, в авторитариях уровень социального капитала напрямую связан со стратегиями управления, так как власть авторитаря зависит от уровня его поддержки. Соответственно, если в государстве преобладают стратегия кооптации, уровень социального капитала возрастает, если стратегия репрессий — уровень падает, а при изменении уровня социального капитала нарушается стабильность.

Для выявления различия уровня развития социального капитала в разных типах авторитарий проанализируем наличие социального капитала, стабильности, а также стратегии управления (репрессии и кооптации) в зависимости от типа авторитарий.

Примем основную гипотезу:

H. Уровень социального капитала, стабильность и применение стратегий управления различаются в зависимости от типа авторитарий.

Для того чтобы понять роль социального капитала в стабилизации авторитарных режимов при условии применения стратегий управления, авторитарии были разделены на типы. Мы воспользовались подходом разделения авторитарий по Вельцелю [1, с. 269], так как его подход разделения авторитарий учитывает важные характеристики, способствующие развитию социального капитала: право на автономию и право на участие. Так, Вельцель разделяет авторитарии на три типа: чистые авторитарии (отрицается большая часть прав), либеральные авторитарии (предоставляют право на автономию, но отрицают право на участие) и инклюзивные авторитарии (отрицают право на автономию, но предоставляют право на участие).

Для проверки данной гипотезы мы используем дисперсионный анализ, в частности однофакторный дисперсионный анализ (ANOVA). Для сравнения двух дисперсий используется *T-test* (*t*-критерии), а для сравнения трех и более групп используется однофакторный дисперсионный анализ (ANOVA).

Примем следующие гипотезы относительно зависимости социального капитала от типа авторитарий:

H0. Уровень социального капитала не зависит от типа авторитарного режима.

H1. Уровень социального капитала зависит от типа авторитарного режима.

Фактором выступают три типа авторитарий. A1: от -10 до -6 — жесткие авторитарии; A2: от -6 до 0 — либеральные авторитарии; A3: от 0 до +6 — инклюзивные авторитарии. Зависимая переменная — уровень социального капитала.

На рис. 1 изображены средние значения уровня социального капитала в сравниваемых группах. График показывает, что уровень социального капитала значительно отличается. Так, в группе A1 в сравнении с A2 и A3 на 2,5 раза. При этом уровень социального капитала незначительно отличается в группах A2 и A3 ($p = 0,854$). Исходя из анализа, гипотеза H0 отвергается, H1 принимается, т. е. уровень социального капитала зависит от типа авторитарного режима. В жестких авторитариях уровень социального капитала значительно отличается от уровня либеральных и инклюзивных авторитарий, а уровни социального капитала в либеральной и инклюзивной авторитариях незначительно различаются. Также следует отметить, что уровень социального капитала в инклюзивных авторитариях ниже, чем в остальных режимах (рис. 1).

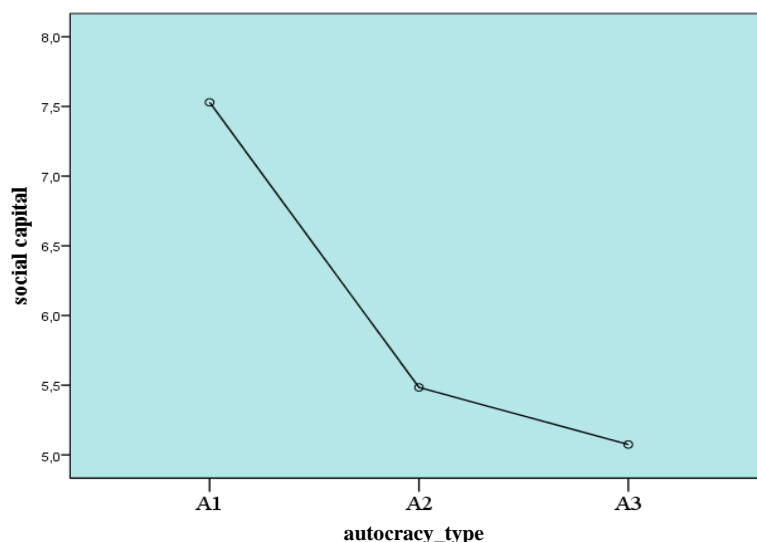


Рис. 1. Средние значения уровня социального капитала в автократиях

Примем следующие гипотезы зависимости стабильности от типа автократии.

H0. Уровень дестабилизации не зависит от типа авторитарного режима.

H1. Уровень дестабилизации зависит от типа авторитарного режима.

Фактором выступают три типа автократий. A1: от -10 до -6 — жесткие автократии; A2: от -6 до 0 — либеральные автократии; A3: от 0 до $+6$ — инклюзивные автократии. Зависимая переменная — уровень дестабилизации.

Тест на однородность Левиня показал, что переменные имеют одинаковую дисперсию, равную $1,120$, со значимостью в $0,328$. Дисперсионный анализ выявил, что уровни дестабилизации значительно различаются в зависимости от типа автократий, коэффициент объясненной дисперсии (F) равняется 14 при $p \leq 0,005$, это доказывает, что уровень стабильности значимо зависит от типа режима.

Тест Шеффе выявил, что между группами автократий A1 и A2 есть значительное различие

в уровне дестабилизации, средняя разность составляет $-1,589$. Также значимое различие наблюдается между A1 и A3 ($IJ = -2,290$ при $p \leq 0,005$). Отрицательное значение в IJ свидетельствует о низком уровне дестабилизации в группе A1 в сравнении с A2 и A3. A2 в сравнении с A1 статистически значимо отличается — средняя разность равна $1,589$, а в сравнении с группой A3 статистически не отличается ($IJ = -0,701$ при $p = 0,146$). A3 и A1 статистически значимо различаются — средняя разность равна $2,290$ при $p \leq 0,005$, а в сравнении с группой A2 незначимо отличаются ($IJ = 0,701$).

На рис. 2 видно, что уровни дестабилизации значительно различаются: жесткие автократии (A1) более стабильны, чем либеральные и инклюзивные автократии, при этом самый высокий уровень нестабильности в инклюзивных автократиях. В целом анализ свидетельствует, что H0 отвергается, H1 принимается, т. е. уровень стабильности государства зависит от типа автократического режима.

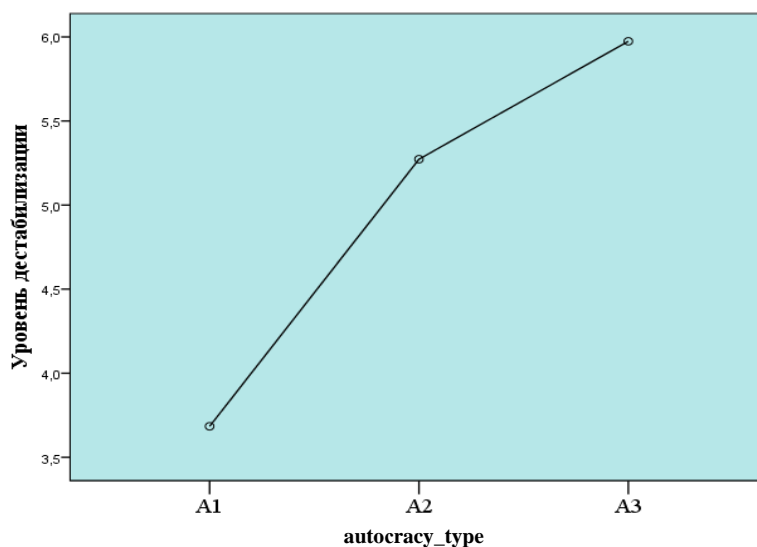


Рис. 2. Средние значения уровня дестабилизации в автократиях

В зависимости от уровня социального капитала для обеспечения стабильности авторитарные режимы применяют кооптационные и репрессивные стратегии управления. Соответственно, при значимом различии уровня социального капитала стабильности стратегии управления также должны отличаться.

Примем следующие гипотезы относительно зависимости стратегии управления от типа авторитарии:

H0. Уровень кооптационности и репрессивности власти в авторитарных странах не зависит от типа авторитарного режима.

H1. Уровень кооптационности и репрессивности власти зависит от типа авторитарного режима.

Тест на однородность Левиня показывает, что переменные репрессии и кооптации имеют одинаковую значимую дисперсию. Уровни кооп-

тационности и репрессивности власти значительно различаются в странах в зависимости от типа авторитарии. Коэффициент объясненной дисперсии кооптационности власти равняется 65,7, репрессивности власти — 4,44 при $p \leq 0,005$. В связи с этим можно констатировать, что в разных типах авторитарии уровни кооптационности и репрессивности режима значимо различаются.

Процедура сравнения средних Шеффе показывает, что репрессивные стратегии A1 незначимо отличаются от A2 и A3. Так, разность средних значений равна для A2 $-0,486$, а для A3 $0,561$, соответственно, $p > 0,05$. Было выявлено только одно статистически значимое различие между группами A2 и A3, где разность средних равна $1,047$, значимость составляет $0,014$. Отсюда следует, что либеральные авторитарии более репрессивны, чем жесткие авторитарии и инклюзивные, а инклюзивные наименее репрессивны (рис. 3).

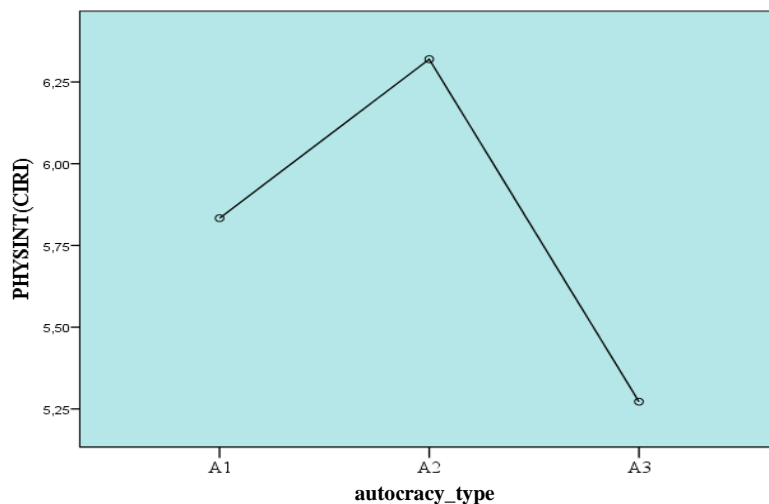


Рис. 3. Средние значения уровня репрессивности власти в авторитариях

Кооптационные стратегии, напротив, значительно различаются в зависимости от типа авторитарии. Соответственно, A1 значимо отличается от A2 и A3, разность средних составляет $-1,895$ (A2) и $-4,209$ (A3) при $p \leq 0,05$; A2 значимо отличается от A1 и от A3, соответственно, A3 значимо

отличается от A1 и A2 (IJ составляет: A1 = $4,209$; A2 = $2,315$ при $p \leq 0,05$). Кооптационные стратегии в меньшей степени применяются в жестких авторитариях, и в наибольшей степени в инклюзивных (рис. 4).

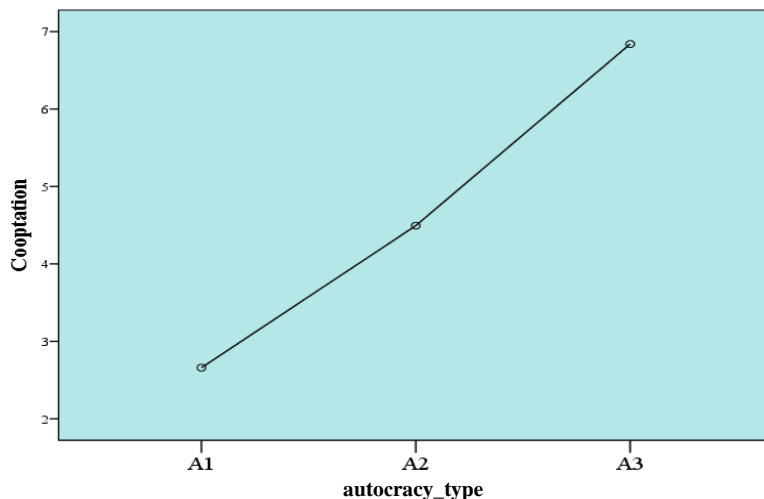


Рис. 4. Средние значения уровня кооптационности власти в авторитариях

Анализ показал, что все типы автократий по всем сравниваемым переменным значимо отличаются. Во-первых, уровень социального капитала значительно отличается в зависимости от типа автократий. В жестких автократиях уровень социального капитала выше в 2,5 раза. В инклюзивных автократиях, наоборот, уровень социального капитала ниже. Уровень социального капитала в либеральных автократиях незначительно отличается от уровня социального капитала в инклюзивных и жестких автократиях. Во-вторых, анализ различия стабильности выявил, что уровень стабильности статистически различается, при этом либеральные и инклюзивные автократии больше подвержены дестабилизации по сравнению с жесткими автократиями. В-третьих, все типы автократий сохраняют высокий уровень репрессивности, либеральные и жесткие типы более репрессивны, чем инклюзивный. Соответственно, уровень кооптационности власти в инклюзивных автократиях выше, чем в жестких и либеральных автократиях. Менее кооптированными являются жесткие автократии, более репрессивными — либеральные автократии. Отсюда следует, что в жестких автократиях высокий уровень межличностного доверия обеспечивает стабильность. Соответственно, автократ для сохранения данного уровня применяет репрессивную стратегию для сохранения устойчивости своей власти, так как высокий уровень межличностного доверия гарантирует устойчивость режиму.

Либеральные автократии — это тип автократий, которые находятся на стадии перехода от жесткого типа к инклюзивному. Кооптационные механизмы здесь выше по сравнению с жесткими автократиями. С повышением кооптационности изменяется уровень социального капитала. При изменении социального капитала автократ вынужден применять репрессивные механизмы, так как кооптационные механизмы предоставляют определенные полномочия и ресурсы институтам и социальным группам. Широкий доступ к ресурсам со стороны оппозиции может подорвать доверие общества к власти, а снижение доверия может привести к дестабилизации, в связи с чем в либеральных автократиях применение репрессивных механизмов является стратегическим действием автократической власти. Уровень репрессивности в либеральных автократиях выше, чем в остальных режимах.

Инклюзивные автократии — это автократии, которые имеют в большей степени демократические черты, соответственно, уровень кооптационности власти более высокий, при этом кооптационные механизмы в обществе принимаются как должное (но не ценность). В инклюзивных автократиях власть предоставляет больше ресурсов и полномочий для общества, обеспечивая по отношению к себе лояльность, и уровень доверия при этом низкий, что является естественным развитием. Вельцель пишет, что более низкое проявление доверия в более демократических автократиях является гарантом стабильности, и это связано с инди-

видуализацией [1, с. 210]. То есть это не отменяет склонности людей объединяться — наоборот, индивидуализация дает свободу объединяться или отделяться в зависимости от выбора людей. Объединение в группы происходит исходя из интересов индивида. Так, при нормальных условиях в обществе существует множество аффилированных групп, в связи с чем проявляется низкий уровень социального капитала. Однако при большой степени угрозы и неудовлетворенности группы объединяются и ценность общества возрастает [1, с. 211], тем самым повышается межличностное доверие, которое способно подорвать стабильность. Отсюда следует, что основной задачей власти в инклюзивных автократиях является обеспечение более устойчивого уровня социального капитала.

Дисперсионный анализ помог нам определить свойство каждого из типа автократического режима, но не дает полного доказательства полученных результатов, в связи с чем требуется дополнительный анализ.

Проанализируем влияние социального капитала на уровень дестабилизации в автократиях. Для этого применим регрессионный анализ с компонентами взаимодействия (*interaction terms*). В частности, в нашем исследовании зависимой переменной выступает дестабилизация, предиктором — уровень социального капитала, промежуточные переменные (*intermediate*) — уровень кооптационности и репрессивности власти, а также компоненты взаимодействия, эффект совместного действия социального капитала с механизмами управления — уровень кооптационности и репрессивности власти.

Данная модель строится следующим образом. При росте или снижении уровня межличностного доверия в обществе возрастает гражданское недовольство, для нейтрализации недовольства и поддержания стабильности автократ применяет кооптационную и репрессивную стратегию управления [12; 7]. Мы предполагаем, что при изменении уровня социального капитала при условии применения разных стратегий управления уровень дестабилизации изменяется. Но для анализа данной гипотезы мы должны проанализировать связь между предикторами.

Кооптационная и репрессивная стратегии управления в автократических режимах являются взаимодополняющими стратегиями при поддержании стабильности, т. е. автократ посредством кооптационных механизмов предоставляет определенные полномочия политическим институтам для сохранения лояльности. Но предоставленные институтам полномочия и ресурсы могут подорвать власть автократа, в связи с чем автократ совместно с кооптационными механизмами управления вводит сдерживающий механизм, такой как репрессии. Отсюда следует, что стратегии управления в автократиях тесно взаимосвязаны. Для проверки данной гипотезы мы провели корреляционный анализ между стратегиями управления, используя парный коэффициент корреляции Пирсона (использован только коэффици-

ент корреляции Пирсона, так как данные одно-
лярные и имеют нормальное распределение,

в связи с этим не требуется ранговая корреляция
Спирмена) (табл. 1).

Таблица 1

Коэффициент корреляционного анализа

Переменные		Repression PHYSINT (CIRI)	Cooptation
Repression PHYSINT (CIRI)	Корреляция Пирсона	1	-0,204**
	Знач. (двухсторонняя)		0,000
	N	342	282
Cooptation	Корреляция Пирсона	-0,204**	1
	Знач. (двухсторонняя)	0,000	
	N	282	290

(**p < 0,01)

В данном случае коэффициенты корреляции статистически значимы и фиксируют слабую отрицательную связь между репрессивными и кооптационными стратегиями управления, коэффициент корреляции составляет -0,204, т. е. чем выше уровень репрессивности режима, тем ниже уровень кооптированности.

Следует предположить, что применение репрессивных и кооптационных механизмов управ-

ления зависит также от уровня межличностного доверия (социального капитала) в обществе. В связи с этим мы провели корреляционный анализ между тремя переменными: доверие, репрессии и кооптации, при этом был проведен ранговый корреляционный анализ Спирмена (табл. 2), так как данные по доверию имеют пропущенные значения.

Таблица 2

Коэффициент корреляционного анализа

Переменные		Social capital (Most people can be trusted)	Repression PHYSINT (CIRI)	Cooptation
Social capital (Most people can be trusted)	Коэффициент корреляции	1,000	0,176*	-0,279**
	Знач. (двухсторонняя)		0,039	0,002
	N = 102			
Repression PHYSINT (CIRI)	Коэффициент корреляции	0,176*	1,000	-0,304**
	Знач. (двухсторонняя)	0,039		0,001
	N = 102			
Cooptation	Коэффициент корреляции	-0,279**	-0,304**	1,000
	Знач. (двухсторонняя)	0,002	0,001	
	N = 102			

(*p < 0,05, **p < 0,01)

Корреляционный анализ между тремя переменными показал значимую двустороннюю связь. Между доверием и кооптациями наблюдается значимая умеренная отрицательная связь, равная -0,279, между репрессиями наблюдается положительная значимая умеренная связь (0,176) (см. табл. 2). Это свидетельствует о наличии слабой, но значимой связи между переменными. Мы можем предположить, что при повышении уровня межличностного доверия повышаются репрес-

сивные механизмы и уменьшаются кооптационные. То есть для подавления уровня межличностного доверия авторитарный режим применяет репрессивную стратегию управления. В то же время кооптационные механизмы уменьшаются при увеличении социального капитала, так как высокий уровень социального капитала является угрозой для власти. Для подтверждения последнего предположения была построена регрессионная модель (табл. 3).

Таблица 3

Регрессионный анализ

	Coef. β	Sig.
$R^2 = 0,180$ Std. Error of the Estimate 2,425		
Cooptation (constant)		0,000
Social capital (Most people can be trusted)	-0,425	0,000

Регрессионный анализ показывает, что при повышении уровня межличностного доверия в автократиях уровень кооптационности власти значительно уменьшается. Отсюда можно предположить, что предикторы нашей модели взаимосвязаны, кооптационные механизмы повышают лояльность по отношению к власти, что приводит к повышению уровня доверия. При повышении уровня доверия повышается репрессивность режима и снижается кооптационность. В связи с этим данные

переменные рассматриваются в нашей модели как взаимосвязанные элементы, которые дополняют друг друга при воздействии на дестабилизацию.

Для выявления роли влияния социального капитала на уровень дестабилизации была построена регрессионная модель с отдельными эффектами влияния и с эффектами взаимодействия социального капитала (уровня межличностного доверия) с репрессивными и кооптационными стратегиями управления (табл. 4).

Таблица 4

Регрессионный анализ с компонентами взаимодействия

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	0,718	0,516	0,482	1,050

ANOVA Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	317,984	5	63,597	15,136	0,000
	Residual	298,328	71	4,202		
	Total	616,312	76			

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	2,271	1,285		1,767	0,016		
Social capital (Most people can be trusted)	-0,428	0,221	-0,426	-1,194	0,007	0,701	1,873
Cooptation	-1,594	0,077	-0,509	-2,357	0,021	0,856	1,428
Repression PHYSINT (CIRI)	0,732	0,200	0,732	3,658	0,000	0,746	1,871
SC*cooptation	0,312	0,033	0,628	2,873	0,005	0,842	1,038
SC*repression	-0,215	0,109	-0,111	-1,004	0,000	0,755	1,131

Depend Variable: instability (cnts_domestic9)

Регрессионный анализ с компонентами взаимодействия показал, что модель в целом является значимой, коэффициент детерминации (R^2) равен 0,516. Поскольку модель включает в себя дополнительные предикторы, был добавлен показатель скорректированного R^2 , который равен 0,482, это свидетельствует, что модель объясняет дисперсию переменной «дестабилизация» на 48 %.

Коэффициенты предикторов также являются значимыми. Коэффициент наклона (coef. β) переменной «социальный капитал» равен -0,426, т. е. при увеличении социального капитала на одно стандартное отклонение уровень дестабилизации снижается на 42 %.

При условии применения кооптационной стратегии управления при повышении уровня социального капитала на одно стандартное отклонение уровень дестабилизации увеличивается на 0,628, а при повышении уровня социального капитала при условиях репрессивности уровень дестабилизации снижается на 0,111.

Для подтверждения полученных результатов был проведен тест на мультиколлинеарность (VIF), из которого следует, что VIF не превышает дозированной границы (строгий: $VIF < 4$, допускается $VIF < 5$) (см. табл. 4). Более того, оценка толерантности для каждой независимой переменной близ-

ка к 1 (Tolerance: social capital — 0,701; cooptation — 0,746; repression — 0,856; SC*repression — 0,755; SC*cooptation — 0,842). Соответственно, между предикторами есть корреляционная связь, но слабая. В нашей модели мультиколлинеарность была предотвращена с помощью применения метода центрирования переменных (centered variables), т. е. из каждого набора данных было высчитано среднее значение.

Для проверки на устойчивость в модель были добавлены два показателя: валовый внутренний продукт на душу населения, рассчитанный по паритету покупательной способности (ВВП по ППС) в долларах, по данным World Bank. 2011 [13], и индекс «свободы слова» CIRI [5], который мы обозначили как Speech. Модель в целом является значимой, коэффициент детерминации (R^2) равен 0,550, предикторы объясняют дисперсию переменной «дестабилизация» на 55 % (табл. 5). Предиктор «социальный капитал» и переменные с эффектом взаимодействия также остались значимыми, контрольная переменная «Speech» (свобода слова) значима, ВВП по ППС является незначимой. Следует отметить, что показатели мультиколлинеарности: толерантность и VIF — не превышают норму дозволенного.

Регрессионный анализ с компонентами взаимодействия при контрольных переменных

$R^2 = 0,555$ Sig. = 0,000 Std. Error of the Estimate 1,991	Standardized Coefficients Beta	Sig.	Tolerance	VIF
Constant		0,038		
Social capital (Most people can be trusted)	-0,483	0,030	0,701	1,875
Repression PHYSINT (CIRY)	0,728	0,000	0,855	
Cooptation	-0,526	0,014	0,746	1,872
SC*repression	-0,160	0,017	0,555	2,132
SC*cooptation	0,628	0,005	0,735	1,404
Gdp_per_capita_PPP_WB	0,075	0,444	0,846	1,183
CIRI (SPEECH)	0,222	0,026	0,677	1,477

Данная модель в целом выявила влияние предикторов на уровень дестабилизации. Но для точного анализа роли социального капитала в стабилизации авторитарных режимов мы проанализируем и сравним результаты регрессионного анализа трех моделей авторитарии (A1, A2,

A3) по компонентам взаимодействия авторитарии (A1, A2, A3) (табл. 6). Мы предполагаем, что в разных типах авторитарий предиктор «социальный капитал» по-разному влияет на уровень дестабилизации.

Таблица 6

Результаты регрессионного анализа по компонентам взаимодействия в разных типах авторитарий

№	Компоненты взаимодействия		Модель 1	Модель 2	Модель 3
	Std. Error of the Estimate		0,720	1,684	1,667
	R^2		0,870	0,724	0,652
	P -value		0,010	0,001	0,000
	(Constant)	P -value	0,000	0,024	0,016
	Предикторы				
1	Social capital (Most people can be trusted)	coef. β	-0,715	-0,679	0,661
		P -value	0,000	0,028	0,000
		VIF	10,383	2,527	1,056
		Tolerance	0,090	0,544	0,636
2	Repression PHYSINT (CIRI)	coef. β	-0,769	0,782	0,772
		P -value	0,002	0,000	0,000
		VIF	12,761	2,705	1,091
		Tolerance	0,000	0,593	0,664
3	Cooptation	coef. β	-0,486	-0,186	-0,502
		P -value	0,650	0,006	0,054
		VIF	6,735	2,282	1,061
		Tolerance	0,150	0,508	0,843
4	SC*repression	coef. β	0,620	0,385	-0,529
		P -value	0,000	0,019	0,007
		VIF	10,786	3,482	2,874
		Tolerance	0,095	0,525	0,578
5	SC*cooptation	coef. β	0,287	0,115	0,311
		P -value	0,000	0,000	0,005
		VIF	6,678	2,117	1,315
		Tolerance	0,143	0,623	0,760
	N		9	16	33

В разных типах авторитарий выявлен разный уровень влияния социального капитала на дестабилизацию (см. табл. 6). Следует отметить, что модели являются значимыми и объясняют большую долю дисперсии. Модели допускают промежуточные переменные, которые незначимы, но

в то же время эти переменные являются частью объяснительной конструкции разных типов авторитарий, в связи с этим каждая модель будет рассмотрена по отдельности.

Модель 1. В модель вошли жесткие авторитарии (A1) (описание переменных по данным Poli-

ту IV [9]). Модель является значимой, коэффициент детерминации составляет 0,87, что свидетельствует о том, что данная модель объясняет дисперсию переменной «дестабилизация» на 87 %. В модели показано, что при повышении уровня переменной «социальный капитал» уровень дестабилизации значительно снижается на $-0,715$. Однако следует отметить, что при повышении уровня социального капитала при условиях репрессивности на одно стандартное отклонение повышается уровень дестабилизации на 60 %, при условии кооптационности — на 20 %.

Высокий уровень мультиколлинеарности связан с малым количеством включенных в модель наблюдений.

Модель 2. В данную модель вошли либеральные автократии (A2). Модель является значимой и объясняет дисперсию переменной «дестабилизация» на 72 %. В либеральных автократиях при повышении уровня социального капитала уровень дестабилизации значительно снижается, коэффициент $\beta_1 = -0,679$. При повышении социального капитала на одно стандартное отклонение в условиях репрессивности режима повышается уровень дестабилизации на 0,385, при повышении социального капитала при условии кооптационности власти уровень дестабилизации повышается на 0,115. Следует отметить, что при повышении репрессивности режима уровень дестабилизации снижается.

Модель 3. В третью модель вошли инклюзивные автократии (A3). Модель 3 является значимой и объясняет дисперсию переменной «дестабилизация» на 65 %. Коэффициент наклона (β_1) при показателе «социальный капитал» равен 0,661, это свидетельствует о том, что при повышении уровня социального капитала повышается уровень дестабилизации на 0,661. При повышении социального капитала при условии репрессивности режима уровень дестабилизации снижается на $-0,529$, при условии применения кооптационной стратегии управления рост социального капитала на одно стандартное отклонение повышает уровень дестабилизации (0,311).

Исходя из сравнения трех моделей автократий следует отметить, что при повышении социального капитала в жестких и либеральных автократиях уровень дестабилизации снижается. В инклюзивных автократиях, наоборот, рост социального капитала приводит к повышению дестабилизации. В этом есть логика развития социального капитала в автократиях.

В жестких автократиях, в таких государствах, как Азербайджан, Белоруссия, Китай, Бахрейн, Вьетнам, Катар, Кувейт, Ливия, наблюдается высокий уровень социального капитала, низкий уровень кооптационности и высокий уровень репрессивности власти. Так, высокий уровень межличностного доверия в жестких автократиях обеспечивает режиму стабильность, при снижении уровня доверия в обществе повышается уровень дестабилизации. Последнее утверждение разрушает все грани понимания социального ка-

питала, поскольку социальный капитал подразумевает под собой объединение людей на основе сетей доверия, где доверие является ресурсом, необходимым для преодоления препятствий, мешающих коллективным действиям [2]. Другими словами, социальный капитал — это источник давления на правительство, заставляющий государство действовать ответственно и реагировать на запросы граждан. Однако в жестких автократиях условия развития социального капитала значительно отличаются от остальных типов автократий. Так, автократ в основном использует репрессивную стратегию управления для обеспечения стабильности. Соответственно, межличностное доверие в обществе строится на основе страха для сохранения общественной безопасности, но при чрезмерном использовании репрессивной стратегии управления на основе надзора и контроля со стороны государства государственное недоверие порождает межличностное недоверие. Так, на основе недоверия общество объединяется против власти автократа, что приводит к политической дестабилизации.

Либеральные автократии — это автократии, которые находятся на стадии перехода от жесткого к инклюзивному типу автократий. Это тип, где полномочия институтов расширены, но общественное сознание еще находится на уровне страха из-за высокой репрессивности режима. Высокая репрессивность режима связана с предоставленными кооптационными инструментами управления, которые, в свою очередь, создают условия для развития социального капитала. Так, при условии развития межличностного доверия автократ вводит репрессивные механизмы для сдерживания социального капитала в целях обеспечения безопасности своей власти. При совместном применении кооптационных и репрессивных механизмов управления в обществе появляется неопределенность. В условиях неопределенности уровень социального капитала (межличностного доверия) снижается, что приводит к дестабилизации.

Анализ третьей модели (инклюзивная автократия) показал, что в инклюзивных автократиях наблюдается низкий уровень социального капитала, высокий уровень кооптационности власти и низкий уровень репрессивности по сравнению с другими типами автократий.

Низкое проявление доверия в обществе инклюзивных автократий связано с индивидуализацией общества. Процесс индивидуализации общества происходит из-за существующих кооптационных механизмов. Кооптационные механизмы предоставляют обществу условия для объединения в малые аффилированные группы исходя из интересов. Естественный уровень социального капитала в данном обществе значительно ниже в сравнении с другими типами автократий. Но при неоправданности общественного ожидания (доверия) социальная сеть расширяется, межличностное доверие укрепляется, на фоне чего повышается уровень социального капитала. Так, по-

вышение социального капитала приводит к дестабилизации.

Следует отметить, что при применении репрессивной стратегии управления повышение социального капитала приводит к понижению дестабилизации. Данное явление связано с высокой кооптационностью власти, т. е. механизмы кооптации посредством прозрачности и институционализированности легитимируют и легализуют репрессивные действия государства, обеспечивая этим лояльность в обществе по отношению к репрессивным действиям государства. При этом в обществе повышается межличностное доверие, которое обеспечивает безопасность социуму. Соответственно, при условии репрессивности режима общество не выражает свое недовольство по отношению к власти.

В заключение следует отметить, что уровень социального капитала в авторитарных режимах развивается нелинейно. В жестких и либеральных авторитариях режим стабилизирует повышение социального капитала. В инклюзивных авторитариях, наоборот, стабильность режиму обеспечивает понижение социального капитала.

Список литературы

1. Вельцель К. Рождение свободы. М.: ВЦИОМ, 2017. 404 с.
2. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. 5-9577-1416-X изд. М.: АСТ, 2004. 730 с.
3. Cheibub J. A., Gandhi J., Vreeland J. R. Democracy and Dictatorship Revisited // Public Choice. 2010. Vol. 143, N. 1—2. P. 67—101.
4. Cingranelli D. L., Richards D. L. The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project. 2014. Coding Manual Version 5.20.14. URL:

<http://www.humanrightsdata.com/p/data-documentation.html> (дата обращения: 19.01.2012).

5. CIRI. Cingranelli, David L. and David L. Richards. 2014. The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project. Version: 5.20.14. URL: <http://www.humanrightsdata.com/p/data-documentation.html> (дата обращения: 19.01.2017).

6. CNTS. Cross-National Time Series Data Archive Coverage. Databank International. 2016. (legislative process data, electoral process data). URL: <http://www.databanksinternational.com> (дата обращения: 20.01.2017).

7. Magaloni B., Kricheli R. Political Order and One-Party Rule // Annual review of political science. 2010. Vol. 13, No.10. P. 123—143.

8. Olsen J. P., March J. G. Elaborating the New Institutionalism // The Oxford hand book Political Institution. Oxford University Press. 2005. P. 3—23.

9. Polity IV. URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (дата обращения: 19.05.2016).

10. Russell J. D., Klingemann H. Social Capital // The Oxford Handbook of Political Behavior. NY: Oxford University Press. 2009. P. 1—15.

11. Wilson K. User's Manual. Cross-National Time-Series Data Archive. Jerusalem: Databanks International. 2017.

12. Wintrobe R. Dictatorship: Analytical Approaches // In The oxford handbook of comparative politics. 2009. P. 364—395.

13. World Bank. GDP, PPP (constant 2011 international \$), CIRI. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD> (дата обращения: 20.02.2017).

14. WVS: World Values Survey. (МИЦ: Мировое исследование ценностей). URL: <http://www.worldvaluessurvey.org> (дата обращения: 22.11.2016).

Z. T. Lukhmanova

ROLE OF SOCIAL CAPITAL IN STABILIZATION OF AUTOCRATIC REGIMES

The article examines the role and development of social capital in stabilizing autocratic regimes. The social capital in the study was operationalized as trust, since the presence of trust in society strengthens the network of relationships. Stability in this study refers to all changes in the political system, which are measured through indicators of political instability. At the same time, this paper considers co-optational and repressive management strategies, since the development of social capital in autocratic regimes directly depends on the choice of one of these strategies. The study sample lasting from 1981 to 2012 included 56 autocratic states. An empirical study revealed that the behavior of social capital in stabilizing autocratic regimes is non-linear and depends on the type of autocratic regime, as well as on the management strategy used.

Keywords: social capital, trust, political stability, autocratic regime, management strategy, co-optational management strategy, repressive management strategy.

**РАЗДЕЛ 2
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ**

**SECTION 2
HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES
DEVELOPMENT**

Б. М. Торогельдиева

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызстан)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Принята к публикации 17.10.2019

В статье исследуется система государственного управления в Кыргызстане, которая находится на стадии формирования своей модели. Рассмотрен процесс проведения административных реформ через принятие стратегий реорганизаций и создание новых государственных институтов, перераспределение функций и обязанностей. Показаны трудности реформирования административно-территориального устройства республики, связанные с географическими особенностями и высоким уровнем коррупции, дублированием и параллелизмом государственных органов управления. Большое внимание уделено процессу создания электронного правительства и перспективам его деятельности.

Ключевые слова: государственное и местное управление, деполитизация государственного аппарата, исполнительный орган, электронное правительство, стратегии развития, гражданское общество.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-28-32

Современное государственное управление представляет собой сложный процесс координации работы всей политической системы как единого организма, при этом активность исходит не только со стороны государства, но и со стороны гражданского общества. Как известно, в классических теориях государственного управления проводится четкое разделение между политической стороной, отвечающей за выработку стратегических решений, и административной стороной, которая реализует принятые решения. Но в современных условиях исполнительная власть зачастую совмещает в себе обе функции. Сфера государственного управления менее динамична, чем сфера менеджмента бизнес-сектора, поэтому и изменяется медленнее. В суверенном Кыргызстане проведение административных реформ для повышения эффективности управления связано с поиском более адаптивной модели в условиях глобализационных процессов. В статье рассматриваются процесс проведения административных реформ в республике, трудности и перспективы ее осуществления.

В Национальной стратегии Кыргызской Республики (КР) на 2018—2040 гг. отмечается, что в стране будет сформирована сильная и устойчивая система государственного управления. Ответственность за реализацию поставленных целей развития должна лежать на всех субъектах политической системы, включая и представительные органы, и гражданское общество.

В первые годы после приобретения Кыргызстаном независимости все меры были направлены на деполитизацию государственного аппарата, формирование органов исполнительной власти, которые соответствовали бы новым общественным отношениям, связанным с переходом к рыночной экономике, и уход от командно-административной системы управления.

Переход к рыночной экономике и либерализации хозяйственной деятельности оказали существенное влияние на функции и структуру органов государственного управления. За 28 лет суверенного Кыргызстана приняты сотни указов, законов и постановлений Президента и Правительства Кыргызской Республики, которые приводили к изменениям структуры правительства и местных органов власти. Отдельные органы власти сливались с другими или, наоборот, получали статус самостоятельных министерств, госкомитетов или административных ведомств. Появлялись национальные агентства, не входящие в систему исполнительной власти.

Конституция Кыргызской Республики 1993 г. определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в общих чертах порядок формирования правительства. В Конституции КР также был закреплен принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, что подтверждало демократический принцип представительной власти. В рамках разграничения функций государственной власти и местного самоуправления Указом Президента КР от 20 мар-

та 1996 г. «О мерах по повышению роли и ответственности глав местного самоуправления и местных государственных администраций» был введен институт губернатора области и акима района как высших должностных лиц на соответствующей территории.

Первая попытка системных изменений в сфере исполнительной власти была предпринята в 1998 г., когда была разработана Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике. В ней были определены основные компоненты административной реформы, которые включали реформирование администрации президента и аппарата правительства; центральных органов власти; государственных комиссий, комитетов и фондов; органов местного самоуправления; управления финансами и государственным сектором.

В эти годы принимались нормативные правовые акты, шли изменения на тех или иных уровнях управления и проведения территориальных реорганизаций. Данные государственные решения предусматривали децентрализацию государственного управления, упразднение дублирующих звеньев системы государственного управления на областном и районном уровнях, сокращение расходов на содержание государственного аппарата, усиление ориентированности государственного управления и местного самоуправления на повышение качества оказываемых населению услуг.

Тем не менее административная реформа не поспевала за реформами в экономике и демократическими преобразованиями в республике. Поэтому с целью придания импульса административным реформам в 2000 г. был начат функциональный анализ государственных органов исполнительной власти. Это позволило в определенной степени оптимизировать структуру государственных органов исполнительной власти на центральном и местном уровнях. Так, были упразднены 191 и реорганизованы 697 государственных структур управления, численность сотрудников сокращена на 3 666 штатных единиц, чтобы уменьшить общие расходы на содержание аппарата управления на 135 млн сомов [3, с. 103].

Важным звеном административной реформы в КР является реформа административно-территориального устройства. В республике более 20 лет функционировала советская четырехуровневая система управления: центральный/республиканский уровень, областной, районный и первичный — села (айылы) и города. При этом за министерствами были сохранены не подкрепленные финансами сотни функций, которые в условиях рыночных отношений просто не исполнялись.

Впервые реформирование административно-территориального устройства было предпринято в 2007 г. на основании Указа Президента КР от 4 июля 2007 г. «О концептуальных подходах к реорганизации системы территориального устройства в Кыргызской Республике». Реформа должна была проходить в три этапа.

На первом этапе (2007—2008 гг.) были ликвидированы многие областные структуры управления, но через несколько лет некоторые были восстановлены, а отдельные из сохранившихся трансформировались в межрегиональные структуры управления. На втором этапе (2009—2011 гг.) планировалось укрупнение административно-территориальных единиц посредством объединения отдельных районов и айылных аймаков. Но в итоге только 13 айылных аймаков были укрупнены и вошли в состав органов управления республиканского и областного значения. На третьем этапе реформы (2010—2011 гг.) намечался переход от четырехступенчатой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций. Однако поставленные задачи по оптимизации административно-территориального устройства страны в полной мере не были реализованы. До сегодняшнего дня в Кыргызстане еще не создана действенная система государственного управления и местного самоуправления, отсутствует четкая концепция и программа реформирования системы управления страной.

В результате бессистемных, нерациональных и не доведенных до конца реформ остается множество следующих проблем управления: неэффективная законодательная база государственного управления и местного самоуправления; неэффективное осуществление децентрализации государственного управления и, как следствие, высокий уровень коррупции и дублирование, параллелизм государственных органов управления; неэффективное административно-территориальное управление.

Следующий этап административной реформы связан с обновлением политической системы полномочий, перераспределением их между ветвями государственной власти, что закреплено в новой редакции Конституции КР, принятой в 2010 г.

Модернизация государственного управления, проводимая в настоящее время, осуществляется на основе системного подхода, исходя из целей и задач Национальных стратегий развития страны на 2013—2017 гг. и 2018—2040 гг., а также с учетом накопленного национального и зарубежного опыта административных реформ.

Учитывая, что исполнительная власть определяет общий уровень эффективности управления в государстве, основное внимание уделяется продолжению начатых административных реформ. Основная их цель — сделать систему исполнительной власти более компактной, мобильной, гибко реагирующей на изменение ситуации, способной решать поставленные обществом и государством задачи. Современная модернизация государственного аппарата находится в русле основных тенденций административной реформы за рубежом и включает следующие компоненты:

- реорганизацию государственного управления на центральном и местном уровнях;
- оптимизацию административно-территориального устройства;

— улучшение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;

— оценку эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и их служащих;

— оптимизацию системы разрешительной деятельности;

— создание электронного правительства.

Несмотря на проводимую административную реформу в системе органов исполнительной власти, ряд государственных органов по-прежнему имеет излишнюю численность, существует дублирование и параллелизм функций — смежные государственные функции разделены по разным госорганам. Это усложняет процесс разработки, принятия и реализации государственных решений. В целях системного и комплексного подхода к решению данной проблемы образована постоянно действующая Комиссия по оптимизации системы государственного управления, которая проводит работу по уточнению целей, задач и функций государственных органов.

На основе выработанных рекомендаций оптимизируется количество задач государственных органов, исключается дублирование их функций. Смежные функции, исполняемые двумя госорганами и более, консолидируются в одном из них. По итогам перераспределения полномочий и функций министерств и ведомств, консолидации деятельности государственных органов в вопросах социально-экономического развития определяется необходимая штатная численность работников для организации эффективной работы государственных органов.

Одной из причин многочисленности аппарата органов государственного управления КР является многоступенчатость системы государственного управления. Существование республиканского, областного и районного уровней государственного управления в унитарном государстве, каким является Кыргызстан, со сравнительно небольшим населением и в то же время с большим дефицитом бюджета говорит о наличии лишних промежуточных звеньев. Это приводит к нерациональным расходам бюджетных средств и большим затратам времени в ходе принятия и выполнения государственных решений.

Учитывая то, что существующая система административно-территориального устройства не в полной мере способствует эффективному управлению, в 2012 г. была принята очередная попытка проведения административно-территориальной реформы согласно Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике от 23 марта 2012 г. № 198. Она также была рассчитана на три этапа реформирования:

1) в 2012 г. предполагалось образование института уполномоченного Правительства КР в регионе, упразднение районных кенешей, преобразование поселков городского типа;

2) в 2013—2014 гг. предусматривалось укрупнение айылных аймаков;

3) в 2015—2017 гг. планировались укрупнение районов, а также оптимизация органов управления на областном уровне. Но в 2013 г. правительство внесло изменения в действующую Концепцию, где сроки оптимизации айылных аймаков и районов были перенесены на более позднее время.

Понимая важность децентрализации государственной власти, укрупнения отдельных административно-территориальных единиц, развития регионов и эффективного использования ресурсов страны, к проблеме реформирования административно-территориального устройства обратились вновь в 2018 г. Так, Президентом КР был подписан Указ от 24 сентября 2018 г. УП № 189 «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике». Было предложено создание дорожной карты поэтапного проведения реформы.

В последние годы работа министерств и ведомств начинает оцениваться на основе объективных критериев. Это будет способствовать повышению ответственности органов исполнительной власти за конечные результаты своей деятельности. Повышению ответственности органов исполнительной власти также способствует оценка результативности деятельности их руководителей, а также измерение индекса доверия населения. Внедрение этого механизма позволит оценить конечные результаты деятельности государственных органов, установить степень персональной ответственности их руководителей за исполнение Программы Правительства КР «40 шагов в будущее» в целом.

Невысокое качество и недостаточная оперативность услуг, оказываемых населению органами государственного управления, вызывают справедливое нареkanie граждан страны. В целях решения проблемы повышения качества и доступности государственных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, сформирован Единый реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами и учреждениями. Это позволило создать условия для разработки стандартов государственных услуг, а также для применения качественно новых методов оценки результативности деятельности государственных органов по принципу востребованности гражданами. Эти положения в 2014 г. были закреплены в Законе КР от 17 июля 2014 г. № 139 «О государственных и муниципальных услугах».

В марте 2010 г. Правительство КР приняло постановление «О проведении реформы системы государственного регулирования предпринимательской деятельности и совершенствовании государственной политики в сфере регулирования предпринимательской деятельности». Оптимизация системы лицензионно-разрешительной деятельности направлена на исключение излишнего вмешательства в деятельность субъектов экономической деятельности, сокращение расходов субъектов предпринимательства и государственных средств, исключение коррупционных меха-

низмов, формирование законодательства, отвечающего требованиям общества.

Создание и развитие электронного правительства в КР, как и во многих странах мира, стало одним из приоритетов совершенствования государственного управления. В начале 2000-х гг. в республике была принята Программа развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в Кыргызской Республике.

Одной из главных задач данной программы была обозначена информатизация органов государственного управления и местного самоуправления, т. е. создание электронного правительства как системы интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи сети «Интернет». При этом выделялись три основных компонента электронного правительства: государство — население, государство — бизнес, государство — государство.

Создание электронного правительства КР рассматривалось как одна из долгосрочных и комплексных программ, рассчитанная до 2010 г. При этом ставились также задачи совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы с целью создания благоприятных условий для развития электронного правительства, а также обеспечения ее информационной безопасности.

Планом действий программы по созданию электронного правительства был определен ряд приоритетных проектов: «Проект по предоставлению государственных услуг средствами ИКТ»; «Создание единого государственного портала (www.gov.kg) с возможностью интеграции веб-сайтов госорганов»; «Создание сети общественных центров доступа к информации до уровня районов»; «Автоматизированная система управления человеческими ресурсами»; «Государственный регистр населения»; «Создание системы судебной информации и управления»; «Системы правовой информации»; «Проект по предоставлению таможенной отчетности через средства ИКТ» и др.

В 2012 г. в ряде государственных органов было начато внедрение систем электронного документооборота. Это позволило улучшить функции делопроизводства, выполняемые работниками министерств посредством автоматизации процессов создания, согласования, учета и контроля исполнения входящих, исходящих, организационно-распорядительных и других документов. Кроме того, получили развитие отраслевые информационные системы и ресурсы (регистр населения, регистр правовых единиц, регистр образования, регистр транспорта, регистр прав на недвижимость, автоматизированные системы: казначейства, по медицине, по геологии и минеральным ресурсам).

Для улучшения координации действий по созданию электронного правительства, выработке единых стандартов межведомственного электронного взаимодействия и проведению других работ в 2014 г. Правительством КР был создан Центр электронного управления и принята Про-

грамма Правительства КР по внедрению электронного управления (электронное правительство) на 2014—2017 гг.

В целях обеспечения открытости своей работы практически все государственные органы имеют в Интернете свои веб-сайты. Они предоставляют различные информационные услуги. На обеспечение эффективной работы государственных органов были направлены внесенные в 2014 г. изменения и дополнения в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», обязывающие государственные органы рассматривать и отвечать на электронные обращения граждан в срок до 14 дней.

Электронное правительство рассматривается также как эффективный способ противодействия коррупции. Так, внедрение электронной системы закупок Министерства финансов КР привело к стандартизации процесса проведения тендеров, снизило бюрократическое вмешательство, гарантировало объективность принятых решений и сделало прозрачным процесс проведения государственных закупок.

Для консолидации усилий по созданию в КР электронного правительства и ускорения перехода на технологии электронного управления в 2016 г. создан новый государственный орган — Государственный комитет информационных технологий и связи.

В рамках реализации указанной программы и создания электронного правительства были достигнуты определенные успехи. Так, разработан и в тестовом режиме запущен Портал государственных услуг. Сформирован перечень из 189 электронных услуг. Для обеспечения электронного межведомственного взаимодействия внедряется система «Тундук», к которой пока подключены 12 государственных органов КР в пилотном режиме.

Система «Тундук» основана на одной из лучших международных практик — эстонской системе межведомственного взаимодействия «X-road». По оценке международных экспертов, при окончательном внедрении системы экономия бюджета должна составить до \$300 млн в год. Ключевыми задачами системы являются: повышение эффективности и оперативности управления в органах государственной власти и предоставления услуг, обеспечение прозрачности.

В Кыргызстане реализуется проект «Открытые данные», цель которого заключается в создании национальной платформы открытых данных, заполненной пилотными массивами открытых данных, и разработки механизмов доступа населения к ним.

Несмотря на достигнутые успехи, имеется еще немало проблем. Так, в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства Организации Объединенных Наций Кыргызстан в 2018 г. занимал лишь 91-е место (из 193 стран мира, индекс составил 0,5835). В рейтинге электронного участия граждан КР занимает 75-е место [1].

Основными проблемными участками остаются сфера предоставления цифровых услуг и развитие инфокоммуникационной инфраструктуры. В рейтинге стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий, по версии Международного союза электросвязи, КР в 2017 г. заняла 109-е место (из 176 стран мира) и последнее место среди стран Содружества Независимых Государств [4].

В апреле 2018 г. было принято постановление Правительства КР «О создании Государственного предприятия Центр электронного взаимодействия „Тундук” при Государственном комитете информационных технологий и связи республики», что ускорило процесс подключения государственных органов к электронному взаимодействию. В мае 2019 г. к системе «Тундук» были подключены 58 государственных органов и 12 коммерческих организаций. Эстонская академия электронного управления наградила Кыргызстан за наилучшее внедрение системы электронного управления «Тундук». За 9 месяцев 2019 г. через данную систему прошло более 3 млн транзакций. Наибольшее количество транзакций МВД КР — 1 млн, и они проходят через систему «Безопасный город» и «Ориентировки по транспортным средствам». Второе место по обмену данными занимает Государственная регистрационная служба, на третьем — Министерство финансов [2]. По мнению руководителя Центра электронного взаимодействия Н. Кутнаевой, в перспективе граждане республики освободятся от бумажных носителей информации.

В апреле 2019 г. была принята Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019—2023», где поставлена задача создания новых возможностей для населения республики посредством развития цифровых навыков, повышения эффективности, результативности, открытости, прозрачности, подотчетности и пресечения коррупционных проявлений в системе государственного управления, а также вовлечения граждан в процесс принятия государственных и муниципальных

решений через цифровую трансформацию системы государственного и муниципального управления.

Работы по совершенствованию системы государственного управления КР ведутся и по другим направлениям. В долгосрочной перспективе она видится такой, при которой центральные государственные органы власти будут ответственны за разработку национальных программ, за внутреннюю и внешнюю политику, законодательство и распределение доходов центрального бюджета. Большая часть исполнительных функций должна отойти в ведение местных государственных органов и органов МСУ, избираемых и контролируемых местными сообществами. Все эти изменения будут направлены на обеспечение экономического роста и повышение эффективности системы государственного управления.

Список литературы

1. *Исследование* ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества [Электронный ресурс]: URL <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (дата обращения: 11.10.19).
2. *Костенко Ю.* Кыргызстанцы могут получать справки через систему «Тундук» [Электронный ресурс]. URL: https://24.kg/obschestvo/121681_kyrgyzstantsyi_mogut_poluchat_spravki_c_herez_sistemu_tunduk/ (дата обращения: 25.06.19).
3. *Основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики* : учеб. / под общ. ред. А. Т. Насырова. Бишкек : Проиндиго, 2017. 272 с.
4. *Рейтинг стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий* [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/ict-development-index/ict-development-index-info> (дата обращения: 23.04.2019).

B. M. Torogeldieva

ADMINISTRATIVE REFORM AS A FACTOR OF INCREASING EFFICIENCY OF STATE GOVERNANCE IN KYRGYZSTAN

The article examines the public administration system in Kyrgyzstan, which is at the stage of formation of its model. The process of carrying out administrative reforms through the adoption of reorganization strategies and the creation of new state institutions, the redistribution of functions and responsibilities is considered. The difficulties of reforming the administrative-territorial structure of the republic, associated with geographical features and a high level of corruption, duplication and overlap of government bodies, are shown. Much attention is paid to the process of creating electronic government and the prospects for its activities.

Keywords: state and local government, depoliticization of the state apparatus, executive body, electronic government, development strategies, civil society.

О. Л. Чернобай

Новосибирский государственный педагогический университет (Новосибирск, Россия)

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 90-Х ГГ. XX В.***

Принята к публикации 24.08.2019

Основные направления и формы международных связей регионов определялись такими факторами, как экономический интерес, геополитическое положение страны и региона, региональная структура производства, наличие кадров, опыта, международного, государственного и регионального правового поля, в рамках которого осуществляли свою деятельность субъекты и т. д. Как свидетельствуют наши исследования, основными целями деятельности представительств зарубежных фирм в анализируемые годы являлись установление контактов с российскими предприятиями и организациями, рекламно-выставочная деятельность, развитие дилерской сети, обучение специалистов. Основная часть представительств проводила активную работу в этих направлениях на территории города и области, а также Сибирского региона в целом.

Ключевые слова: международные связи Новосибирской области, международные связи регионов, формы и методы осуществления внешнеэкономических связей, совместные предприятия, представительства фирм.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-33-38

С точки зрения геополитики для государства самым выгодным географическим положением является срединное, центральное положение.

Центральность — понятие относительное, и в каждом конкретном географическом контексте она может варьироваться. Это наиболее благоприятный географический плацдарм для развития отношений со всем миром. Это геополитическое понятие географически тождественно России, а в России — Новосибирскому региону, и в частности Новосибирску. Центральность — их историческая, географическая и геополитическая судьба. Этот характер и предопределяет международное сотрудничество Новосибирской области.

Новосибирск — четвертый по величине город в стране и крупнейший город за Уралом. Он расположен на пересечении транспортных магистралей страны, связывающих богатые природными ресурсами северные и восточные территории с индустриальными южными и западными районами России.

В решении проблем международного сотрудничества в 90-х гг. XX в. заметную роль играла внешняя торговля, которая осуществлялась с партнерами из 84 стран дальнего и 11 стран ближнего зарубежья. Заводы и стоявшее на них оборудование, а также промышленные товары, находившиеся на складах и произведенные еще в советское время, распродавались, что привело

к росту экспорта в сфере промышленности с 5 % в конце 80-х гг. до 20 % в середине 90-х гг. [10, с. 11].

Партнерские связи устанавливались исходя из специфики региона, его географического положения, экономических интересов. Так, Новосибирская область, находясь в центре Евразии и России, была заинтересована в сотрудничестве со странами ближнего и дальнего зарубежья. Прямые партнерские связи областью были установлены с США, Германией и Китаем. Достаточно активно развивалось сотрудничество с Канадой, Израилем, Турцией, Австралией.

В результате в 1990-х гг. прямые партнерские связи установили около тысячи организаций и предприятий Новосибирской области, в том числе: Сибирский лазерный центр, Сибирский НИИ оптических систем, «Элсиб», завод «Труд», Новосибирский оловянный комбинат, Новосибирский приборостроительный завод, «Тяжстанко-гидропресс», «Сибэлектротяжмаш», «Электросигнал», АО «Металлические конструкции», Новосибирский стрелочный завод, «Сиблитмаш», «Сибэлектротерм», АО «НЭВЗ-Союз», Новосибирский металлургический комбинат, Новосибирский авиаремонтный завод, завод «Экран», «Сибтекстильмаш», Новосибирский лесокombинат, ОАО «Новосибирскмебель», Институт ядерной физики, Институт катализа, Институт цитологии и генетики СО РАН, «Синар», строительная компания «Сибирь», обувная фабрика «Вест-фалика», АО «Винап» и др. [11].

Не менее важной и интересной формой сотрудничества было создание совместных пред-

* Статья написана с использованием фондов ГКУ НСО «Государственный архив Новосибирской области» и МКУ «Горархив».

приятый. При такой форме объединялся капитал нескольких участников. Был подписан договор между департаментом транспорта, связи и дорог мэрии Новосибирска и фирмой «Инкли Вербе Централ» (Германия) о сотрудничестве в области организации рекламы [12]. Одновременно были проведены переговоры с представителями ПО «Комета» по вопросу совместного с французской фирмой производства микроволновых печей и видеоманитофонов, а также с трестом «Связьстрой-6» по вопросам организации сборочного производства телефонных аппаратов совместно с германской фирмой [7]. В результате сотрудничества Главновосибирскстроя с немецкой фирмой «Итонг» в Новосибирске появился завод «Сибит» по производству материалов из ячеистого бетона [6].

Помимо традиционных форм сотрудничества в 1990-х гг. появились новые формы международных связей. Например, в первой половине 90-х гг. появилась такая новая форма сотрудничества, как открытие представительств субъектов России в регионах зарубежных стран, и наоборот.

Представительства регионов занимались прежде всего вопросами экономического сотрудничества, поиском возможных инвесторов. Эти представительства способствовали созданию благоприятных условий для сотрудничества предприятий, оказывали помощь в привлечении инвестиций на реализацию социальных программ в Сибири [4]. Некоторые из них начали свою деятельность с комплектования банка данных по экспортной продукции для своих регионов из страны пребывания, с изучения экономической ситуации, условий хозяйственной деятельности в этой стране.

Важным направлением работы являлась подготовка соглашений о сотрудничестве в различных сферах. Содействие в реализации этих соглашений имело практическую ценность для регионов только тогда, когда было обозначено не просто намерение сторон, а вполне конкретные объекты и области взаимовыгодного сотрудничества: экономические, научно-технические, культурные связи, контакты с этническими землячествами за рубежом, подготовка кадров, образование, создание фонда для финансирования обучения студентов и т. д.

Зарубежные представительства регионов имели самые разные формы: агентства, офисы, бюро по связи. Так, Новосибирская область в 90-х гг. учредила свое представительство в ФРГ. Германия длительное время являлась внешнеторговым партнером области. В 1993 г. был открыт Информационно-экономический центр во Франкфурте-на-Майне. В 1994 г. в Новосибирске было открыто Бюро представительства немецкой экономики. Оно активно способствовало созданию благоприятных условий для сотрудничества предприятий ФРГ и Новосибирска, оказывало помощь в привлечении инвестиций на реализацию социальных программ. В этот период Германией было выделено 5 млн марок для программ по улучшению условий жизни российским немцам [29, с. 17].

Другой новой формой сотрудничества было открытие представительств фирм, предприятий и учреждений в регионах иностранных государств. В 1994 г. в Новосибирском аэропорту «Толмачёво» было открыто представительство немецкой авиакомпании «Lufthansa», а его презентация была приурочена к началу регулярных рейсов из Новосибирска в Германию. По мнению заместителя начальника отдела общих перевозок аэропорта «Толмачёво», интерес к Новосибирску был продиктован в первую очередь тем, что город находится в центре большого региона, где плотность немецкого населения выше, чем по России в целом [12].

В этом отношении необходимо отметить представительство АО «БАСФ Людвигсхафен» (Германия), которое в 1994 г. установило взаимовыгодные контакты между сибирскими предприятиями и самим АО «БАСФ» для возможности создания совместных предприятий. Итогом стало подписание договоров со следующими предприятиями Новосибирской области: НАПО им. В. П. Чкалова, Заводом бытовой химии, «Электросигналом», Новосибирскстроем, Инструментальным заводом, Институтом катализа, Коксохимическим заводом, Химфармзаводом, Приборостроительным заводом, Институтом органической химии, Заводом химволокна города Искитима, угольной шахтой «Листвянская» и др. [26]. В это же время при содействии представительства австрийской фирмы «АВТ Интернэйшнл Транспорт АГ» было создано акционерное общество с участием указанной фирмы, мэрии города Новосибирска и организации «Сибвнештранс» для осуществления взаимовыгодной деятельности [25].

В мае 1993 г. Новосибирск был принят 257-м городом мира в Ассоциацию центров международной торговли, правление которой находится в Нью-Йорке. После Москвы и Санкт-Петербурга это был третий город России, ставший членом Ассоциации [22].

Мощным стимулом предпринимательской активности являлись промышленные выставки и торговые ярмарки, которые стали ежегодно проходить в регионах России в 90-х гг. Новосибирск явился инициатором международной ярмарочной деятельности в Сибири. В результате в 1989 г. в нем была учреждена «Сибирская Ярмарка» как региональный коммерческий центр Ассоциации сибирских городов, которая со временем превратилась в крупный международный выставочный центр, предлагающий услуги мирового уровня.

Под эгидой центра в Новосибирске ежегодно проходили международные выставки-ярмарки «СибОлимп», «ТурСиб», «СибДосуг», организованные «Сибирской Ярмаркой», являющейся официальным организатором промышленных выставок и ярмарок Всемирной ассоциации центров международной торговли. Универсальная ярмарка товаров для спорта «СибОлимп-94» была посвящена столетию олимпийского движения.

В ней приняли участие более 60 поставщиков и дилеров из России, Германии, США, Швеции и др. Спектр предложений охватывал практически все, что связано со спортом. Выставка туристских и оздоровительных услуг «ТурСиб» проводилась регулярно, и большинство фирм, в ней участвовавших, были ориентированы на зарубежный туризм [1].

В общей системе внешнеэкономической политики большое значение имели Дни экономики. Так, с 20 по 22 сентября 1994 г. в Новосибирске прошли Дни немецкой экономики. Инициаторами проведения стали областная администрация, мэрия Новосибирска и Правительство Германии. В состав немецкой делегации вошли сотрудники министерства экономики, представители банков и консалтинговых фирм. В рамках Дней немецкой экономики открылось представительство лейпцигских ярмарок. Особенностью ярмарки была ее универсальность. Работа велась по двум направлениям: экспорту и импорту. Это позволило участникам всесторонне изучить возможности и перспективы друг друга. В программу ярмарки были включены семинары и консультации для участников и специалистов [3]. Среди посетителей ярмарки была распространена анкета, на которую ответили 1 386 человек. Как показал анализ, наибольший интерес вызвали товары народного потребления, а также компьютеры, электроника, пекарни, стройматериалы. Менее всего интересовали посетителей мебель, бытовые приборы и одежда.

Одновременно объединение германских машиностроительных предприятий (УДМА) совместно с «Сибирской Ярмаркой» в октябре 1994 г. провело в Новосибирске технический симпозиум и выставку «Строительные машины и оборудование для производства строительных материалов из Германии». В выставке приняли участие представители 50 ведущих германских фирм [24].

В начале 90-х гг. XX в. в международных связях регионов России стала просматриваться политическая составляющая. Это было совершенно новое явление, которого не знала страна в советский период. Появление политического компонента подтверждают такие формы сотрудничества, как переговоры и визиты на дипломатическом уровне. В ноябре 1992 г. в Новосибирске побывала делегация Министерства внутренних дел Баварии [16].

Развитию двусторонних научно-технических и гуманитарных связей способствовала также деятельность Генерального консульства Германии, которое было открыто в городе Новосибирске в 1994 г.

Научно-техническое сотрудничество на уровне регионов в 1990-х гг. осуществлялось в следующих формах: международные конгрессы, семинары, симпозиумы по всевозможным проблемам фундаментальной и прикладной науки; совместные разработки ученых и научных организаций; осуществление купли-продажи патентов, лицензий, технологий, научно-исследовательских, кон-

структорских работ, «ноу-хау» и др.; координация исследований в решении глобальных проблем современности и социального развития; разработка планов действий в области науки и техники на региональном уровне; комплексные программы научно-технического сотрудничества; учреждение комиссий и комитетов по международному научно-техническому сотрудничеству; осуществление международной научно-технической специализации; передача технологий; содействие в подготовке научно-технических кадров; создание учебных центров; осуществление научно-технических проектов; обмен учеными и специалистами и т. д.

Хорошие контакты сложились между научными учреждениями, например, Институт катализа СО РАН заключил соглашение с университетом города Гамбурга; Институт горного дела города Новосибирска заключил соглашения с университетом Карлсруэ и Институтом физики земли в Потсдаме; Институт органической химии СО РАН стал сотрудничать с университетом Рура; Институт ядерной физики СО РАН установил связи с Институтом ядерной физики в Майнце, физическим институтом Гейдельбергского университета и институтом квантовой оптики имени Макса Планка в Гархинге; Институт автоматики и телеметрии Новосибирска сотрудничал с Дюссельдорфским университетом.

На европейском направлении в развитии научных связей Новосибирск активно сотрудничал с Германией, Великобританией, Францией, Италией, Нидерландами и Швецией. Контакты развивались в основном в направлениях обмена учеными, специалистами, студентами, проведения совместных исследований, разработок и выставок.

Важным направлением международного сотрудничества в 1990-х гг. явилось взаимодействие в сфере здравоохранения. Здесь активно практиковалось проведение совместных семинаров, участие в гуманитарных мероприятиях. Была получена гуманитарная медицинская помощь — 20 т груза от баварской полиции (Германия). Все это имело большое не только практическое, но и научно-технологическое значение для развития сотрудничества Новосибирской области с зарубежными странами.

Не менее важным направлением в исследуемые годы стало сотрудничество в области образования, которое тесно связано с другим направлением — подготовкой кадров для области. Одним из перспективных направлений вузовского сотрудничества выступила программа обмена студентами и преподавателями по линии германской службы академических обменов ДААД. В результате вузы Сибири были активно вовлечены в деятельность по проведению международных конференций, участвовали в программах межвузовского сотрудничества, совместно с германскими коллегами проводили работу по международным проектам программ TESIS и TEMPUS [17]. Одновременно был налажен обмен студентами, аспирантами и стажерами между

НГТУ и Техническим университетом в Хемнице, а Новосибирский аграрный университет начал активное сотрудничество с фирмой «Майер — Замен» [2, с. 229—230].

В июле 1995 г. по приглашению Российского союза ректоров состоялся официальный визит делегации ректоров вузов Германии (КРВГ) в Томск и Новосибирск. По итогам визита в Новосибирском государственном техническом университете прошел семинар [15], после завершения его работы Германия открыла в Новосибирске Общество технического развития GTZ, Институт Гёте, Российско-немецкий дом. Эти представительства оказывали содействие развитию контактов Новосибирской области с германскими землями. При Новосибирском государственном университете был создан немецкий исследовательский центр. Он проводил исследования в области субъективной ориентации различных возрастных групп немецкого населения, способствовал активизации изучения немецкого языка русскоговорящими немцами. Эти представительства способствовали созданию благоприятных условий для сотрудничества предприятий ФРГ и Новосибирска, оказывали помощь в привлечении инвестиций на реализацию социальных программ в Сибири. Такой интерес Германия проявляла не только к Новосибирской, но и к Омской, Томской областям и Алтайскому краю, а указанные регионы — к Германии. Это было связано с тем, что исторически на этих территориях Российской Федерации проживали этнические немцы. Кроме того, с начала 90-х гг. увеличился миграционный приток немецкого населения из стран СНГ [23].

В сложные девяностые годы интересно и многогранно проходило сотрудничество учреждений культуры и искусства Новосибирска с зарубежными организациями. Так, по приглашению Государственного театра города Карлсруэ земли Баден (Германия) прошли гастроли балетной труппы театра с балетом «Лебединое озеро». Во время гастролей руководителями Новосибирского театра оперы и балета и Государственного театра города Карлсруэ был одобрен план сотрудничества между коллективами на долгосрочной основе. Совместные концерты оркестров театров были запланированы во время празднования 50-летия Театра оперы и балета в 1995 г. [5].

Обширные международные связи поддерживал и главный сибирский музыкальный вуз — Новосибирская государственная консерватория. Сотрудничество осуществлялось с учебными заведениями и музыкантами Чехии, Словакии, Прибалтики, Польши, Германии, Японии, Республики Корея, Италии [14].

В рамках декады немецкой культуры в Новосибирске педагоги и студенты Новосибирской консерватории подготовили концерт из произведений немецкого композитора Г. Фогта из города Мангейма. В этом фестивале принимал участие и симфонический оркестр Академического театра оперы и балета [9]. Одновременно было подписано соглашение о побратимских связях в области

культурного сотрудничества между бургомистром по вопросам образования, культуры и спорта г. Мангейма (Германия) и заместителем мэра Новосибирска А. С. Беловым [28].

Весьма интересен и опыт международных связей Новосибирского зоопарка, который работал по девяти международным программам по разведению и сохранению редких и исчезающих видов животных, участвовал в 38 международных союзах. Среди основных партнеров Новосибирского зоопарка в исследуемый период можно назвать Германию (г. Мюнхен), Австрию (г. Инсбрук, г. Вена) и др. Основным направлением сотрудничества был обмен редкими видами животных, продажа животных, а также обмен оборудованием и медикаментами [13].

Вторая половина 1990-х гг. в России характеризуется тем, что начался новый и очень сложный этап развития страны. Приватизация привела к тому, что новые собственники бывших государственных предприятий были не заинтересованы в обновлении производственной и технической базы. Сократились вложения в производственный сектор, но при этом возросли инвестиции в топливно-энергетический комплекс. Снижалась конкурентоспособность отечественных товаров не только на мировом, но и на внутреннем рынке.

На фоне серьезных кризисных тенденций развивалось международное сотрудничество. Так, в Новосибирской области в конце 1990-х гг. функционировало более 600 совместных предприятий, 42 — с участием граждан и юридических лиц Германии. Удельный вес объема произведенной продукции совместными предприятиями был небольшой и составлял всего 2,2 % от общего объема продукции, произведенной в Новосибирске. Однако это был серьезный успех внешнеэкономической деятельности Новосибирской области.

Одновременно продолжали открываться представительства зарубежных фирм. Только за 1996 г. в Новосибирске было аккредитовано 65 представительств зарубежных фирм. В 1997 г. в Новосибирске было зарегистрировано еще 43 представительства иностранных фирм из 15 стран мира. Наибольшее их количество приходилось на ФРГ — 10 [18]. Сотрудниками представительств являлись как иностранные, так и российские граждане. Деятельность представительств 8 фирм была связана с производством лекарственных препаратов и медицинской техники. Например, в 1998 г. австрийская фирма «Берингер Ингельхайм Фарма ГМБХ», которая являлась известным производителем фармацевтической продукции, открыла свое представительство в Новосибирске.

Открыла свое представительство и фирма «Сименс» (ФРГ), которая осуществляла свою деятельность в таких сферах, как медицинская техника, комплексное оборудование и системы. Представительство осуществляло подготовительную и вспомогательную работу в интересах фирмы. Ряд больниц и поликлиник города были

оснащены высококачественной аппаратурой концерна «Сименс» [21].

Хорошо зарекомендовала себя такая форма сотрудничества, как разработка комплексных программ и проектов. Среди крупных проектов, выполнявшихся Новосибирской областью во второй половине 90-х гг. XX в., можно выделить программу строительства в районе аэропорта «Толмачёво» российско-немецкого поселения Алексеевка. Проект осуществлялся в рамках программы «Основные направления социально-экономической поддержки обустройства российских немцев в России в 1995—1997 гг.». Проект реализовало АОЗТ «Представительство бюро германо-российской фирмы „РВК“», ранее уже создавшее под Новосибирском поселок «Голубой залив». ПСО «Сибгравстрой» выступал в качестве эксклюзивного подрядчика строительства. На состоявшейся после закладки первого камня пресс-конференции руководителем «РВК» новосибирским предпринимателем господином Риммером и главой администрации Новосибирского района подчеркивалось, что поселок строится для людей любой национальности. Первыми жителями этого поселка стали четыре немецкие семьи-переселенцы из Средней Азии, получившие ссуду от Правительства Германии на постройку собственного жилья. В Алексеевку предполагалось приглашать россиян, живущих в малопригодных для жизни регионах Крайнего Севера.

По словам В. Риммера, фирма «РВК» старалась решить не только проблему жилья, но и проблему занятости. Так, был поставлен вопрос о переносе в Алексеевку из земли Баден-Вюртенберг швейной фабрики на 150 рабочих мест. Для создания благоприятного инвестиционного климата была получена гарантия Министерства экономики Германии о страховании вложений немецких предпринимателей от политического риска [8].

Немаловажную роль в развитии международных связей области продолжали играть встречи деловых кругов. Осенью 1998 г. контактную серию переговоров с новосибирскими предприятиями провели девять крупнейших немецких фирм и банков, таких как «Сименс», «Крупп», «Коммерц-Банк» и др.

Большую роль в развитии международного сотрудничества продолжала играть организация выставок. Новосибирск постоянно принимал участие в крупнейшей в мире Ганноверской промышленной ярмарке. Ежегодно на Ганноверской ярмарке формировались информационные стенды Новосибирской области и ассоциации «Сибирское соглашение». Участие в них позволило привлечь в Новосибирск современные технологии, в том числе организовать производство горношахтного оборудования по технологии немецкой фирмы «Шмидт Унд Кране» на ПО «Сибсельмаш» (Новосибирск), поставить оборудование фирмы «Пфафф» для производства обуви компанией «Вестфалика» (Новосибирск), пивоваренного оборудования из Баварии для завода «Собол» и т. д. Регулярным также было участие Новоси-

бирской области в Международной ярмарке «Зеленая неделя» в Берлине. Здесь заключались контракты на поставку зерна и других товаров продовольственной группы из Сибири и встречных закупок посевной и уборочной техники [30, с. 104].

Заметным событием для Сибири стал визит в Германию делегации Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», посетившей Мюнхен, Берлин и Ганновер, Всемирную выставку «ЭКСПО-2000». На выставке прошли Дни Сибири, которые вызвали живой интерес германских деловых кругов. В делегации и на выставке был представлен и Новосибирск [17].

В 2000 г. администрацией области совместно с Торговым бюро посольства Австрии была проведена «Экономическая миссия» и переговоры австрийских предпринимателей с руководителями новосибирских предприятий, представляющих машиностроительную, легкую, деревообрабатывающую промышленность, строительную индустрию, экологию, банковскую сферу [19].

В конце 1990-х гг. активно развивалось сотрудничество в сфере здравоохранения. Особого внимания заслуживает деятельность фирмы «Никомед Ойстроп Маркетинг Сервисес ГМБХ» (Австрия), которая являлась производителем высококачественных лекарственных препаратов различных групп и аптечной косметики. Ее представители регулярно проводили лекции в лечебных учреждениях и аптеках Новосибирской области, участвовали в медико-фармацевтических выставках и ярмарках. Представительство фирмы осуществляло спонсорскую помощь, принимало участие в проведении благотворительной акции «АнтиСПИД», которая была организована муниципальным консультационно-диагностическим центром для детей и подростков. Были выделены средства на проведение регионального симпозиума врачей-радиологов.

Австрийская фирма «Берингер Ингельхайм Фарма ГМБХ» в 1997 г. на гуманитарной основе передала лечебным учреждениям Новосибирской области лекарственные препараты для детей с онкогематологическими заболеваниями в благотворительный фонд «Надежда», а также кардиологическим бригадам и отделениям «Скорой помощи». Одновременно была оказана спонсорская помощь в размере 3 000 долл. США медицинскому институту [20]. Аналогичную помощь региону, как уже было сказано, оказала фирма «Сименс» (ФРГ) [27].

Как видим, международная деятельность на территории Новосибирской области в 90-х гг. XX в. отличалась высоким динамизмом.

Особое внимание в этот период уделялось внешнеэкономической деятельности. Ее осуществляли почти тысяча предприятий и организаций области. В первой половине 1990-х гг. областью было подписано более 300 соглашений о взаимовыгодном экономическом сотрудничестве с регионами зарубежных государств. Ведущее место во внешних связях Новосибирской области в этот период занимала Германия.

Список литературы

1. *Бормотова Л.* Саксония — Сибирь: прямой диалог бизнесменов // *Деловая Сибирь*. 1994. № 36. С. 4.
2. *Водичев Е. Г.* Европейский союз и Сибирь. Опыт реализации программ технического содействия в Сибирском регионе. Новосибирск, 2004. 464 с.
3. *Гамалей Т.* Налоговые льготы привлекут иностранных инвесторов // *Деловая Сибирь*. 1994. № 37. С. 6.
4. *Гамалей Т.* Немецкие фирмы ищут партнеров // *Деловая Сибирь*. 1994. № 34. С. 17.
5. *Государственный архив Новосибирской области (ГАО).* Ф. Р. 1375. Оп. 1. Д. 2467. 1992. Л. 12.
6. *Государственный архив Новосибирской области (ГАО).* Ф. Р. 2196. Оп. 1. Д. 19. 1994. Л. 12.
7. *Государственный архив Новосибирской области (ГАО).* Ф. Р. 2196. Оп. 1. Д. 5. 1992. Л. 1.
8. *Готлиб М.* Здесь уже город заложен // *Новая Сибирь*. 1996. 26 июля. С. 3.
9. *Григорьева Т.* За пультом театрального оркестра — маэстро из Штутгарта // *Сов. Сибирь*. 1992. 3 июня.
10. *Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации.* М., 2001. 352 с.
11. *Новосибирская область: итоги и перспективы.* Новосибирск, 1998. С. 42.
12. *Новосибирский аэропорт: место встречи зарубежных фирм // Русская Азия.* 1994. № 10. С. 3.
13. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 2. 1991. Л. 8.
14. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 4. 1992. Л. 4—5.
15. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 22. 1995. Л. 3.
16. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 23. 1993. Л. 8.
17. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 43. 2000. Л. 1—6.
18. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 59. 1997. Л. 5—9.
19. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 83. 2001. Л. 11.
20. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 83. 2001. Л. 6.
21. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 53. 1997. Л. 12.
22. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 774. Оп. 1. Д. 431. 1995. Л. 17.
23. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 774. Оп. 1. Д. 155. 1993. Л. 2.
24. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 774. Оп. 1. Д. 452. 1995. Л. 4.
25. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 31. 1994. Л. 12.
26. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 4. 1994. Л. 4.
27. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 703. Оп. 1. Д. 83. 2001. Л. 7—8.
28. *Новосибирский городской архив.* Ф. Р. 774. Оп. 1. Д. 52. 1992. Л. 2.
29. *Плотникова О. В.* Новосибирск в системе международных отношений. Перспективы развития // *Сибир. междунар.* 2001. № 3. С. 14—18.
30. *Цыплаков И. Ф.* Новосибирск. История. События. Факты // *Новосиб. архив. вестн.* 2007. № 22. С. 104—131.

O. L. Chernobay

FORMS AND METHODS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE NOVOSIBIRSK REGION IN THE FIRST HALF OF THE 90-S OF THE XX CENTURY

The main directions and forms of international relations of the regions were determined by such factors as economic interest, geopolitical position of the country and the region, regional structure of production, availability of personnel, experience, international, state and regional legal field, within which entities carried out their activities, etc. According to our studies, the main objectives of the representative offices of foreign firms in the analyzed years were to establish contacts with Russian enterprises and organizations, advertising and exhibition activities, development of a dealer network, training of specialists. Most of the representative offices carried out active work in these areas on the territory of the city and region, as well as the Siberian region as a whole.

Keywords: international relations of the Novosibirsk region, international relations of regions, forms and methods of foreign economic relations, joint ventures, representative offices of firms.

В. Е. Черноскутов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

О РОЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Принята к публикации 12.09.2019

В статье рассматривается опыт Сибирской академии государственной службы в развитии международного сотрудничества, роль и значение последнего в профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, реформировании и развитии государственной и муниципальной службы. Особое внимание уделяется анализу сотрудничества с зарубежными организациями и образовательными учреждениями Германии, Великобритании, Нидерландов, Франции в процессе реализации международных проектов, проведения международных научно-практических конференций по проблемам подготовки кадров для системы государственного управления, борьбы с коррупцией и развития лидерства на государственной службе. Показано взаимодействие с зарубежными партнерами в становлении новых направлений в работе органов власти по управлению персоналом, социальной защите и жилищно-коммунальным хозяйством. Анализ накопленного опыта показывает, что международное сотрудничество способствовало повышению эффективности работы Сибирской академии государственной службы в профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих и совершенствованию деятельности органов власти Сибирского региона.

Ключевые слова: международное сотрудничество, международные проекты, государственные и муниципальные служащие, профессиональная подготовка, образовательные организации, зарубежные партнеры.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-39-48

Государственная гражданская и муниципальная служба, как важнейший вид деятельности, требует постоянного, непрерывного развития и совершенствования профессионализма и компетенций управленческих кадров, что закреплено федеральными законами и иными нормативными актами. В современных условиях реформирования и развития государственной и муниципальной службы существует насущная потребность в изучении опыта международного сотрудничества в вопросах профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, государственного и муниципального управления. Это обусловлено необходимостью изучения практики управления подготовкой кадров в условиях рыночной экономики. Зарубежные страны имеют многолетний опыт работы в этих условиях. Изучение подходов к профессиональному развитию государственных служащих, сложившихся в зарубежных странах, как подчеркивают специалисты, необходимо прежде всего для оценки возможностей их применения в российской практике [1]. Естественно, речь идет о творческом подходе к заимствованию некоторых элементов зарубежного опыта, а не о бездумном их копировании.

Вопрос о развитии международного сотрудничества российских организаций с зарубежными партнерами в области государственного управления в настоящее время является достаточно актуальным. Доктор политических наук профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) В. В. Огнева в своем исследовании отмечает, что сегодня наиболее активно в этой области взаимодействуют с зарубежными партнерами страны СНГ. Они совместно разрабатывают специальные концепции и программы, связанные с модернизацией государственной службы, повышением качества профессиональной подготовки кадров. Участие России в данном процессе, указывает В. В. Огнева, явно минимизировано, что ведет к фрагментарности международных связей Российской Федерации в такой важной сфере, какой является гуманитарное сотрудничество [9].

Определяя пути развития международного сотрудничества в области государственного управления профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, необходимо констатировать, что в 1990—2000-х гг. многие российские организации и образовательные учреждения активно сотрудничали с зарубежными партнерами. Это подробно показано в сборнике материалов, подготовленных по ре-

зультатам социологического мониторинга, проведенного Центром социологических исследований по заказу Федерального агентства по образованию Российской Федерации [2]. Международное сотрудничество по проблемам профессиональной подготовки государственных служащих в эти годы активно развивалось. Многие специалисты и преподаватели российских вузов изучали опыт государственной службы непосредственно в зарубежных странах, таких как Великобритания, Франция, Германия, Нидерланды, Италия, США. Происходил обмен научной и учебной литературой между учебными заведениями (отечественными и зарубежными), осуществляющими функцию подготовки государственных служащих. Активное сотрудничество с зарубежными партнерами осуществляла Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и региональные академии государственной службы.

Следует отметить, что в 1990-х гг. государственная служба в Российской Федерации прошла начальную стадию становления, существовали значительные проблемы в ее кадровом обеспечении. Многие государственные и муниципальные служащие не имели управленческой подготовки, опыта работы в рыночных отношениях. Возникла острая потребность в создании в органах власти системы работы с кадрами, в профессиональном развитии государственных и муниципальных служащих, в разработке соответствующих образовательных программ, методик обучения персонала, в подготовке преподавателей.

При решении указанных проблем российские организации и вузы активно знакомилась с международным опытом государственного управления и профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, сотрудничали с зарубежными партнерами в ходе реализации многочисленных управленческих проектов. Сегодня важно показать, что международное сотрудничество в 1990—2000-х гг. было продуктивным и полезным обеим сторонам, об этом убедительно говорит многолетняя практика многих российских вузов, в том числе и опыт работы Сибирской академии государственной службы (с 2010 г. Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС).

Сибирская академия государственной службы с начала своей деятельности (1991 г.) уделяла большое внимание развитию международного сотрудничества, изучению зарубежного опыта в профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих.

В рамках международного сотрудничества для академии представляли интерес зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, разработки нормативных правовых актов, которые устанавливают цели, задачи, порядок обучения управленческих кадров, требования к образовательным программам, определяют функции и полномочия органов государственной и муниципальной служ-

бы, а также порядок организации конкурсов при отборе кандидатов на государственную службу и квалификационных экзаменов при выдвижении государственных и муниципальных служащих на более высокие должности, подходы в борьбе с коррупцией, деятельность муниципальных органов власти, их взаимодействие с населением и др.

Международное сотрудничество Сибирской академии государственной службы (СибАГС) реализовывалось по следующим направлениям:

- обмен опытом с зарубежными учреждениями, образовательными и исследовательскими центрами по вопросам государственного и муниципального управления, профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих;

- приглашение иностранных преподавателей и специалистов для совместного проведения семинаров, занятий с преподавателями, студентами и слушателями;

- организация зарубежных стажировок преподавателей, слушателей, студентов, государственных и муниципальных служащих;

- участие преподавателей и студентов в международных конференциях, семинарах, форумах и т. д.;

- изучение зарубежного опыта в ходе лекционных и практических занятий.

Эти направления развивались прежде всего в рамках реализации многочисленных международных проектов и программ, в которых принимала участие академия. К числу важнейших проектов в первую очередь следует отнести международный проект «Поддержка администраций Новосибирской, Кемеровской и Томской областей Западной Сибири» (февраль 1995 г. — июнь 2001 г.). С российской стороны в проекте участвовали администрации Новосибирской, Кемеровской, Томской областей. Сибирская академия государственной службы выступала организатором и координатором проекта. С европейской стороны в проекте участвовали организации и учебные заведения из шести стран (Англия, Германия, Дания, Нидерланды, Ирландия и Португалия). Активное участие в реализации проекта принимали эксперты из Нидерландов: Питер Книпп — директор Ассоциации голландских муниципалитетов, Кейс Мак — вице-президент Ассоциации, Луис Смит — ведущий эксперт Международного проекта МАТРА и др. Менеджером проекта с европейской стороны в течение всего периода работала Доротея Фрон (Германия). С российской стороны руководителем проекта был ректор академии Е. А. Бойко, координацию работы в рамках проекта осуществляли В. Е. Чернокутов — проректор академии по межрегиональному и международным связям и М. В. Тясто — начальник международного отдела. Этот проект реализовывался в рамках программы ТАСИС.

Основная цель данного проекта — за счет обучения и консультаций государственных и муниципальных служащих улучшить деятельность

областных и местных администраций в управлении персоналом, социальной защитой и жилищно-коммунальным хозяйством. В достижении поставленной цели ключевое место отводилось Сибирской академии государственной службы, повышению уровня ее работы по профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, превращению ее в региональный учебно-методический центр подготовки управленческих кадров. Следует отметить, что проект начинался в условиях слабо развитой законодательной базы, еще не были приняты федеральные законы «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об общих принципах местного самоуправления», законодательная база по вопросу профессиональной подготовки управленческих кадров практически отсутствовала. Сотрудничество СибАГС с администрациями только начиналось.

На начальной стадии проекта его участникам пришлось преодолевать многочисленные проблемы, среди которых можно выделить:

- отсутствие опыта участия в подобных проектах;
- сложность адаптации двух различных культур и подходов;
- несходство проблем, особенно в управлении персоналом, сибирских регионов;
- сложности в организации совместной работы многочисленных участников проекта: экспертов ЕС, преподавателей, специалистов областных администраций;
- отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих порядок прохождения государственной и муниципальной службы, статус служащего, процедуры работы с персоналом и др.;
- проблемы взаимодействия между региональными и муниципальными органами управления социальной защиты (в сфере социальной защиты населения не осуществлялся мониторинг социального самочувствия населения, профессиональный уровень социальных работников оставался достаточно низким и др.);
- отсутствие системной работы по подготовке руководителей и специалистов для органов ЖКХ и др.

В ходе реализации данного проекта сотрудничество его участников крепло и совершенствовалось по всем направлениям совместной работы и достигало поставленных целей. Повысилась эффективность работы академии как регионального специализированного учебного заведения, стала оказываться научно-методическая, образовательная поддержка администраций в становлении новых направлений работы: управления персоналом, ЖКХ и социальной сферой. Проект оказал существенное влияние на совершенствование учебно-методической работы СибАГС: 40 преподавателей академии прошли трехэтапную программу повышения квалификации в России, из них 24 преподавателя в сентябре 1996 г. прошли трехнедельную стажировку в учреждениях, учебных центрах Голландии, Германии и Дании. Пре-

подаватели, разрабатывающие курсы по управлению персоналом, прошли стажировку в Датской школе государственной службы. Преподаватели, разрабатывающие учебные курсы по вопросам ЖКХ, социальной работе, прошли стажировку в учебных заведениях Германии. Кроме того, преподаватели академии познакомились с практикой работы Открытого Лондонского университета по методическому обеспечению учебных дисциплин. Преподаватели — участники проекта разработали 24 учебных курса, составивших основу учебного плана трех специализаций: «Управление персоналом», «Менеджмент социальной сферы», «Управление ЖКХ». В академии началась целенаправленная подготовка управленческих кадров по данным специализациям.

При поддержке проекта получила развитие и сеть специализированных учебных центров для государственных и муниципальных служащих. В Томске активизировалась работа факультета СибАГС, в Кемерове начал работать учебный центр при администрации области. Проект в определенной мере способствовал появлению таких учебных центров и в других регионах Сибири: Бурятии, Усть-Илимске, Иркутске. Проект оказал существенное влияние и на развитие региональных связей СибАГС, были заключены договоры о сотрудничестве академии с администрациями Новосибирской, Кемеровской и Томской областей.

Важным результатом проекта стало повышение эффективности работы по управлению персоналом, управлению социальной сферой и ЖКХ в областных администрациях — участниках проекта. При участии зарубежных экспертов, преподавателей СибАГС специалистами администраций были разработаны нормативные документы, определяющие полномочия, функции, задачи, порядок работы соответствующих структурных подразделений, занимающихся вопросами управления персоналом, социальной сферой, ЖКХ; подготавливались должностные инструкции и положения об отделах и комитетах, методики оценки и стимулирования кадров, проведения конкурсного отбора и аттестации персонала и др. При разработке соответствующих нормативных документов существенную консультативную поддержку оказали эксперты из Германии г-н Фогель, г-н Ширмер, г-н Матцат и др.

Следует отметить, что сроки реализации проекта совпали по времени с процессами реального реформирования государственного и муниципального управления в Новосибирской, Кемеровской и Томской областях, формирования нормативно-правовой базы государственной и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. В эти годы были приняты законы о государственной службе в Новосибирской и Томской областях. В Кемерове был подготовлен проект этого закона. В Новосибирске был принят также закон «О социальной защите населения Новосибирской области».

Таким образом, можно констатировать, что данный проект внес существенный вклад в повышение эффективности работы Сибирской академии государственной службы как специализированного регионального учебно-методического центра по профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, в становление и совершенствование работы органов государственной и муниципальной власти Сибирского региона в сфере управления персоналом, социальной защитой населения и жилищно-коммунальным хозяйством.

Вторым крупным международным проектом, в котором активно участвовала Сибирская академия государственной службы, явился проект «Преодоление дистанции между местными органами власти и населением в Российской Федерации: Новосибирск, Томск, Кемерово, Алтайский край» (2003—2006 гг.). Академия выступала организатором и координатором проекта с российской стороны, а Ассоциация муниципалитетов Голландии — с европейской стороны. В проекте принимали участие также организации из Чехии и Украины. В ходе реализации данного проекта были открыты и оборудованы информационные центры по работе с населением в пяти пилотных муниципалитетах: городе Топки Кемеровской области, Шегарском районе Томской области, городе Барнауле и городе Бийске Алтайского края, Искитимском районе Новосибирской области, на базе которых отработывались новые технологии работы с населением.

В рамках реализации данного проекта были открыты информационно-консультационные центры (ИКЦ), работающие по принципу «одного окна». Они положили начало целенаправленной работе органов местного самоуправления с населением, сыграли важную роль в создании эффективной муниципальной информационной системы в Сибирском регионе. Деятельность ИКЦ с момента их создания была направлена на обеспечение качественного и оперативного информирования населения о деятельности муниципалитетов и вовлечение общественности в принятие управленческих решений. ИКЦ, используя информационно-обучающие сайты районных администраций, начали оперативно оказывать гражданам разнообразные услуги:

- поиск социальной и правовой информации по запросам населения;
- выполнение всех видов справок;
- подборку нормативных актов и комментариев к ним;
- организацию приема граждан у главы и заместителей главы администрации;
- разработку и распространение информационных материалов, буклетов;
- оформление и обновление стационарных информационных стендов;
- разработку и издание телефонных справочников;
- подготовку и проведение информационных кампаний по актуальным проблемам: «Здо-

ровый образ жизни», «Поддержим чистоту в районе», «Молодая семья — будущее нашего города» и др.

Накопленный опыт работы в ходе проекта получил широкое распространение в Сибирском регионе. Большую работу в этом плане проделала Сибирская академия государственной службы. В рамках реализации проекта в академии была сформирована группа тренеров из числа преподавателей — 18 человек, которые разработали модульные учебные курсы по обучению муниципальных служащих основам современного менеджмента, эффективного взаимодействия с населением. В середине проекта вся группа тренеров прошла стажировку в Нидерландах. Разработанные преподавателями тренинги апробировались в пилотных муниципалитетах при участии голландских экспертов, а после окончания проекта широко использовались в системе повышения квалификации муниципальных служащих Сибирского региона.

В ходе реализации данного проекта руководители и сотрудники информационных центров прошли стажировку в Нидерландах и неоднократно проходили повышение квалификации в СибАГС по вопросам эффективного взаимодействия с населением, принимали участие в семинарах-тренингах, которые проводили тренеры — преподаватели академии.

Важным результатом данного проекта явилось и создание 19 мая 2006 г. Ассоциации муниципалитетов Новосибирской области, которая стала координировать сотрудничество муниципалитетов и распространять передовой опыт их взаимодействия с населением. В состав ассоциации вошло 490 муниципалитетов Новосибирской области.

Проблема взаимоотношений между органами местного самоуправления и населением остается важной и актуальной для современной России. Органы власти призваны изучать и учитывать мнение, интересы населения, совершенствовать формы и методы привлечения граждан к разработке и реализации муниципальной политики.

Информационные центры, созданные в ходе реализации международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением», эффективно работали, добились признания в администрациях и среди населения. Практика доказала жизнестойкость информационных центров и их подходов к работе с населением. После завершения международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением» (2006 г.) работа по совершенствованию взаимодействия между органами местного самоуправления и населением получила дальнейшее развитие. Это наглядно видно на примере Искитимского района, где в 2007 г. при юридическом отделе районной администрации был создан мобильный (выездной) информационно-консультационный центр, который стал периодически проводить выездные заседания в муниципальных образова-

ниях района. В 2011 г. в Искитиме была разработана программа развития стационарных информационно-консультационных пунктов (ИКП) в муниципальных образованиях района на 2011—2013 гг., а в 2014 г. была принята программа социально-правового информирования населения через сеть информационно-консультационных пунктов на 2014—2016 гг.

В настоящее время на территории Искитимского района функционирует 14 стационарных информационно-консультационных пунктов при муниципальных образованиях, оснащенных компьютерной техникой, факсами, информационными стендами, правовой поисковой системой «Гарант». Работа стандартных ИКП стала для населения реальной возможностью не только быть в курсе событий, но и оперативно получать необходимую информацию и участвовать в разработке муниципальной политики. Только в 2014 г. в стационарные ИКП поступило 1 334 обращения граждан, по которым они получили квалифицированные разъяснения. Опыт взаимодействия информационно-консультационных центров с населением, накопленный в ходе реализации проекта, и в последующие годы необходимо изучать, использовать и совершенствовать в современных условиях.

В течение 20 лет Сибирская академия государственной службы плодотворно сотрудничала с органами государственной и муниципальной власти, учебными центрами Франции — Региональными институтами администрации (РИА) в городах Нанте, Лилле, Лионе. В рамках сотрудничества с французскими институтами региональных администраций большое внимание уделялось вопросам подготовки кадров, взаимодействия органов муниципальной и государственной власти, совершенствования их работы с населением. Эти вопросы подробно обсуждались в ходе российско-французских семинаров, которые проходили в СибАГС в 1992—1994, 1997 гг. при участии французских экспертов.

В 1999—2000 г. при активном участии академии успешно был реализован международный проект «Сравнительный анализ трансформации действующих систем муниципального управления в ходе реформ 70-х годов во Франции и 90-х годов в России (на примере городов Нант и Томск)». Руководителем проекта с французской стороны выступал П. Фурнере — генеральный инспектор администрации мэрии города Нанта, с российской стороны — А. М. Дронников — первый заместитель мэра города Томска, а СибАГС координировала работу. В рамках проекта муниципальные служащие Томска и преподаватели академии знакомились с французским опытом формирования местных бюджетов, практикой взаимодействия муниципалитетов с населением, социальной политикой в ходе стажировки в мэриях Нанта и Люсона. Данные вопросы подробно обсуждались и на международном семинаре, проходившем в СибАГС 30 ноября 1999 г., с участием экспертов из Франции. Активное участие

в проекте принимал Эрик Журнель — генеральный секретарь города Люсона, который как во время визита в Томск, так и во время приема российской делегации во Франции подробно знакомил российских специалистов с французским опытом работы муниципалитетов по оказанию социальной помощи малообеспеченным гражданам. Проект способствовал выработке путей формирования системы взаимодействия муниципальных и государственных органов на региональном уровне и разработке соответствующих образовательных программ подготовки государственных и муниципальных служащих.

Интересный и полезный опыт работы в данном направлении был накоплен также в ходе реализации российско-французского проекта «Развитие административного сотрудничества между органами местной и государственной власти» (2004—2005 гг.). Примечательно, что с российской стороны помимо Сибирской академии государственной службы в нем участвовали Волго-Вятская и Орловская академии государственной службы. Это позволяло посмотреть на проблему более широко, узнать различные подходы к ее решению во Франции и России. В ходе реализации данного проекта рассматривались проблемы сотрудничества между органами местной и государственной власти, разнообразные вопросы работы с населением, межмуниципальной кооперации и создания различных ассоциаций между муниципалитетами. В ноябре 2004 г. участники проекта — специалисты из органов власти и управления Новосибирска прошли стажировку в мэрии города Лиона. В рамках реализации данного проекта 7—9 июня 2005 г. в СибАГС при поддержке посольства Франции в России прошел семинар «Реформа местного самоуправления: опыт России и Франции». С российской стороны в семинаре приняли участие представители органов государственной власти и местного самоуправления Сибирского региона, преподаватели СибАГС (всего 35 человек). С французской стороны участвовали г-жа Надин Боноталь — начальник отдела повышения квалификации и международного сотрудничества ИРА города Лиона, г-н Патрик Барбаст — уполномоченный по финансовым вопросам и госзаказам и г-н Антуан Дефретье — начальник отдела качества административных услуг. Материалы семинара были опубликованы в сборнике статей и доведены до сведения органов государственной и муниципальной власти Сибирского федерального округа (СФО).

В июне 2007 г. Сибирская академия государственной службы совместно с Национальным центром территориальной государственной службы Франции провели международный семинар «Управление человеческими ресурсами в системе государственной службы: опыт России и Франции». В семинаре приняли участие более 60 государственных и муниципальных служащих СФО, около 20 преподавателей сибирских вузов.

Знакомство с зарубежным опытом показало, что во Франции система обучения государствен-

ных служащих отличается стройностью и продуктивностью, в нее входит ряд специальных учебных заведений, важнейшее из них — Национальная школа администрации (ЭНА). Она готовит государственных служащих высшей категории. Окончание ЭНА открывает путь к самым высоким административным должностям. В пяти городах: Бастиа, Лилле, Лионе, Меце, Нанте — работают региональные институты администрации, готовящие кадры для государственной и муниципальной службы, для министерств и муниципалитетов, в некоторых из них есть и собственные специализированные школы [7]. Во Франции широко применяется обучение на рабочем месте, часто кадры направляются на стажировку. При повышении квалификации набор дисциплин составляется исходя из функций должности, на которой находится или планирует работать специалист. Знакомство с французским опытом способствовало повышению эффективности работы СибАГС по профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, формированию системы работы по подготовке кадров в СФО.

Следует отдельно выделить многолетнее сотрудничество Сибирской академии государственной службы с организациями, учреждениями, учебными центрами Германии. В 1990-х гг. велось плодотворное сотрудничество с Федеральной академией управления при МВД Германии, в 2000-х — с Баварской школой управления в Мюнхене (БШУ) и мэрией города Ландсхута. В рамках сотрудничества с БШУ проводились стажировки преподавателей, государственных и муниципальных служащих, семинары и дискуссии.

С Баварской школой управления академия заключила долгосрочный договор о сотрудничестве. В его рамках организовывался обмен преподавателями и специалистами. Например, в декабре 2005 г. пять сотрудников академии, в том числе двое из ее филиалов, прошли стажировку в Германии, где изучали методику подготовки преподавателей и опыт привлечения специалистов-практиков к образовательной деятельности. Совместными усилиями СибАГС и БШУ в 2007—2009 гг. были организованы стажировки глав муниципальных образований СФО в Германии. Темы стажировок «Благоустройство территории и охрана окружающей среды», «Организация начального и среднего профессионального образования».

В течение 1995—2010 гг. академия успешно сотрудничала с Германской школой академических обменов (ДААД), а также с фондом Роберта Боша. Преподаватели фонда, носители немецкого языка, на протяжении ряда лет работали в академии в качестве преподавателей, вели языковую подготовку студентов, готовили их к обучению в Германии в период их стажировки.

В ходе сотрудничества с организациями и учебными центрами Германии особое внимание уделялось проблемам муниципального управления. 13—17 сентября 1995 г. на базе СибАГС успешно прошел российско-германский семинар

по вопросам местного самоуправления. С немецкой стороны в семинаре приняли участие девять высококвалифицированных экспертов, в том числе г-н Клаус Хеннинг Розен — начальник управления Министерства внутренних дел ФРГ, д-р Юрген Харбик — председатель правления Баварской школы государственного управления, г. Мюнхен, д-р Йоахим Фольмут — представитель Федеральной академии государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ и др. 27 ноября — 2 декабря 1995 г. в академии прошел второй российско-германский семинар на тему «Общие и специфические проблемы перехода к рыночным методам хозяйствования и местного самоуправления в городах Сибири и Германии».

Многолетнее международное сотрудничество показало, что в Германии, так же как и во Франции, сложилась система профессиональной подготовки государственных служащих. Подготовка чиновников повышенного ранга осуществляется разветвленной сетью учебных центров, так называемых высших профессиональных школ государственного управления. Наряду с соответствующей высшей школой Федерации аналогичные школы работают в федеральных землях. Кроме того, специальные учебные заведения и учебные центры имеют некоторые ведомства, занимающиеся также и повышением квалификации чиновников. Условием приема в высшую профессиональную школу является поступление на государственную службу [6]. Знакомство с опытом Германии также способствовало совершенствованию работы СибАГС по профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, укреплению ее взаимодействия с органами власти.

В 1996—2000 гг. в рамках подготовки работников социальных служб Новосибирской области Сибирская академия государственной службы плодотворно сотрудничала с Миланским католическим университетом. В рамках реализации договора о сотрудничестве итальянские специалисты принимали участие в разработке образовательных программ и проведении занятий на курсах повышения квалификации социальных работников, которые проходили в академии. Сотрудничество с Миланским католическим университетом положило начало целенаправленной работе СибАГС по подготовке социальных работников. В настоящее время эта работа продолжается в рамках сотрудничества Сибирского института управления с негосударственной некоммерческой организацией МАКСУРА, созданной в Новосибирске в 2000 г. Эта организация входит в сеть итальянского фонда AVSI, который разрабатывает и реализует проекты в социально-культурной сфере, направленные на поддержку групп населения, нуждающихся в особой защите.

Важным направлением международного сотрудничества Сибирской академии государственной службы явился проект «Лидерство в государственной службе». Цель проекта — подготовка

лидеров для органов власти Сибирского региона. Активное участие в организации и реализации проекта принимал Адель Сафти, международный эксперт, автор многочисленных публикаций по проблемам лидерства на государственной службе.

Крупным международным событием в работе по данному проекту явился 9-й Глобальный лидерский форум, который прошел 2—6 мая 2007 г. на базе академии. Тема форума «Лидерство и общественное служение». В форуме приняли участие более 150 человек, в том числе 21 зарубежный участник из 9 стран мира. На открытии форума выступил В. А. Толоконский — губернатор Новосибирской области, он поддержал идею провести 10-й юбилейный форум также в Новосибирске на базе СибАГС.

В июне 2008 г. в Сибирской академии государственной службы прошел 10-й, юбилейный, Глобальный лидерский форум «Лидерство и глобализация: вызовы и возможности». В нем приняли участие около 100 человек, из них 20 иностранных экспертов из 10 стран мира. В работе этих форумов участвовали эксперты из США, Великобритании, Германии, Чехии, Эстонии, Грузии, Сингапура, Гонконга, ОАЭ, Канады, Новой Зеландии, Нидерландов.

Важным итогом работы по реализации лидерского проекта явилось открытие в СибАГС в июне 2008 г. филиала кафедры ЮНЕСКО Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации «Лидерство в государственной службе и управлении социально-экономическими процессами». Филиал кафедры ЮНЕСКО проводил многогранную работу по научно-методическому обеспечению подготовки лидеров для Сибирского региона:

- разрабатывал тренинги, учебные курсы по проблемам развития лидерства;
- организовывал работу межкафедрального семинара «Подготовка государственных и муниципальных служащих в условиях административной реформы»;
- проводил семинары для разных категорий руководителей по теме «Лидерство как компетенция руководителя».

Анализируя участие СибАГС в международных проектах, следует отметить также университетский проект «Обучение и исследование по микрофинансированию», в котором партнерами академии были университет штата Вашингтон (США) и Иркутский государственный университет. Проект реализовывался в 2000—2004 гг. при активном участии преподавателей кафедр экономической теории, а также финансов и кредита академии (руководитель проекта — И. В. Брызгалова, доцент кафедры экономической теории). В этот же период (2002—2003 гг.) преподавателями кафедры управления персоналом был успешно выполнен проект «Альтернативные формы разрешения конфликтов» (руководитель проекта — Т. В. Черняк, доцент кафедры).

Международная деятельность Сибирской академии государственной службы была направ-

лена и на создание условий для изучения зарубежного опыта студентами очной формы обучения. В этом плане следует особо отметить многолетнее сотрудничество академии с организациями и учреждениями района Ландсхут, Германия. В течение многих лет ежегодно пять студентов СибАГС, успешно изучающих немецкий язык, проходили трехнедельную стажировку в муниципалитетах района Ландсхут. Результаты стажировки использовались студентами при написании курсовых и дипломных работ, докладывались на научных конференциях и семинарах.

Международное сотрудничество Сибирской академии государственной службы с зарубежными партнерами развивалось также в рамках совместного проведения научно-практических конференций, посвященных проблемам борьбы с коррупцией в органах власти. Так, 27—28 марта 2008 г. в СибАГС состоялась международная научно-практическая конференция «Борьба с коррупцией в сфере государственного и муниципального управления: зарубежный и российский опыт». В конференции участвовало 93 человека из России и 7 человек из стран дальнего и ближнего зарубежья (США, Германия, Великобритания, Франция, Сингапур, Казахстан, Киргизия). По итогам конференции издан сборник статей и принято решение о проведении аналогичной конференции через два года.

2—4 июня 2011 г. на базе СибАГС успешно прошла 2-я Международная научно-практическая конференция «Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления: уроки реформ». В конференции приняли участие более 100 преподавателей и служащих из России и 16 экспертов из США, Сингапура, Южной Кореи, Болгарии, Китая, Казахстана, Армении, Узбекистана, Египта, Кыргызстана. Материалы конференции были опубликованы в сборнике статей и доведены до сведения органов государственной и муниципальной власти СФО.

В 2009 г. на базе СибАГС прошла международная научно-практическая конференция «Подготовка кадров для органов государственного и муниципального управления в условиях реформ: диалог власти, науки, образования». В конференции приняли участие 120 специалистов из Российской Федерации и эксперты из Болгарии, Финляндии, Франции, Казахстана, Узбекистана, Украины. По итогам конференции также был издан сборник материалов.

В последние годы, когда Сибирская академия государственной службы была преобразована в Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, получило развитие международное сотрудничество с профильными академиями и органами власти стран СНГ, в первую очередь Казахстана и Узбекистана, а также Китая и Монголии. Подписаны и реализуются договоры о сотрудничестве Сибирского института управления с академиями государственной службы при президентах Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Кыргызской Республики, а также с рядом про-

фильных зарубежных образовательных учреждений: ИПК государственных служащих Таджикистана, Луганским центром последиplomного образования (Украина), Восточно-Казахстанским государственным университетом им. Д. Серикбаева и др. Это позволяет преподавателям, государственным и муниципальным служащим, проходящим обучение в академии, знакомиться не только с европейским опытом государственного и муниципального управления, но и с опытом работы стран Центрально-Азиатского региона.

Международная деятельность СИБАГС осуществлялась в рамках действия договоров о сотрудничестве с иностранными вузами и организациями. Только в период с 2005 по 2009 г. были подписаны договоры о сотрудничестве с 19 зарубежными организациями, в том числе с сетью институтов и школ государственной службы Центральной и Восточной Европы; Баварской школой управления; Миланским католическим университетом; Флорентийским университетом; университетом зарубежных исследований (Южная Корея); Глобальным лидерским форумом (Ванкувер, Канада); Международной организацией ТИ-РИ (Великобритания); Чешским информационным центром (Прага, Чехия и др.).

Таким образом, участие Сибирской академии государственной службы в международных проектах, активная международная деятельность способствовали повышению качества профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, совершенствованию кадровой работы в Сибирском федеральном округе, проведению реформы государственной и муниципальной службы. Международное сотрудничество в вопросах профессиональной подготовки позволило выделить и ряд общих для всех стран параметров: статус госслужащего закреплён в соответствующих правовых документах; обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки. Кроме того, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировки и т. д. Во многих странах широко развита сеть дистанционного образования, модульный принцип построения учебных программ, постоянное непрерывное повышение квалификации, для многих должностей составляются планы индивидуального развития. Несмотря на определенное сходство подходов в подготовке государственных и муниципальных служащих, разработке основных образовательных программ в разных странах, имеются и существенные отличия в этой работе.

Опыт международного сотрудничества Сибирской академии государственной службы свидетельствует о том, что участие в международных проектах способствует повышению профессионализма российских государственных и муниципальных служащих, поскольку позволяет им при-

обрести новые знания, умения и навыки работы; усиливает мотивацию госслужащих как к самой службе, так и к повышению своего профессионализма; позволяет осуществлять реальные мероприятия для решения задач в рамках сферы компетенции отдельных государственных служащих и всего органа власти. Международное сотрудничество содействует также усилению взаимодействия образовательных учреждений с органами власти и общественными организациями, что в конечном счете способствует усилению взаимопонимания основных общественно-политических сил, построению гражданского общества в России.

Многие российские исследователи (Н. Н. Богдан, А. Е. Лобода, Н. С. Матвеева, В. Н. Меньшова, А. Ю. Москвина, Т. Е. Степанова и др.) на конкретном материале показывают, что зарубежный опыт подготовки государственных и муниципальных служащих может быть полезным в России [1; 4; 6—8; 11]. Следует отметить также, что в настоящее время среди российских исследователей идет дискуссия по проблеме применения зарубежного опыта. Есть сторонники и противники его применения в России [10]. Полагаем, как и многие другие исследователи [11], что использовать его целесообразно, но при его адаптации следует учитывать отечественные особенности, оценивать возможности и перспективы внедрения.

Анализ соответствующих материалов и результатов проводимых нами опросов среди участников международных проектов также показывает, что международное сотрудничество способствует решению профессиональных задач государственных служащих, что сами госслужащие положительно оценивают результаты проектов и считают, что взаимодействие с зарубежными партнерами способствует повышению их профессионализма.

Международное сотрудничество, на наш взгляд, полезно также и западным партнерам: помогает им лучше понять специфику российской системы управления, практику работы российских государственных и муниципальных служащих; извлечь для себя из нее полезные и разумные моменты и самое главное — лучше узнать культуру и традиции российского народа, установить и укрепить дружеские отношения на уровне межличностных отношений, конкретных организаций. Об этом говорят и иностранные исследователи [12; 13].

Следует отметить, что в ходе международного сотрудничества возникали и будут возникать определенные трудности и проблемы. Это прежде всего связано с наличием языкового барьера. Общение происходит в основном через переводчика. Очень часто трудности вызваны незнанием зарубежными экспертами в должной мере российской действительности, а также разницей в менталитете русской, европейской, американской культур. Трудности, проблемы в реализации международного сотрудничества, на наш взгляд, могут и будут успешно преодолеваются и уменьшаться при

регулярных контактах и взаимовыгодном сотрудничестве.

Международное сотрудничество — объективный процесс, особенности которого необходимо изучать в целях оптимизации и повышения его эффективности. Актуальность изучения международного сотрудничества в профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих определяется также тем, что растущая взаимозависимость разных стран мира и общества обуславливает необходимость решать сообща различные управленческие проблемы, а отсюда вытекает необходимость взаимодействовать и в области профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, по решению проблем в этой сфере. Международное сотрудничество в области государственного и муниципального управления, профессиональной подготовки управленческих кадров находится в начальной стадии, количество участников международных проектов, скорее всего, будет возрастать, поэтому необходимо в этой работе опираться на накопленный опыт сотрудничества. Следует отметить, что на сегодняшний день внедрение мирового опыта системы обучения и повышения квалификации в деятельность российских органов уже имеет благоприятные результаты, хотя он применим далеко не во всех государственных структурах и имеет определенные издержки. Но положительных моментов, как показывает практика, намного больше, чем отрицательных [5].

Накопленный опыт международного сотрудничества в 1990—2000-х гг., период его интенсивного и экстенсивного развития, в настоящее время необходимо изучать и использовать в практической работе [3]. При этом важно учитывать, что сотрудничество российских и зарубежных организаций и образовательных учреждений сегодня осуществляется в условиях обострения международной обстановки, антироссийских заявлений правящих кругов ряда западных стран, проведения против России санкционной политики. В этой связи важно всемерно развивать сотрудничество на уровне организаций и учреждений, институтов гражданского общества.

Список литературы

1. *Богдан Н. Н., Бушуева И. П.* Управление непрерывным профессиональным развитием государственных гражданских служащих (региональный аспект) : моногр. / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. ин-т упр. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. 227с.

2. *Взаимодействие* российских вузов с международными фондами и организациями: мониторинг и оценка эффективности. Сборник материалов. М. : ЦСП, 2006.

3. *Иванов Д. И.* Развитие международного сотрудничества российских вузов : дис. ... канд. пед. наук ; 13.00.01. Казань, 2002. 182 с. РГБ ОД, 61:02-13/2036.

4. *Лобода А. Е.* Система подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных гражданских служащих: российский опыт и практика зарубежных стран // ЭГО: ЭКОНОМИКА, ГОСУДАРСТВО, ОБЩЕСТВО-2015, № 4.

5. *Лыгина А. В., Бреусова Е. А.* Проблемы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 2. С. 201—206.

6. *Матвеева Н. С.* Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США // Финансовый журнал. 2014. № 4.

7. *Меньшова В. Н.* Организация государственной и муниципальной службы : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. 292 с.

8. *Москвина А. Ю.* Международное сотрудничество как фактор повышения профессионализма государственных служащих Современной России : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04. Санкт-Петербург, 2002. 189 с.

9. *Огнева В. В.* Потенциал гуманитарного сотрудничества стран СНГ с зарубежными партнерами в области реформирования государственного управления и государственной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 3. С. 194—199.

10. *Свирина Л. Н.* Анализ реализации в России образовательных программ подготовки управленческих кадров // Лидерство и менеджмент. 2017. Т. 4. № 2. С. 55—66.

11. *Степанова Н. С.* Европейский опыт подготовки специалистов по государственному управлению // Государственная служба. 2013. № 2 (82).

12. *Adsera A., Boix C., Payne M.* Are you being served? Political accountability and quality of government // The Journal of Law, Economics & Organization. 2003. N 19. P. 445—490.

13. *Carr J. B.* What have we learned about the performance of council-manager government? A review and synthesis of the research // Public Administration Review. 2015. N 75. P. 673—689.

V. E. Chernoskutov

**ON THE ROLE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN PROFESSIONAL TRAINING
OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES**

The article considers the experience of the Siberian Academy of Public Administration in the development of international cooperation, its role and importance in the state and municipal employees training, the reform and development of public and municipal services. Particular attention is paid to the analysis of cooperation with foreign organizations and educational institutions in Germany, Great Britain, the Netherlands, France in the process of implementing international projects, holding international scientific and practical conferences on the problems of training personnel for the public administration system, combating corruption and developing leadership in the civil service. Interaction with foreign partners in the development of new directions in the work of government bodies for personnel management, social protection and housing and communal services is shown. The analysis of the accumulated experience shows that international cooperation has contributed to increasing the efficiency of the Siberian Academy of Public Administration in the training of state and municipal employees and improving the activities of authorities in the Siberian region.

Keywords: international cooperation, international projects, state and municipal employees, professional training, educational organizations, foreign partners.

РАЗДЕЛ 3
ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

SECTION 3
LAW AND JURISPRUDENCE

А. А. Сердюк

Прокуратура Новосибирской области (Новосибирск, Россия)

НАСТУПАТЕЛЬНОСТЬ КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ДИСКРЕЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ СТОРОНЫ ОБВИНЕНИЯ В ПРЕОДОЛЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ В РАССЛЕДОВАНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ

Принята к публикации 11.10.2019

В статье рассматриваются практические вопросы использования наступательности как направления реализации стороной обвинения своих дискреционных полномочий в целях успешного преодоления противодействия расследованию уголовных дел о взяточничестве; приводятся примеры, иллюстрирующие возможность эффективного наступательного преодоления противодействия посредством правильного использования дискреционных полномочий стороны обвинения.

Ключевые слова: наступательность, преодоление противодействия, взяточничество, дискреционные полномочия, дискретная инициатива.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-50-52

Владеть инициативой — значит
иметь определенное преимущество.

Хосе Рауль Капабланка

Досудебное производство по уголовным делам о взяточничестве начиная с его первоначального этапа в большинстве случаев сопровождается сложными следственными ситуациями, обусловленными оказанием стороной защиты серьезного противодействия, направленного на достижение благоприятного для себя юридически значимого результата. При этом к уголовной ответственности по делам о взяточничестве привлекаются преимущественно лица, обладающие значимым социальным статусом в обществе, действенным административным ресурсом, материальным достатком, что позволяет им организовать как противодействие с учетом спектра своих властных возможностей, так и собственно уголовно-процессуальное противодействие посредством обеспечения себя не только квалифицированными адвокатами, но и навязывания для достижения нужных целей «своих» адвокатов иным участникам уголовного судопроизводства, находящимся в зависимости от этих должностных лиц (например, свидетелям, которые подчинены им по службе).

Кроме того, нельзя недооценивать процессуального оппонента, поскольку субъекты рассматриваемого нами спектра преступлений отличаются развитым логическим мышлением, способностями быстро оценивать сложившуюся ситуацию

и оперативно принимать конкретные решения, имеют знания и навыки (особенно, если это работник правоохранительных органов), позволяющие им скрывать противоправный характер своей деятельности, ее следы.

Согласимся с приводимой и поддерживаемой Ю. П. Гармаевым и другими специалистами позицией ряда авторов, отмечающих, что противодействие предварительному расследованию по делам о коррупционных преступлениях по завершении первоначального этапа расследования и в связи с обретением статуса подозреваемого (обвиняемого) приобретает стратегически выверенный характер [2, с. 50—51].

С начального этапа досудебного производства сторона обвинения начинает сталкиваться с активным противодействием подозреваемого и его защитников, которое должно своевременно прогнозироваться и упреждающе пресекаться (в рамках дискреции предоставленных законом полномочий) посредством наступательного выполнения соответствующих следственных действий. Так, А. Ю. Афанасьев и М. Е. Репин отмечают, что «...расследование начинается неожиданно для взяточников, и успех определяется неотложностью производства оперативно-розыскных мероприятий, следственных и иных процессуальных действий. Их задачей является обнаружение и изъятие предмета взятки, других доказательств и изобличени[е] преступников» [1, с. 213].

Сразу после возбуждения уголовного дела важно рассмотреть вопросы о задержании изобличенного во взяточничестве лица, производстве обысков в его жилище, используя на этом фоне преимущество находящейся на стороне обвинения инициативы и корреспондирующий ей фактор внезапности. Важно своевременно допросить свидетелей, в особенности тех из них, которые так или иначе аффилированы злоумышленнику (родственники, служебные зависимые лица и т. п.). Необходимо своевременно изъять у преступившего закон должностного лица смартфон, содержащий значимые для его изобличения сведения о переписке в мессенджерах «WhatsApp», «Viber», «Skype», «Telegram» и др.: нередки случаи, когда в ходе осмотра таких устройств устанавливаются интересные обстоятельства переписки взяткополучателя с взяткодателем или посредником. Своевременность соответствующих следственных действий как одно из проявлений их наступательности имеет важнейшее значение в вопросе преодоления последующего противодействия.

Как справедливо отмечает И. И. Ординарцев, «...расследование коррупционных преступлений включает в себя нахождение источников информации для доказательств, доказывания, предопределения возможных барьеров и противодействий расследованию и меры их нейтрализации методами криминалистики...» [3, с. 261—262]. Здесь очень важно вовремя установить вероятные источники противодействия, способы его осуществления и тактически правильно использовать весь наступательный арсенал следственных действий, оперативный-розыскных мероприятий и в целом комплекса всех организационных дискреционных полномочий, предоставленных законом следователю и его руководителю.

Так, в практике работы следователя, руководителя следственного органа и надзирающего прокурора автору приходилось сталкиваться с различными ситуациями противодействия, осуществляемого уголовно-процессуальными средствами, в целях сдерживания инициативы следователя на первоначальном этапе расследования взяточничества. В частности, подозреваемым заключалось соглашение с несколькими защитниками из одной коллегии адвокатов, один из которых ежедневно на протяжении двух недель заявлял следователю в день по четыре (пять) объемных мотивированных ходатайств различного содержания, а другой по истечении некоторого времени подавал жалобы на действия и решения следователя, тогда как остальные адвокаты, действуя на опережение, осуществляли опрос потенциальных свидетелей. Тактика, избранная стороной защиты, имела цель процессуально парализовать работу следователя, который должен был все время заниматься разрешением ходатайств, а также вопросами подготовки ответов на жалобы (они, как известно практикующим работникам, *de facto* ложатся на плечи следователя) и в итоге, «захлебнувшись» в ворохе бумажной работы, утратить инициативу в сборе доказательств,

предоставив «пальму первенства» на этом поприще своим процессуальным оппонентам. Отметим, что ходатайства, а позднее и жалобы были подготовлены на высоком профессиональном уровне, содержали множество доводов, каждый из которых подлежал обстоятельной оценке с приведением соответствующих мотивов их опровержения, либо, наоборот, принятия во внимание. Такому уголовно-процессуальному противодействию органом предварительного расследования была противопоставлена правильная реализация ее дискреционных полномочий, регламентированных ст. 163 УПК РФ, связанных с организацией расследования, в виде принятия своевременных решений о создании следственных групп, четкого распределения функциональных обязанностей включенных в ее состав следователей, один из которых занимался исключительно разрешением ходатайств и вопросами подготовки проектов постановлений по жалобам (при необходимости подключался еще один следователь), руководитель готовил ходатайства о производстве обысков, иных следственных действий, отнесенных уголовно-процессуальным законом к его исключительной компетенции, а также одновременно с другими следователями производил обыски по местам жительства, работы и т. п. подозреваемого, допрашивал свидетелей, выполнял иные необходимые на данном этапе следственные действия. Это обусловило нейтрализацию оказанного уголовно-процессуального противодействия и сохранение инициативы и наступательности на стороне следователя.

Утрата стороной обвинения наступательности и, как итог, инициативы лишает ее превосходства, изначально принадлежащего ей на этапе досудебного судопроизводства. Неслучайно в качестве пролога к настоящей работе нами приводятся слова знаменитого кубинского шахматиста о сущностном значении инициативы в интеллектуальном игровом поединке, который в своих основополагающих аспектах схож с поединком процессуальным, также ведущимся по жестко регламентированным правилам с ключевой разницей лишь в том, что на кону не фигуры, пусть даже и процессуальные, а права и свободы граждан, интересы общества и государства. Правильное распоряжение дискреционной инициативой путем обеспечения наступательного темпа расследования — это еще не победа в виде торжества закона и справедливости, но неоспоримое преимущество в ее достижении.

Вместе с тем обратим внимание на то, что при оценке правовых и этических аспектов рассматриваемой проблематики необходимо избегать подмены понятий. Подчеркнем, что, говоря об инициативной, наступательной деятельности стороны обвинения в вопросах преодоления противодействия при расследовании уголовных дел о взяточничестве, мы считаем недопустимым ее отождествление с поспешностью и штурмовщиной, которые, так же как и пассивность, являются проявлением непрофессионализма и нарушения

норм этики в следственной работе и влекут за собой негативные правовые и общественные последствия, идущие вразрез с установленным ст. 6 УПК РФ назначением уголовного судопроизводства.

Чтобы не утратить инициативу и наступательность, сторона обвинения должна чувствовать складывающуюся следственную ситуацию, малейшие изменения которой требуют от следователя быстрой оценки и соответствующей криминалистической реакции с использованием всего спектра предоставленных ему законом следственных и оперативных¹ возможностей. Только в этом случае сторона обвинения преодолит оказанное противодействие и успешно реализует правовой императив, сформулированный в ч. 2 ст. 21 УПК РФ (обязанность принятия мер по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении).

Список литературы

1. *Афанасьев А. Ю., Репин М. Е.* Особенности расследования коррупционных преступлений на первоначальном этапе // Организация предварительного расследования. Проблемы и перспективы : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 20 нояб. 2015 г.) / под ред. А. И. Бастрыкина. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 511 с.

2. *Гармаев Ю. П., Степаненко Д. А., Степаненко Р. А.* Расследование коррупционного посредничества : моногр. М. : Юрлит-информ, 2017. 208 с.

3. *Ординарцев И. И.* Проблемы методики расследования преступлений коррупционной направленности // Организация предварительного расследования. Проблемы и перспективы : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 20 нояб. 2015 г.) / под ред. А. И. Бастрыкина. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 511 с.

A. A. Serdyuk

AGGRESSIVE AS A FACTOR OF IMPLEMENTATION OF THE DISCRETIONAL INITIATIVE OF THE PROSECUTION IN OVERCOMING OPPOSITION TO THE INVESTIGATION OF CRIMINAL BRIBERY CASES

The article discusses the practical issues of using offensiveness as a direction for the prosecution to exercise its discretionary powers in order to successfully overcome opposition to the investigation of criminal bribery cases; examples illustrating the possibility of effective offensive overcoming of opposition through the correct use of the discretionary powers of the prosecution are given.

Keywords: offensiveness, overcoming opposition, bribery, discretionary powers, discretional initiative.

¹ Здесь мы имеем в виду регламентированное п. 4 ч. 1 ст. 38 УПК РФ дискреционное правомочие следователя давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении ОРМ, необходимость в производстве которых следователь усматривает при направлении расследования.

И. Б. Данилов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

Д. Р. Усманова

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Принята к публикации 20.10.2019

В статье освещены отдельные проблемы прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы. Определена роль Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений в соблюдении принципа законности в уголовно-исправительной системе России как заключенными, так и сотрудниками Федеральной службы исполнения наказания. Поднята проблема высокого уровня латентности преступлений и иных нарушений законодательства России в местах лишения свободы. Сформулирован вывод о том, что основным субъектом противодействия выявлению преступлений в местах лишения свободы являются именно сотрудники исправительных учреждений. Основная категория преступлений, совершаемых данными лицами — это превышение должностных полномочий, в том числе сокрытие факта их совершения. Авторами обозначена задача совершенствования методик и форм прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы. Внесено предложение об изменении процедуры направления письменных обращений заключенных в адрес сотрудников прокуратуры, отмечена необходимость реализации личных приемов прокурором граждан, содержащихся в местах лишения свободы, на постоянной, регулярной и конфиденциальной основе.

Ключевые слова: прокурорский надзор, конституционные права и свободы человека и гражданина, заключенные, уголовно-исполнительная система, места лишения свободы, методы и формы прокурорского надзора, нарушение прав заключенных, преступления в местах лишения свободы, расследование преступлений в местах лишения свободы.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-53-57

Целью настоящей статьи является анализ проблем прокурорского надзора и расследования преступлений в местах лишения свободы и внесение предложений по решению отдельных особо значимых вопросов.

В рамках данного исследования необходимо решить следующие вопросы:

— определить актуальность и значимость прокурорского надзора в местах лишения свободы;

— проанализировать имеющуюся практику Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений по данному направлению;

— охарактеризовать основные проблемы, возникающие при осуществлении прокурорского надзора в местах лишения свободы и расследования преступлений;

— внести предложения, направленные на повышение эффективности форм и методов

осуществления данной отрасли прокурорского надзора.

В рамках настоящего исследования использованы научно-прикладные труды следующих авторов: Н. П. Белой, Н. П. Гнедовой, С. Н. Лосевой, Г. А. Майстренко, В. В. Семёнова.

Методологической основой исследования выступают формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, логический методы (анализ литературы и нормативно-правовых источников, систематизация информации, обобщение логических выводов).

Эмпирическую базу исследования составил изученный и обобщенный опыт Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее территориальных подразделений по реализации прокурорского надзора в местах лишения свободы.

Уровень реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина является одним из критериев признания государства правовым и демократическим. В России в 1993 г. на конституционном уровне высшей ценностью были признаны человек, его права

и свободы (ст. 2 Конституции Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

Исходя из этого фундаментальные права и свободы человека должны быть обеспечены независимо от его правового положения и статуса. Привлечение виновного лица к уголовной ответственности не снижает обязанности со стороны российского государства по созданию системы юридических и социально-экономических гарантий реализации указанными лицами своих конституционных прав и свобод. Как отмечает министр юстиции Российской Федерации А. В. Коновалов, основная доля жалоб на нарушения прав человека в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) приходится на российскую пенитенциарную систему, которая не может в кратчайшие сроки изменить сложившийся там десятилетиями порядок содержания заключенных и осужденных в соответствии с европейскими требованиями [5].

Особая роль в обеспечении реализации фундаментальных прав и свобод человека и гражданина в местах лишения свободы принадлежит именно Генеральной прокуратуре Российской Федерации и ее территориальным подразделениям. Начиная с советского периода формирования правового статуса прокуратуры в системе государственных органов власти и управления одним из основных направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (гл. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

В условиях дальнейшего реформирования законодательства России и его надлежащего исполнения и соблюдения президент В. В. Путин перед публичными органами власти поставил задачу снижения количества обращений граждан в ЕСПЧ, в том числе призвал представителей российской прокуратуры активнее защищать конституционные права личности [6].

23 апреля 2019 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации провела специализированное заседание Коллегии «О состоянии законности в сфере исполнения законодательства, направленного на пресечение незаконных методов воздействия в отношении осужденных и содержащихся под стражей лиц» [3]. Всеми участниками Коллегии отмечено, что проблемы обеспечения личной безопасности заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы от неправомерно причиненного вреда их жизни и здоровью, соблюдения законности при принятии процессуальных решений по-прежнему остаются актуальными. Первостепенной задачей признано создание условий гарантированности личных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, особенно при применении к ним

физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В то же время при реализации данного направления прокурорского надзора возникают определенные сложности и трудности организационно-правового характера, что предопределено прежде всего статусом учреждений Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации (ФСИН РФ) как режимных объектов.

Исследованию проблем прокурорского надзора и расследованию преступлений в местах лишения свободы в российской юридической науке посвящено значительное количество научных работ, в том числе монографических и диссертационных, как советского, так и современного периода (И. А. Арабян, Д. М. Бакаев, В. И. Басков, О. В. Батюк, Р. С. Белкин, М. И. Николаева, Е. В. Сопнева, О. Л. Стулина и др.). Имеющиеся научные исследования направлены на анализ эффективности данной отрасли прокурорского надзора, факторов и причин, оказывающих влияние на результативность деятельности специализированной прокуратуры в рассматриваемой сфере общественных отношений, поиск и выработку новых форм и методов организации прокурорского надзора в местах лишения свободы, выявления и расследования преступлений, способствующих снижению уровня латентности преступлений в местах лишения свободы как со стороны осужденных, так и со стороны сотрудников ФСИН РФ.

Традиционные формы и методики реализации рассматриваемой отрасли прокурорского надзора, определение формы прокурорского реагирования на выявленные нарушения были созданы, апробированы и внедрены еще в советский период российской истории данного государственного органа. Как указывает в своем исследовании Н. П. Белая, «...с развитием исправительно-трудового законодательства развивалась и совершенствовалась надзорная деятельность прокуратуры, расширялись полномочия прокуроров, перечень средств прокурорского реагирования» [1, с. 94], которые эффективно применяются и в настоящее время.

При реализации указанной отрасли надзора в работе прокуратуры проявляется многоаспектность деятельности данного органа государственной власти. С одной стороны, российский прокурор выступает государственным обвинителем по уголовным делам, с другой стороны, именно на прокуратуру законодательством Российской Федерации возложена обязанность по обеспечению защиты прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения свободы. Следует отметить, что рассматриваемый вид прокурорского надзора специфичен, имеет свой предмет, цели и задачи.

Предмет прокурорского надзора в данной сфере общественных отношений достаточно обширен и многосторонен. Во-первых, он включает в себя контроль за обеспечением соответствия порядка содержания лиц в учреждениях

и органах ФСИН РФ установленным российским законодательством требованиям, во-вторых, соблюдение определенных отечественным законодательством прав и обязанностей лиц, лишенных свободы, порядка и условий их содержания в местах социальной изоляции; в-третьих, выявление и пресечение фактов превышения должностных полномочий сотрудниками уголовно-исполнительной системы, в-четвертых, привлечение виновных лиц к юридической ответственности, в том числе и к уголовной, устранение нарушений закона в данной сфере. Прокурор при осуществлении рассматриваемого вида надзора «добивается неукоснительного соблюдения мер, принимаемых администрацией учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, по обеспечению безопасности осужденных» [2, с. 244].

В то же время следует отметить высокий уровень латентности конфликтных ситуаций и отдельных видов преступлений, совершаемых в местах лишения свободы как осужденными, так и сотрудниками данных учреждений.

Значительная степень латентности определена рядом факторов: закрытым режимом исправительных учреждений и следственных изоляторов; нежеланием сотрудников данных учреждений выносить имеющиеся проблемы за пределы своего места службы, тем более на рассмотрение в прокуратуру; зависимостью лиц, отбывающих наказание или содержащихся в следственных изоляторах, от руководства исправительного учреждения. Н. П. Гнедова, С. Н. Лосева на основе проведенного им социологического исследования по вопросу обращения заключенных в прокуратуру с заявлением о привлечении сотрудников исправительных учреждений к ответственности за причинение им умышленного вреда здоровью пришли к выводу, что «68 % — готовы рассказать о противоправных действиях насильственного характера, из них 15 % — сообщить о причинении умышленного вреда здоровью только после освобождения из мест лишения свободы либо при анонимном общении с прокурором или иным независимым должностным лицом, который в силу возложенных на него должностных обязанностей может принять меры соответствующего реагирования. Остальные 53 % лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не верят в объективность проведения доследственной проверки и последующее возбуждение уголовного дела по факту умышленного причинения им вреда здоровью в местах лишения свободы» [2, с. 245].

Анализируя проблему противодействия расследования преступлений в местах лишения

свободы, В. В. Семёнов отмечает, что «вопрос о нейтрализации противодействия расследованию преступлений, совершаемых в уголовно-исполнительной системе, продолжает оставаться актуальным» [7, с. 53]. Главным субъектом укрывательства преступлений на территории исправительных учреждений являются сами сотрудники ФСИН РФ.

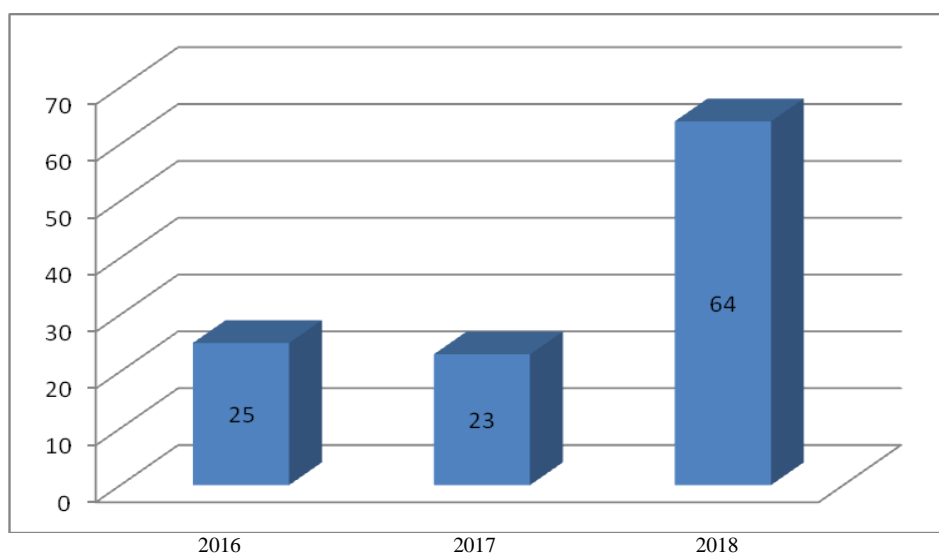
Отмечается и низкий уровень внутриведомственного контроля за соблюдением принципа законности в системе учреждений ФСИН РФ. Так, в рамках заседания Коллегии Генеральной прокуратуры участники констатировали факт, что принятые ФСИН РФ с 2016 г. меры по устранению нарушений закона неэффективны и недостаточны. Отмечалось, что «в ходе ведомственных проверок сотрудниками уголовно-исполнительной системы не выявлялось существенных нарушений, принципиальная оценка нарушениям прав содержащихся в пенитенциарных учреждениях лиц не давалась. Жалобы арестованных и осужденных на недозволенные меры воздействия зачастую оставались без должного реагирования» [3].

Латентными (как со стороны осужденных, так и со стороны государственных служащих) являются такие преступления, как причинение вреда здоровью (особенно легкой и средней тяжести), преступления против собственности (кражи, вымогательства вещей и денег), преступления сексуального характера, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, должностные преступления.

За период 2016—2018 гг. прокурорами по России выявлено 260 нарушений, связанных с несоблюдением требований закона как об основаниях, так и о порядке применения физической силы и специальных средств. Существенный рост таких неправомерных деяний со стороны сотрудников органов и учреждений ФСИН РФ отмечен в 2018 г., когда в ходе прокурорских проверок было выявлено 158 нарушений (в четыре раза больше, чем в 2015 г.) [3].

За период с 2016 по 2018 г. следственными органами возбуждено 144 уголовных дела в отношении сотрудников пенитенциарной системы. Практически во всех случаях (122) действия сотрудников уголовно-исполнительной системы квалифицированы как превышение должностных полномочий.

В 2016 г. возбуждено 25 уголовных дел данной категории, в 2017 г. — 23, а в 2018 г. их количество возросло практически в 3 раза — до 64 уголовных дел (рисунок). При этом почти каждое второе возбуждено по материалам прокурорских проверок [3].



Количество возбужденных уголовных дел против сотрудников ФСИН РФ за превышение должностных полномочий в 2016—2018 гг.

В связи с укрытием преступлений в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы в 2016—2018 гг. также возбуждены уголовные дела. По инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации поставлены на учет в единой системе регистрации преступлений 23 выявленных, но укрытых и не зарегистрированных сотрудниками уголовно-исполнительной системы случая нарушения норм действующего российского уголовного законодательства [3].

Следовательно, в целях обеспечения прав и свобод заключенных, соблюдения принципа законности, исправления осужденных решение проблемы латентности нарушений законодательства Российской Федерации в местах лишения свободы имеет первостепенное значение.

Необходимо пересмотреть формы и методы осуществления прокурорского надзора, в том числе процедуру реализации традиционных методов, в уголовно-исполнительной системе.

В настоящее время к основным методам данной отрасли прокурорского надзора относят: регулярные посещения прокурором (плановые и внеплановые) мест лишения свободы, просмотр личных дел заключенных, рассмотрение жалоб и обращений, поступивших от лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Однако необходимо расширить практику проведения прокурором внеплановых проверок, например с учетом положительного опыта советского периода реализовать внезапные дневные и ночные проверки, в нерабочие (выходные и праздничные дни).

Следует обратить внимание на анонимные обращения, обращения, поступающие в интересах заключенного от его близких родственников, адвоката, соблюдение конфиденциальности такого обращения, периодичности и регулярности приема прокурором заключенных.

На наш взгляд, следует изменить нормы внутриведомственных актов ФСИН РФ о воз-

можности направления письменного обращения лица, находящегося в местах лишения свободы, прокурору только в закрытой форме с обязательной его регистрацией в специальном журнале с отметкой о его принятии на копии для заключенного. Следует установить запрет на вскрытие такие письменных обращений со стороны сотрудников ФСИН РФ.

Также на нормативном уровне необходимо определить порядок проведения, регулярность и периодичность личного приема прокурором заключенных в местах лишения свободы, в том числе создать условия безопасности для конфиденциального общения (без присутствия сотрудников ФСИН РФ) данной категории лиц и представителей прокуратуры.

Прокурору необходимо наладить обратную связь с обратившимися лицами по итогам проведенной им проверки, в том числе с целью предотвращения негативного физического и психического воздействия на здоровье и жизнь осужденного после его обращения в прокуратуру или к представителям общественных советов.

На основании проведенного исследования можно резюмировать, что несоблюдение конституционных (фундаментальных) прав и законных интересов лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, является актуальной проблемой пенитенциарной системы.

С целью уменьшения количества жалоб в ЕСПЧ на работу Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации, на ненадлежащие условия содержания в СИЗО и исправительных учреждениях Министерством юстиции Российской Федерации внесено предложение о введении в России национальных компенсационных выплат лицам (примерно 3 000 евро), пострадавшим от нахождения в данных условиях в противовес европейским стандартам [5].

По нашему мнению, введение такого компенсационного механизма не решает вопросы

соблюдения и защиты фундаментальных прав человека, ставит под сомнение его эффективность при низком уровне доверия граждан к отечественным правоохранительным и судебным органам, возлагая надежду на защиту своих нарушенных прав и свобод именно в международном суде.

В своем исследовании Г. А. Майстренко отмечает, что «нередко сами должностные лица УИС незаконно применяют физическую силу или специальные средства в качестве устрашающего воздействия, либо с целью пресечения возможности осужденного обеспечить защиту своих прав и законных интересов, а также восстановления нарушенных прав, что, несомненно, порождает у пострадавших чувство несправедливости и отсутствия веры в возможность правоохранительных органов оградить их от преступных посягательств» [4, с. 30].

Правозащитники оценивают идею Минюста Российской Федерации как уклонение государства от выполнения возложенных на него конституционных обязанностей, бессилие государства в сложившейся ситуации с реализацией и защитой конституционных прав человека и гражданина в России.

На территории Российской Федерации действенным механизмом выявления правонарушений, в том числе и преступлений, совершаемых как должностными лицами учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, так и самими осужденными, выступает именно деятельность специализированной прокуратуры.

Положительных результатов в рассматриваемом направлении надзора можно достичь при проведении прокурором регулярных внеплановых проверок мест лишения свободы в нерабочее время (выходные и праздничные дни, в ночное время), личного приема граждан на

территории мест лишения свободы на регулярной, постоянной и конфиденциальной основе.

Список литературы

1. *Белая Н. П.* Прокурорский надзор за законностью деятельности исправительно-трудовых учреждений в советский период российской истории // *Человек*. 2014. № 3. С. 94—99.

2. *Гнедова Н. П., Лосева С. Н.* Защита прокурором права на жизнь и здоровье лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы // *Социально-политические науки*. 2018. № 5. С. 244—246.

3. *Коллегия* о состоянии законности в сфере исполнения законодательства, направленного на пресечение незаконных методов воздействия в отношении осужденных и содержащихся под стражей лиц [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1599844/1> (дата обращения: 01.10.2019).

4. *Майстренко, Г. А.* Защита прокурором права на жизнь и здоровье лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы // *Тенденции развития науки и образования*. 2019. № 48. Ч. 4. С. 29—31.

5. *Минюст*: Россия принципиально не будет исполнять некоторые решения ЕСПЧ [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2630734.html> (дата обращения: 01.10.2019).

6. *Путин* призвал прокуроров защищать конституционные права граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/03/14/putin-prizval-prokurorov-zashchishchat-konstitucionnye-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 28.09.2019).

7. *Семёнов В. В.* Противодействие расследованию преступлений: проблемы классификации субъектов и особенности в местах лишения свободы // *Вестник Владимирского юридического института*. 2014. № 3 (32). С. 53.

I. B. Danilov, D. R. Usmanova

PROBLEMS OF PROSECUTION SUPERVISION AND INVESTIGATION OF CRIMES IN PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM

The article highlights certain problems of prosecutorial supervision and investigation of crimes in places of deprivation of freedom. The role of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation and its territorial divisions in supervising the principle of legality in the criminal correction system of Russia is determined by both prisoners and officers of the Federal Penitentiary Service. The problem of a high level of latency of crimes and other violations of the legislation of Russia in places of deprivation of freedom has been raised. The conclusion is made that the main subject of counteraction to the detection of crimes in places of deprivation of freedom are the employees of correctional institutions. The main category of crimes committed by these persons is the abuse of authority, including the concealment of the fact of their commission. The authors outlined the task of improving the methods and forms of prosecutorial supervision and investigation of crimes in places of deprivation of freedom. A proposal is made to change the procedure for sending written appeals of prisoners to prosecutors, the need for personal receptions by the prosecutor of citizens held in places of deprivation of freedom on a permanent, regular and confidential basis is noted.

Keywords: prosecutorial supervision, constitutional rights and freedoms of human and citizen, prisoners, the penal system, places of deprivation of freedom, methods and forms of prosecutorial supervision, violation of prisoners' rights, crimes in places of deprivation of freedom, investigation of crimes in places of deprivation of freedom.

К. О. Неволина

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ХОДЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ И ДОЗНАНИЯ

Принята к публикации 16.08.2019

В рамках данной статьи рассмотрен один из видов прокурорского надзора, предусмотренный Федеральным законом «О Прокуратуре Российской Федерации», произведен анализ надзорных документов.

В целях совершенствования законодательства автор предлагает внести некоторые изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ), расширив процессуальные полномочия прокурора, наделив его правом вынесения мотивированного постановления о возбуждении уголовного дела и последующего направления уголовного дела в следственный орган или орган дознания для организации дальнейшего расследования и принятия окончательного законного и обоснованного решения. При этом автором на примере статистических данных обосновывается необходимость внесения таких изменений в УПК РФ для полного и всестороннего обеспечения прав и свобод граждан в ходе прокурорского надзора за деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие и дознание.

Ключевые слова: органы следствия и дознания, прокурорский надзор, органы прокуратуры, Генеральный прокурор Российской Федерации, полномочия прокурора, соблюдение прав и свобод граждан, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, правоприменительная практика, прием, регистрация и разрешение сообщений о преступлениях.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-58-61

В сложившейся на сегодняшний день правоприменительной практике вопросы обеспечения прав и свобод граждан в ходе прокурорского надзора за работой органов следствия и дознания имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение в правоохранной деятельности. Это связано с тем, что закрепленные в достаточно быстро развивающемся уголовно-процессуальном законодательстве некоторые нормы права не позволяют должным образом — полно, всесторонне и, главное, своевременно — защитить права потерпевших от преступлений граждан. Поэтому одним из основных направлений прокурорского надзора в данном случае является осуществление правозащитной функции. Иными словами, прокуроры в процессе уголовного судопроизводства, с одной стороны, должны добиваться полной и своевременной защиты граждан и организаций, потерпевших от преступлений, а с другой стороны, обеспечивать защиту участников уголовного процесса от незаконного и необоснованного обвинения и осуждения.

В приказах Генерального прокурора Российской Федерации надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен

как приоритетный, требующий повседневного повышенного внимания всех прокурорских работников.

Следует отметить, что в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, выделен в самостоятельную отрасль надзора.

При этом надзор за соблюдением конституционных прав граждан работниками следствия и дознания является составной, основополагающей частью этого надзора, а защита прав и свобод человека и гражданина является одной из основных целей деятельности прокуратуры.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан в ходе предварительного расследования и дознания заключается в следующем:

1. Прокуроры и подчиненные им работники средствами прокурорского реагирования должны обеспечивать повседневное и неукоснительное соблюдение конституционных прав и свобод граждан органами предварительного расследования и дознания.

2. Прокуроры, используя различные формы и методы надзора, должны добиваться от следователей и дознавателей, включая их руководителей, строгого и беспрекословного испол-

нения требований закона по принятию мер по предупреждению и пресечению совершенных и готовящихся преступлений, ориентировать поднадзорные органы на то, чтобы ни одно совершенное преступление не осталось нераскрытым и чтобы ни одно лицо, его совершившее, не избежало ответственности за содеянное.

3. Прокуроры должны обеспечивать действенное процессуальное руководство за осуществлением предварительного расследования и дознания по уголовным делам, обращая самое пристальное внимание на то, чтобы ни одно невиновное лицо не было привлечено к уголовной ответственности.

4. При этом прокуроры обязаны тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Особое внимание при этом необходимо обращать на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок. Обращать внимание на то, правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения, разъяснено ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

О важности правозащитной функции прокурора свидетельствует утверждение Генеральным прокурором Российской Федерации значительного количества приказов и указаний в этом направлении прокурорского надзора. В частности, деятельность прокуроров в данной сфере подробно регламентируют приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и др.

При этом прокурорский надзор направлен на укрепление законности в сфере соблюдения конституционных прав граждан, в том числе и путем осуществления функций по общему надзору за исполнением законов, соблюдением прав человека и гражданина.

Так, прокурорские работники проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Также в качестве повода для прокурорских проверок прокуроры рассматривают материалы уголовных дел, поступивших в прокуратуру с обвинительными заключениями или актами, гражданских, арбитражных и административных дел, в рассмотрении которых принимают участие сотрудники прокуратуры, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Кроме этого, для реализации задач прокурорского надзора в сфере обеспечения прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве одним из основополагающих факторов является законное и обоснованное разрешение жалоб и заявлений граждан на постановления и другие решения, принимаемые лицами, осуществляющими предварительное расследование и дознание. Именно эта деятельность прокурора определяет прежде всего степень доверия граждан к работе правоохранительных органов вообще и органов прокуратуры в частности. Поэтому по каждому заявлению либо жалобе граждан работники прокуратуры должны провести полную и всестороннюю проверку и дать заявителю по ее результатам развернутый и обоснованный ответ, разъяснив при этом порядок дальнейшего обжалования. В случае установления нарушения прав и свобод граждан прокурор должен добиваться привлечения виновных должностных лиц к ответственности.

Особую значимость в связи с этим приобретает прокурорский надзор за законностью приема, регистрации и разрешением сообщений о преступлениях, а также законностью и обоснованностью принимаемых по ним решений: именно в связи с этой стороной работы следственных органов и дознавателей поступает наибольшее количество жалоб граждан, связанных со стремлением отдельных должностных лиц скрыть совершенное преступление от учета с целью улучшения так называемых показателей раскрываемости преступлений. Нарушение законности в данном случае является наиболее чувствительным для граждан, поскольку не позволяет им месяцами, а то и годами добиться возбуждения уголовного дела и тем самым социальной справедливости.

Одной из проблем в анализируемой области права, по нашему мнению, является возвращение прокурору права на возбуждение уголовных дел. Считаем обоснованным распространенное среди юристов мнение о том, что предоставленное прокурору право по вынесению постановлений о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, предусмотренные п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, не в достаточной мере результативно [1, с. 143].

Таким образом, прокурор оказался фактически лишен ряда своих надзорных полномочий, которые ему предоставлялись законодателем еще с 1864 г., когда был утвержден устав уголовного судопроизводства, и которые затем перешли в процессуальные кодексы РСФСР и Российской Федерации. На данный момент в России прокурорский надзор подменен контролем со стороны руководства в следственных органах, что привело к нарушению правозащитной функции в области уголовного судопроизводства.

Хочется обратить внимание, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации предоставляет прокурору право не только надзирать за исполнением законов органами предварительного расследования, но и осуществлять от лица государства уголовное преследование. Он имеет право отменять незаконные и необоснованные решения о возбуждении уголовных дел, а также незаконные постановления об отказе в их возбуждении, осуществлять уголовное преследование. Однако наряду с этим даже при наличии оснований не имеет права возбудить уголовное дело. Отсутствие у прокуроров полномочий на возбуждение уголовного дела не обеспечивает укрепление законности и противоречит международным принципам права. Так, в рекомендациях Комитета министров Совета Европы 2000 г. «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» указано, что прокуроры, кроме поддержания обвинения в судах «во всех системах уголовного судопроизводства решают вопрос о возбуждении или обеспечении уголовного преследования». При этом, как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в интервью

корреспонденту газеты «Коммерсант», даже среди прокуратур стран — участниц Содружества независимых государств только у российских прокуроров отсутствует право на возбуждение уголовных дел. Поэтому очень часто прокуроры длительное время вынуждены добиваться возбуждения уголовных дел по материалам проверки, отменять незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела следователей и дознавателей, требуя от органов, осуществляющих предварительное следствие и дознание, устранения допущенных нарушений законности.

Так, в Ставропольском крае прокурорские работники несколько раз были вынуждены отменять незаконные постановления следователя Следственного комитета Российской Федерации об отказе в возбуждении дела по без вести пропавшему человеку, пока не добились по данному факту возбуждения уголовного дела об убийстве гражданина (на данный момент виновный в убийстве человека осужден).

Согласно данным статистической отчетности об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2018 г., прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 224 материала дела, из них по 174 материалам возбуждены уголовные дела, что составляет 76 % (таблица). При этом по 50 материалам в 2018 г. (224 материала было направлено для возбуждения уголовного дела, из них по 174 материалам было возбуждено), несмотря на требование прокурора, уголовные дела так и остались не возбужденными поднадзорными органами. Эти статистические данные свидетельствуют о необходимости законодательного возрождения полномочий прокурора по возбуждению уголовных дел. Если бы прокурор имел право самостоятельно возбуждать уголовные дела, то по всем вышеперечисленным материалам такие дела были бы своевременно возбуждены. При этом лица, потерпевшие от преступлений, своевременно были бы признаны в качестве таковых, по уголовному делу своевременно были бы проведены необходимые следственные действия, добыты и должным образом закреплены необходимые для обличения виновного доказательства.

Основные результаты прокурорской деятельности в сфере надзора за исполнением законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина за январь — декабрь 2017 и 2018 гг., штук

Показатель	Январь — декабрь 2017 г.	Январь — декабрь 2018 г.	%
Выявлено нарушений закона	85 713	86 190	0,6
Принесено протестов	7 114	7 242	1,8
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	6 653	7 125	7,1
Направлено исков, заявлений в суд	7 919	6 545	-17,4

Показатель	Январь — декабрь 2017 г.	Январь — декабрь 2018 г.	%
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	6 542	6 484	-0,9
Внесено представлений	19 706	20 112	2,1
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц, человек	11 461	11 932	4,1
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности, человек	5 634	5 658	0,4
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона, человек	2 381	2 163	-9,2
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	251	224	-10,8
Возбуждено уголовных дел	213	174	-18,3

Источник: *Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — ноябрь 2018 г.* URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1520450/>

Таким образом, существующий в настоящий момент в российском уголовно-процессуальном законодательстве порядок возбуждения уголовных дел не способствует эффективности уголовного судопроизводства, поскольку затягивает процесс восстановления нарушенных прав граждан. Поэтому считаем, что законодатель, насколько возможно быстрее должен внести соответствующие изменения в УПК РФ, расширив процессуальную самостоятельность прокурора, в частности наделив его правом выносить мотивированные постановления о возбуждении уголовного дела и передавать уголовные дела в органы следствия и дознания для организации надлежащего расследования.

Вышеизложенные законодательные изменения позволят наиболее полно и, главное, своевременно обеспечивать права и свободы граждан в ходе предварительного расследования и дознания. Поэтому для организации более результативного и действенного прокурорского надзора в этой сфере необходимо расширить полномочия прокурора и внести соответствующие изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Список литературы

Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. С. 143.

К. О. Nevolina

ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS DURING PROSECUTOR SUPERVISION OVER THE PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY BODIES

Within the framework of this article, one of the types of prosecutorial supervision provided for by the Federal Law 'On the Prosecutor's Office of the Russian Federation' was examined, and an analysis of supervisory documents was carried out.

In order to improve the legislation, the author proposes to make some changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation (Code of Criminal Procedure), expanding the procedural powers of the prosecutor, giving him the right to issue a reasoned decision to institute criminal proceedings and subsequently refer the criminal case to the investigative or inquiry body to organize further investigation and make final legal and informed decision. Moreover, the author justifies the need for such changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation to fully and comprehensively ensure the rights and freedoms of citizens during prosecutorial supervision of the activities of bodies conducting preliminary investigations and inquiries based on statistical data.

Keywords: investigation and inquiry bodies, prosecutor's supervision, prosecutor's bodies, prosecutor general of the Russian Federation, powers of the prosecutor, respect for the rights and freedoms of citizens, the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, law enforcement practice, reception, registration and resolution of crime reports.

РАЗДЕЛ 4
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

SECTION 4
ECONOMY AND MANAGEMENT

Г. Д. Снигирева

Вятский государственный университет (Киров, Россия)

Н. А. Суетина

Вятский государственный университет (Киров, Россия)

РАЗВИТИЕ И ОСОБЕННОСТИ СТРАХОВАНИЯ ЖИЗНИ В РОССИИ

Принята к публикации 10.09.2019

В статье рассмотрены вопросы страхования жизни, его виды, функции и цели, а также представлен порядок получения социального налогового вычета при заключении договора добровольного страхования жизни на срок не менее 5 лет. Определена сущность накопительного и инвестиционного страхования жизни, отмечена их важность и необходимость для государства как дополнительных источников долгосрочных инвестиций, а для населения — как дополнительной социальной защиты.

Ключевые слова: страхование, жизнь, инвестиции, накопление, финансовые гарантии.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-64-68

В нашей жизни страхование с каждым днем занимает все большее место в обеспечении материального благополучия каждой семьи. С помощью страхования человек сохраняет свою собственность, обеспечивает себя средствами на случай болезни и утраты трудоспособности, получает дополнительную пенсию, создает финансовые гарантии для семьи в случае ухода из жизни.

Особое внимание в страховании уделяется страхованию жизни. Согласно ст. 4 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» объектами страхования жизни могут быть имущественные интересы, связанные с дожитием граждан до определенного возраста или срока либо наступлением иных событий в жизни граждан, а также с их смертью (страхование жизни).

На сегодняшний день в России есть несколько видов страхования жизни:

— накопительное страхование жизни (НСЖ);

— инвестиционное страхование жизни (ИСЖ);

— рисковое страхование жизни (РСЖ);

— кредитное страхование жизни (КСЖ).

По программам накопительного и инвестиционного страхования страховая премия, оплаченная единовременно или в рассрочку, равна страховой сумме.

Накопительные программы страхования — это одновременное страхование жизни и здоро-

вья плюс увеличение капитала, позволяющее достигать поставленных в будущем целей, таких как: образование детей, покупка недвижимости, обеспечение достойной пенсии и др. При наступлении страхового случая застрахованный сможет получить страховую выплату, превышающую размеры взносов, при этом его накопления останутся нетронутыми, их он сможет получить по окончании срока страхования. При этом страховые компании гарантируют страхователям минимальный годовой дополнительный доход, начисляемый к размеру сбережений (например, 4 %).

И все-таки главная цель НСЖ — это не получить высокий доход, а накопить денежные средства к определенному сроку для осуществления задуманного, а также иметь защиту на случай непредвиденных обстоятельств. Это особенно актуально для слоев населения, имеющих невысокий доход.

Страхователь сам определяет, какую сумму он желает накопить к обозначенному сроку, но в каждой страховой компании существует свой минимальный и максимальный порог для «входа» в программу. Договор страхования заключается на срок от 5 до 30 лет, в зависимости от возраста и пожелания страхователя.

Страхователь может внести всю страховую сумму единовременно либо в рассрочку: ежемесячно, ежеквартально, раз в полгода, ежегодно. При дожитии застрахованного лица до окончания срока страхования страхователь забирает сумму всех взносов и дополнительный инвестиционный доход за весь период. Если в течение срока действия полиса происходит страховой

случай, то клиент получает выплату в размере от 100 до 300 % страховой суммы, которую бы получил по окончании инвестирования.

Средства клиента страховая компания инвестирует в классические депозиты, поэтому ежегодно можно рассчитывать не более чем на 4—6 % прироста. Рассматривать договор НСЖ в качестве средства накопления нецелесообразно, поскольку в настоящее время гарантированная доходность по таким договорам находится в среднем на уровне 3,5 % годовых в рублях или 1,5 % в иностранной валюте, что очевидно не превышает размер реальной инфляции и ставки по депозитам. И хотя дополнительно может быть начислен инвестиционный доход, зависящий от результатов деятельности страховщика, обычно он также не превышает уровня 6 %. Дело в том, что в качестве инвестиционных инструментов в основном выбираются государственные облигации, высоконадежные корпоративные облигации (с национальным рейтингом на уровне А и выше) и все те же депозиты примерно в равных долях. Закон не разрешает НСЖ вкладывать в акции, ПИФы, драгметаллы и прочее более 10 % капитала (на каждый вид актива соответственно).

Таким образом, максимальная доходность по программам накопительного страхования сегодня может (но не гарантированно) в среднем достигать 9 % годовых.

Оформляя полис накопительного страхования жизни, клиент определяет срок программы, комфортную сумму и периодичность взносов. В «базовом» НСЖ, как правило, страховыми рисками признаются:

- дожитие застрахованного лица;
- уход из жизни застрахованного лица по любой причине;
- уход из жизни застрахованного лица в результате несчастного случая;
- установление инвалидности;
- смерть в результате ДТП;
- телесные повреждения и хирургические вмешательства в результате несчастного случая и др.

По желанию страхователя возможно включить в полис за дополнительную плату дополнительные риски (травмы, болезни и пр.).

При заключении договора НСЖ важно также обратить внимание на условия предоставления льготного периода на осуществление взносов, продлевающего сроки оплаты, чтобы иметь возможность избежать больших штрафов. Не менее важно при покупке полиса сравнить предложение с аналогичными по таким параметрам, как:

- перечень рисковых событий и объемы их покрытия;
- сумма регулярных платежей и их периодичность;
- гарантированная и ожидаемая доходность;
- размер возврата вложенных средств при досрочном расторжении полиса.

Неопределенность с судьбой пенсионных накоплений в России и разговоры о возможном полном исчезновении государственных пенсий в будущем стимулируют население искать альтернативные инструменты пенсионного планирования. Отчасти этой цели могут соответствовать накопительные страховые продукты (полисы НСЖ). Накопительное страхование жизни может выступать в качестве дополнительной пенсии, так как гарантирует накопление установленного размера личного капитала к определенному сроку в далеком будущем.

Такой вид страхования жизни может обеспечить дополнительную пенсию застрахованному и одновременно финансовую защиту его родным и близким в случае его преждевременной смерти.

Инвестиционное страхование жизни — продукт, сочетающий в себе страхование жизни, и финансовый инструмент, позволяющий получить дополнительный инвестиционный доход за счет инвестирования средств в различные финансовые активы. Полис оформляется на срок 3 или 5 лет.

Средства, вложенные в договор инвестиционного страхования жизни, разбиваются на две части:

1) гарантированный фонд (80—90 % взноса) страховая компания вкладывает в надежные инструменты инвестирования (депозиты, облигации), которые находятся под контролем Центрального банка России в соответствии с жесткими требованиями страхового законодательства, что обеспечивает 100%-й возврат вложенных средств;

2) инвестиционную часть размещают в высокодоходные активы (опционы и фьючерсы) согласно выбранному клиентом направлению. Именно за счет этой части и обеспечивается потенциально высокий инвестиционный доход, который можно получать ежегодно или единовременно.

В договор инвестиционного страхования жизни включена базовая программа:

— дожитие до окончания действия договора — клиент получает 100 % вложенной суммы и возможный инвестиционный доход;

— уход из жизни по любой причине — в этом случае всю вложенную сумму с доходностью получает выгодоприобретатель (лицо, указанное страхователем в полисе) или наследники по закону. При этом выгодоприобретателей в полисе может быть несколько, их количество и состав в течение срока действия полиса можно менять.

Также по желанию клиента и за дополнительную плату в договор страхования можно включать дополнительные программы, например уход из жизни и инвалидность в результате несчастного случая, уход из жизни в результате несчастного случая во время поездки на транспорте общего пользования. При этом выплаты

по базовой и дополнительным программам суммируются.

В программах ИСЖ для получения максимального дохода клиента работает «коэффициент участия». Это показатель, выраженный в процентах, который отражает долю клиента в инвестиционном доходе, полученном на росте стоимости активов по стратегии инвестирования (зависит от цены опциона и стратегии инвестирования). Коэффициент устанавливается при заключении договора. Чем больше значение коэффициента, тем доходнее вложение в программу. При этом он может применяться как ко всей внесенной сумме, так и только к инвестиционной части.

Если в течение действия договора ИСЖ страхователь решит забрать вложенную сумму, то страховая компания вернет лишь ее часть — так называемую выкупную сумму, размер которой будет зависеть от даты прекращения программы. Размеры выкупных сумм прописаны в полисе.

Как правило, страховые компании предлагают несколько стратегий инвестирования. Каждая из них отличается сроком, программами страхования, условиями периодичности выплаты инвестиционного дохода, компаниями, куда вкладываются денежные средства клиента.

ИСЖ может обеспечивать клиенту потенциальный доход до 25 % годовых. Но гарантировать страховая компания может только полный возврат вложенных средств, что оговорено в договоре, возможности «уйти в минус» нет.

Преимущества накопительного и инвестиционного страхования жизни для страхователей одинаковые. К ним относится следующее.

1. Льготное налогообложение:

— Выплаты по рискам «Уход из жизни по любой причине», «Инвалидность 1-й или 2-й группы в результате несчастного случая и болезней» не подлежат налогообложению, согласно ст. 213 Налогового кодекса Российской Федерации.

— Выплаты по окончании действия договора страхования не облагаются налогом, если ставка инвестиционного дохода была равна или ниже средней ставки рефинансирования ЦБ РФ за период действия полиса. В случае если ставка инвестиционного дохода выше, то применяется ставка НДФЛ в размере 13 % (для депозитов и ПИФов — 35 %) от полученного сверхдохода — разницы между фактической суммой выплат и доходами, которые вы получили бы по ставке рефинансирования ЦБ РФ (п. 1 ст. 213 НК РФ). Страховая компания, как правило, выступает налоговым агентом — клиент получает на руки «чистый» доход.

2. Налоговый вычет:

— возвращается 13 % с доходов граждан, но не более 15 600 руб. с каждого договора;

— договор при этом заключен на срок не менее 5 лет;

— договор заключен в пользу самого физического лица (налогоплательщика) или в пользу его супруга (супруги), родителей (усыновителей), детей (усыновленных);

— при расторжении договора до окончания срока полученный налоговый вычет необходимо будет вернуть.

3. Особая защита накоплений:

— Конфискация. Накопленные в рамках программы средства не подлежат конфискации в период действия программы (до момента начала выплат), так как не являются собственностью клиента, а переходят в собственность компании как оплата по программе. В случае если владелец программы назначил в качестве выгодоприобретателя третье лицо, выплата по программе также не конфискуется (ст. 934 Гражданского кодекса Российской Федерации).

— Развод супругов. При разводе накопительная программа остается у того из супругов, кто ее приобретал. Уплаченные взносы, хранящиеся у страховой компании, не делятся, даже если страховой договор был оформлен после заключения брака. Владелец программы может изменить выгодоприобретателя, если таковым был указан бывший супруг (ст. 34 Семейного кодекса Российской Федерации).

— Наследование. Уход из жизни застрахованного — страховой случай, предусмотренный договором, поэтому обычные правила наследования в данном случае не действуют. Выплату получит тот, кого выбрал сам владелец программы (выгодоприобретатель). Прочие родственники, в том числе наследники первой очереди, инвалиды и пенсионеры, не имеют права на получение этих денежных средств (ст. 934 Гражданского кодекса Российской Федерации).

4. Другие преимущества:

— коэффициент участия при крупных взносах увеличивается;

— денежные средства при падении фондового рынка защищены;

— инвестиционные идеи доступны всем, а не только профессионалам;

— инвестору не надо тратить свой труд и время для формирования портфеля активов, отслеживать инвестиционный процесс;

— инвестору нет необходимости иметь глубокие знания и опыт работы с финансовыми институтами и т. д.

Страхование жизни является одним из важных инструментов, посредством которого могут быть реализованы экономические и социальные потребности общества. Являясь по своей сути накопительным, оно представляет собой важнейший источник инвестиционных средств в экономику страны.

Постепенно страхование становится значимым инвестиционным источником для экономики и реального сектора, так как растет объем инвестированных средств через банковские вложения и другие инвестиции: ценные бумаги, недвижимость и т. д., при этом снижается доля

некачественных и «фиктивных» инвестиций. В результате роста доли страхования жизни страховщики увеличивают объемы резервов по страхованию жизни, что обеспечивает возможность долгосрочных вложений. Дальнейший рост сегмента страхования жизни «выращивает» одного из ключевых институциональных инвесторов.

Следует отметить, что не все инвестиции при их использовании преследуют цель получения дополнительной прибыли. Инвестиции могут выступать в качестве социальных, экологических, юридических и других интересов.

По страхованию жизни в 2018 г. страховщики собрали 478 млрд руб., что превышает сборы 2017 г. на 33 %, когда страховые компании собрали 360 млрд руб. Эти данные приводятся Всероссийским союзом страховщиков по итогам анализа деятельности 23 компаний.

Основным лидером на рынке страхования жизни осталось инвестиционное страхование жизни, на него пришлось порядка 61 % всех премий, на кредитное — 20 % и на накопительное страхование жизни — 14 % премий [3].

Заметим, что в последнее время продажи договоров страхования жизни, в первую очередь инвестиционного (ИСЖ), подверглись значительной критике по причине низкого качества их продаж на рынке. Здесь речь идет не о реализации некачественного продукта, а о неправильном информировании клиента относительно его критериев, рисков, условий расторжения полиса. Причем, как отмечают эксперты, в большинстве случаев некорректные продажи ИСЖ идут через банковский канал, но при этом вызывают недоверие и к самому продукту, и к страховщикам [2].

Всероссийский союз страховщиков и Центробанк внедрили в работу страховых компаний стандарты работы с клиентами. Базовые стандарты по деятельности страховых организаций были утверждены Банком России 9 августа 2018 г. и обязательны к применению с 7 мая 2019 г. Это стандарт по совершению операций и стандарт по защите прав и интересов потребителей страховых услуг. Согласно Базовым стандартам Всероссийского союза страховщиков (Базовые стандарты ВСС), все работники (агенты), осуществляющие непосредственное взаимодействие с получателями страховых услуг (страхователями), обязаны пройти обучение и тестирование. Все это должно снизить уровень мисселлинга — недобросовестного навязывания клиентам страхования жизни без подробного рассмотрения его характеристик и условий, но при этом затормозит рост продаж ИСЖ.

Введение стандартов реализации продаж ИСЖ может стать причиной того, что клиенты массово предпочтут вкладывать денежные средства в другие финансовые инструменты. В то же время, если информирующие памятки, которые вручаются страхователям под подпись, не отпугнут граждан от ИСЖ, то темпы прироста

премий по страхованию жизни составят порядка 28 % и объем взносов достигнет 575 млрд руб. Но при отсутствии драйверов роста на рынке в 2019 г. продолжится стагнация [4].

При этом зависимость страховых компаний от банковского канала все равно будет усиливаться, так как банки выступают одним из основных посредников, привлекаемых страховыми компаниями. На долю банков сегодня приходится почти 34 % всех премий. Но уже в 2019 г. эта цифра может увеличиться до 40 % в общем объеме посреднических продаж. Если же говорить только о продаже «жизни», то здесь доля банков превышает 88 %.

Начиная с 2020 г. мы наверняка увидим рост продаж и на маркетплейсах — платформах электронной коммерции, которые предоставляют информацию о продуктах или услугах третьих лиц, в том числе на площадке, создаваемой ЦБ РФ. В силу специфики таких платформ рост продаж произойдет в сегментах стандартизированных продуктов — так называемых «коробок». Здесь может возникнуть проблема демпинга, так как клиент, выбирая среди однотипных предложений, наверняка выберет более дешевый вариант. В то же время это неплохая возможность для увеличения клиентской базы [5].

Несмотря на то что сейчас ИСЖ продается довольно успешно, первые итоги инвестирования оказались неудовлетворительными — возможный инвестиционный доход оказался слишком мал. Необходимо начинать контролировать и направлять продажи ИСЖ, снижать комиссионное вознаграждение банков, иначе это может привести к тому, что через три-пять лет (стандартный срок действия полиса) произойдет массовое разочарование страхователя в продукте из-за того, что ожидания не оправдались.

Страхователи не всегда напрямую взаимодействуют со страховыми компаниями. Часто они контактируют с множеством посредников в виде банков, которые устанавливают и поддерживают взаимоотношения с клиентами, формируют репутацию страховой компании на рынке страхования. В интервью телеканалу РБК ситуацию на рынке комментирует партнер FMG Group Андрей Крупнов: «На деле происходит лишь навязанная замена дорогих банковских пассивов на более дешевые страховые, что дискредитирует данный вид страхования и ставит под сомнение его будущее» [1].

Постепенно роль банковского сектора продаж будет снижаться. Страховщики активно увеличивают агентскую сеть, начинают активно использовать имеющуюся базу страхователей по классическим видам страхования, также со временем у них появятся независимые собственные клиентские базы для продаж ИСЖ и НСЖ, в том числе за счет перезаключения договоров с имеющимися клиентами. Это позволит исключить комиссию банкам-посредникам и повысить эффективность продукта для клиентов и компаний.

Страховые компании уверены, что в дальнейшем рынок страхования жизни займет 40—50 % всего страхового рынка страны. При этом рынок страхования жизни будет расти как за счет появления новых продуктов по страхованию жизни, таких как долевое страхование жизни (НСЖ с инвестиционной составляющей), продажи классических продуктов, так и за счет выхода страховщиков на рынок негосударственного пенсионного обеспечения [3]. Как отмечает генеральный директор «Сбербанк страхование жизни» Алексей Руденко, «на Западе доля альтернативных депозитам финансовых инструментов в сбережениях населения превышает 70 %, а в России она пока сравнительно низкая» [1].

По расчетам Аналитического Кредитного Рейтингового Агентства (АКРА), рост страхования жизни к 2022 г. составит почти 20 % (с 26 % в 2017 г. до 45 % в 2022 г.).

Рынок страхования жизни показывает темпы роста, однако для дальнейшего прогресса и развития необходимо:

— проводить меры по стимуляции и поддержке страховой деятельности со стороны государства;

— активировать деятельность страховщиков по внедрению и продвижению новых страховых продуктов, тарифов;

— повышать интерес и доверие у населения к продуктам страхования жизни и страховым компаниям.

Как только граждане начнут доверять страховым компаниям, перестанут скептически от-

носиться к этому виду страхования и осознают его истинную ценность, государство получит дополнительный источник долгосрочных инвестиций, а население — дополнительную социальную защиту.

Список литературы

1. *Литова Е.* Рынок страхования жизни [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/finances/21/05/2018/5afeeb279a7947d82c28a1d5/> (дата обращения: 02.03.2019).

2. *Рейтинговое* агентство Expert. Предварительный прогноз развития страхового рынка в 2019 году «Жизнь» под угрозой [Электронный ресурс]. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/forecast_2019/ (дата обращения: 02.03.2019).

3. *Российская* газета «Страхование сегодня» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.insurinfo.ru/press/137881/> (дата обращения: 02.03.2019).

4. *Снигирева Г. Д.* Инвестиции как важнейший ресурсный фактор обновления материально-производственной сферы в предпринимательской деятельности // Всероссийская ежегодная научно-практическая конференция «Общество, наука, инновации» (НПК-2016) : сб. ст. / Вят. гос. ун-т. Киров : Вят. гос. ун-т, 2016. С. 3808—3813.

5. *Федорова Т. А.* Страхование : учеб. / под ред. Т. А. Федоровой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Экономистъ-ДАНА, 2004. 875 с.

G. D. Snigireva, N. A. Suetina

DEVELOPMENT AND FEATURES OF LIFE INSURANCE IN RUSSIA

The article considers the issues of life insurance, its types, functions and goals, and also presents the procedure for obtaining a social tax deduction when concluding a voluntary life insurance contract for a period of at least 5 years. The essence of accumulative and investment life insurance is determined, their importance and necessity for the state as additional sources of long-term investments, and for the population as additional social protection, are noted.

Keywords: insurance, life, investment, accumulation, financial guarantees.

О. О. Комаревцева

Среднерусский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орёл, Россия)

ИЗУЧЕНИЕ ВОПРОСА ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ЛАБИЛЬНОСТИ, КАТАХРЕЗА И ДЕФОРМАЦИИ ПАРАМЕТРИЧЕСКИХ ЯВЛЕНИЙ МАЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Принята к публикации 02.10.2019

Изменение парадигмы экономического развития трансформировало представления об экономике будущего — цифровизация выступает главным компонентом эффективного функционирования в рамках технологического развития страны. При этом процессы лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений, наблюдаемые в контексте развития малых территорий, замедляют процессы цифровизации. В соответствии с этим рассмотрение выделенных аспектов является достаточно важным фактором с позиции внедрения элементов цифровизации в экономику страны. Целью научной статьи является изучение вопроса цифровизации экономики в условиях лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений малых территорий. В ходе исследования использованы методы ситуационного и имитационного моделирования, аппроксимации и группировки видовых элементов структурного объекта, этапизации и алгоритмизации функциональных процессов. Особый акцент сделан на методологическом аппарате, позволяющем учесть внешние изменения в рамках исследуемой системы и сделать выводы. К данным методическим подходам относится энтропия научного познания, аберрация, робастность.

Ключевые слова: цифровизация, лабильность, катахрез, деформация, малые территории, технологии SmartCity.
DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-69-80

Цифровая трансформация российской экономики обусловила необходимость смены национальных приоритетов. Технологизация и инновационность общества предполагают кардинальные изменения в рамках территориальных экономических систем. Прежде всего данные изменения касаются муниципальных образований, ограниченных финансовыми ресурсами и полномочиями в области реализации мероприятий по трансформации парадигмы экономического развития. Данное обстоятельство приобретает негативную оценку с позиции лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений малых территорий.

Теоретическая основа научного исследования проявляется в мировоззренческих подходах, предложенных зарубежными и российскими авторами. Цифровизация экономики рассматривается как процесс преобразования структурных взаимоотношений в области инновационно-хозяйственных и социально-технологических отношений. Данный подход характерен для российских авторов, таких как: А. Р. Гайдук [2, с. 308], А. Ф. Оськин [7, с. 18], А. Н. Пухальский [8, с. 22], Ф. Н. Салихов [9, с. 15]. В научных работах этих авторов процесс трансформации российской экономики представляется как этап смены «со-

циальных устоев», «доминирования технологий над человеком». Цифровая экономика в научных исследованиях представленная выше автором сопряжена с моделью постоянных технологических изменений. Другой точки зрения придерживаются ученые В. М. Бондаренко [1, с. 237], Р. С. Гринберг [4, с. 109], Г. Б. Клейнер [5, с. 136], Л. В. Оболенская [6, с. 95], рассматривающие цифровую экономику как систему типологизации взаимосвязей, создания и функционирования устойчивых технологических институтов и моделирования новой теории экономических систем. Зарубежные авторы научных исследований делают акцент на технологический аппарат в рамках цифровой адаптации экономической среды. Прежде всего мировоззренческие взгляды данных авторов сконцентрированы на применении технологий туманного вычисления (R. Khatoun, S. Zeadally [16, с. 46]), аддитивных систем (X.-H. Cao, F.-Z. Wang [12, с. 145]). Большое внимание в рамках зарубежных исследований уделяется вопросам применения Smart technology в области управления имущественных комплексов (P. Boulet, J. Dongarra, Y. Robert, F. Vivien [11, с. 547]), цифровизации городской среды (D. Karagiannis, H. Kuhn [15]), адаптации государственного управления к элементам визуальной реальности (J. K. D. Barriga, C. D. G. Romero, J. I. R. Molano [10, с. 77]), применения интеллектуальных средств в обра-

зовании (H. Hussner, J. Roessler, C. Betzler, R. Petschick, M. Peinl [14, с. 239]).

Несмотря на большое количество заявленных направлений исследований в области цифровизации экономики, отсутствие научных статей и аналитических материалов в области готовности муниципальных образований к трансформации экономической парадигмы в условиях лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений не позволяет сформировать целостное представление на обозначенную проблему. В соответствии с данным тезисом считаем возможным дополнить существующие исследования теоретико-практической оценкой вопроса цифровизации российской экономики в условиях лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений малых территорий.

Процесс цифровизации общества ориентирован на адаптацию условий технологической трансформации экономики к параметрическим явлениям малых территорий. Параметрические явления малых территорий, по определению А. Р. Гайдука, Ч. А. Плаксиенко, представляют собой количественную оценку показателей нормативных действий в рамках исследуемой системы индикативных отношений [2, с. 308]. Процесс трансформации парадигмы развития направлен прежде всего на изменение параметрических явлений экономического характера. Смена парадигмы развития отражается на экономических показателях и индикаторах территориальной системы.

Нестабильность и неустойчивость параметрических явлений малых территорий проявляется в процессах лабильности, катахреза и деформации. Лабильность параметрических явлений — это процесс изменения количественных показателей исследуемой системы индикативных отношений под воздействием трансформации факторов внешней среды [14, с. 239]. Лабильность параметрических явлений в рамках малых территорий рассматривается специалистами в аспекте преобразования структурных показателей муниципального образования под влиянием изменений федерального характера. Процесс лабильности параметрических явлений вызван рецессивными тенденциями, проявляющимися в территориальных и сегментарных отраслях народного хозяйства. Процесс лабильности параметрических изменений малых территорий является непрерывным, неустойчивым и непоследовательным. Данное утверждение основывается на следующих тезисах:

— Территориальные системы развиваются хаотично.

— Факторы территориального развития приспособляются и апробируются к искусственно созданным ситуациям.

— Изменение хотя бы одного из факторов территориальной системы приводит к ее трансформации и искажению параметрических явлений.

— Параметрические явления адаптируются в рамках созданной ситуации, порождая новый процесс лабильности территории [15, с. 182]. По своей сути процесс лабильности всегда первичен, так как неустойчивость параметрических явлений вызывает изменения в развитии малых территорий, в том числе появление катахреза.

Катахрез параметрических явлений — это процесс, направленный на сближение и приобретение сходства по ряду признаков и факторов количественных показателей с исследуемой системой индикативных отношений [3, с. 146]. Процесс катахреза позволяет соединить разнородные параметрические явления для достижения запланированного результата. Применение катахреза как процесса изменчивости параметрических явлений вызвано необходимостью обобщения и транспарентности приоритетов экономического развития малых территорий. Деформация параметрических явлений — искажение, во многих случаях целенаправленное, количественных показателей в исследуемой системе индикативных отношений по ряду признаков и факторов [13, с. 88]. Изменчивость внешней среды проявила аспект целенаправленного искажения параметрических явлений. Данная ситуация вызвана двумя факторами:

— деформацией параметрических явлений с целью замедления процесса волатильности;

— деформацией параметрических явлений в связи с противоречивыми данными в период диссонирующей рецессии.

Процессы лабильности, катахреза и деформации параметрических явлений изменяют результат территориального развития. Во многом данный процесс связан с дифференциацией приоритетов территориальных систем, что приводит к неизбежности вступления страны в новую парадигму общественного развития. Лабильность изменяет количественные показатели результата, катахрез приводит к субъективной трансформации результата, деформация параметрических явлений условно моделирует результат с целью определения возможных последствий от предпринятых управленческих решений. Дифференциация приоритетов территориальных систем не позволяет сфокусировать внимание на единой системе ценностей в рамках концепции, стратегии или парадигмы развития. В соответствии с этим вступление страны в новую парадигму общественного развития обречено на получение негативного результата.

Ключевым показателем макроэкономического развития страны выступает валовый внутренний продукт. На федеральном уровне показатель валового внутреннего продукта позволяет оценить степень экономического развития и конкурентоспособности страны. Аналогичным показателем для исследования состояния муниципального образования является валовый муниципальный продукт. В отличие от валового внутреннего продукта валовый муниципальный продукт не рассчитывается и не таргетируется

в рамках социально-экономического развития муниципального образования. Одним из ключевых направлений трансформации российской экономики в сторону цифровизации общества является переориентация федерального бюджета

та с сырьевого экспорта на инновационную технологизацию страны. При этом местные бюджеты в соответствии с ограниченностью ресурсов продолжают формироваться за счет ежегодного роста поступлений от штрафов (рис. 1).



Рис. 1. Схема дифференцированных приоритетов федерального уровня и малых территорий в аспекте параметрических явлений

Формирование предпосылок к экономическому росту в рамках муниципальных образований сведено к процессу развития торговли и структуризации малого и среднего бизнеса. Особенно данный план мероприятий наблюдается в социально-экономических программах муниципальных территорий, находящихся в состоянии рецессии (например, Концепция социально-экономического развития города Орла на 2011—2025 годы). На федеральном уровне трансформацию парадигмы национального развития и повышение экономического роста планируется достичь за счет цифровизации и инновационности российской экономики. В соответствии с данным тезисом необходимо скорректировать нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления для реализации единых целей в рамках экономической политики Российской Федерации.

Процесс трансформации национальной экономики требует современной территориальной инфраструктуры. Отсутствие конкурентоспособности производственных мощностей, ограниченность ресурсных накоплений, устаревание городской инфраструктуры приводят к отставанию всех секторов народного хозяйства, что позволяет осуществить лишь реконструкцию и модернизацию инфраструктуры муниципального образования. Переход экономики страны в цифровую плоскость развития требует интернетизации и полной замены старой инфраструктуры и производственных фондов. Данный мо-

мент является фундаментальным для возобновления процесса постиндустриализации национальной экономики. Отсутствие современной инфраструктуры усилит влияние деиндустриализации экономики страны и повысит сырьевую зависимость относительно других секторов народного хозяйства.

Параметрические изменения, происходящие в аспекте трансформации экономического развития, обусловлены адаптацией макроэкономической среды к условиям глобальных перемен. В соответствии с подчиненностью муниципального уровня федеральному параметрические изменения городской среды базируются на национальных предпосылках. Смежность данных явлений проецируется в параметрическом состоянии муниципального образования, сформированном под воздействием неустойчивости процессов внешней среды (лабильности). При этом в рамках национальной среды создаются дифференцированные условия развития экономики (катахрез).

В целом дифференциация приоритетов развития малых территорий (муниципальных образований) и федерального уровня национальной экономики очевидна. Сменяемость приоритетов параметрических явлений связана с происходящими процессами лабильности, катахреза и деформации. Приоритеты параметрических явлений федеральной экономики сформированы под воздействием глобальных вызовов, трансформации национальных парадигм, смещения

направлений индустриального к постиндустриальному развитию. Катахрез как направление на сближение и приобретение сходства по ряду признаков и факторов количественных показателей позволяет дифференцировать систему федеральных приоритетов. В рамках муниципального образования процесс приоритетности направлений экономического развития складывается на основе ограниченности ресурсов и деструктуризации отраслей народного хозяйства. Сформированные лабильные условия развития смещают приоритеты в сторону текущего обеспечения функциональной деятельности муниципального образования. Данное обстоятельство не позволяет внедрять элементы цифровой трансформации в экономику муниципальных образований.

Процесс трансформации российской экономики основан на адаптации инновационных концепций к условиям, сформированным в национальной стратегии. Данное обстоятельство требует наличия эффективного цифрового инструментария, помогающего приспособиться к аддикции глобальных изменений. Выделенный выше постулат исследования основан на следующих выводах:

1. Национальная экономика функционирует на основе смещения приоритетов экономического развития федерального и муниципального уровней.

2. В российской экономике не сформирована модель замещения смешанной концепции развития страны.

Условия функционирования российской экономики аберрируются вариативностью изменений параметрических явлений малых территорий, которые выступают основными барьерами в процессе трансформации цифровой парадигмы развития страны. Для устранения барьеров развития муниципальных образований в процессе трансформации экономической среды необходимо определить инструментарий, позволяющий осуществить плавный переход к цифровой парадигме функционирования малых территорий. В соответствии с данным тезисом применим метод энтропии.

Энтропия представляет собой метод описания реального состояния исследуемого объекта [4, с. 40]. Инструментарий цифрового развития в аспекте энтропии параметрических явлений малых территорий предполагает изучение процесса с позиции его реального представления. Информационно-аналитическим материалом, используемым для энтропии параметрических явлений малых территорий, выступает Программа развития цифровой экономики в России до 2035 года. Ограниченность выбора материала исследования связана с отсутствием нормативно-правовой базы в Российской Федерации, сформированной под условия цифровизации общества. Проблема заключается прежде всего в следующем: отсутствие баз информационно-аналитических данных не позволяет сформиро-

вать представление о долгосрочном развитии российской экономики в условиях цифровизации; искажение статистических параметров деформации экономических систем провоцирует появление неэффективного инструментария для решения стратегических задач; условия лабильной рецессии в ряде муниципальных экономик не позволяют аккомодироваться к изменениям цифрового пространства. Несмотря на существующие проблемы, отметим, что Программа развития цифровой экономики в Российской Федерации до 2035 года дает подробную оценку инструментария, требуемого для идеального развития экономики в условиях цифровизации общества. В условиях энтропии параметрических явлений малых территорий развития возможно добиться на основе определенного инструментария (рис. 2).

Идеальное развитие малых территорий предполагает применение следующих данных, технологий и моделей.

Блок 1. Данные.

1. Базы данных Big data — это аналитические хранилища информационных потоков в рамках единой облачной сети управления. Базы данных Big data представляют совокупность статистического и имитационного инструментария, позволяющего обработать аналитические потоки информации.

2. Распределительный реестр — это элемент баз больших данных, участвующий в распределении информации на основе заданного критерия. Чаще всего данные базы создаются для исследования конкретного вопроса в рамках проводимого исследования. В области цифрового развития распределительный реестр выступает инструментом, позволяющим аккумулировать некоторую информацию в рамках конкретной темы, а затем распределить ее по определенным аналитическим каналам.

Блок 2. Технологии.

1. Нейронный и искусственный интеллект — это программные и аппаратные технологии, позволяющие спроектировать интеллектуальные автоматические машины.

2. Квантовые, робототехнические, сенсорные, визуальные технологии — используются для решения специализированных задач в области компьютеризации среды. Квантовые технологии обеспечивают воспроизводство дискретных процессов создаваемой системы или программы. Робототехнические технологии дополняют функциональные системы гибким реагированием на изменения. Сенсорные и визуальные технологии способствуют виртуализации параметрических систем. Весь блок данных технологий относится к числу аддитивных объектов, создающих определенные системы машинного и киберфизического комплекса.

Блок 3. Модели.

Идеальное развитие малых территорий сопряжено с построением цифровой модели. В данном случае цифровая модель развития ма-

лых территорий (муниципальных образований) предполагает наличие сформированных баз данных (Big data и/или распределительного ре-

естра) и технологической оснащенности (квантовые, робототехнические, сенсорные, визуальные технологии).

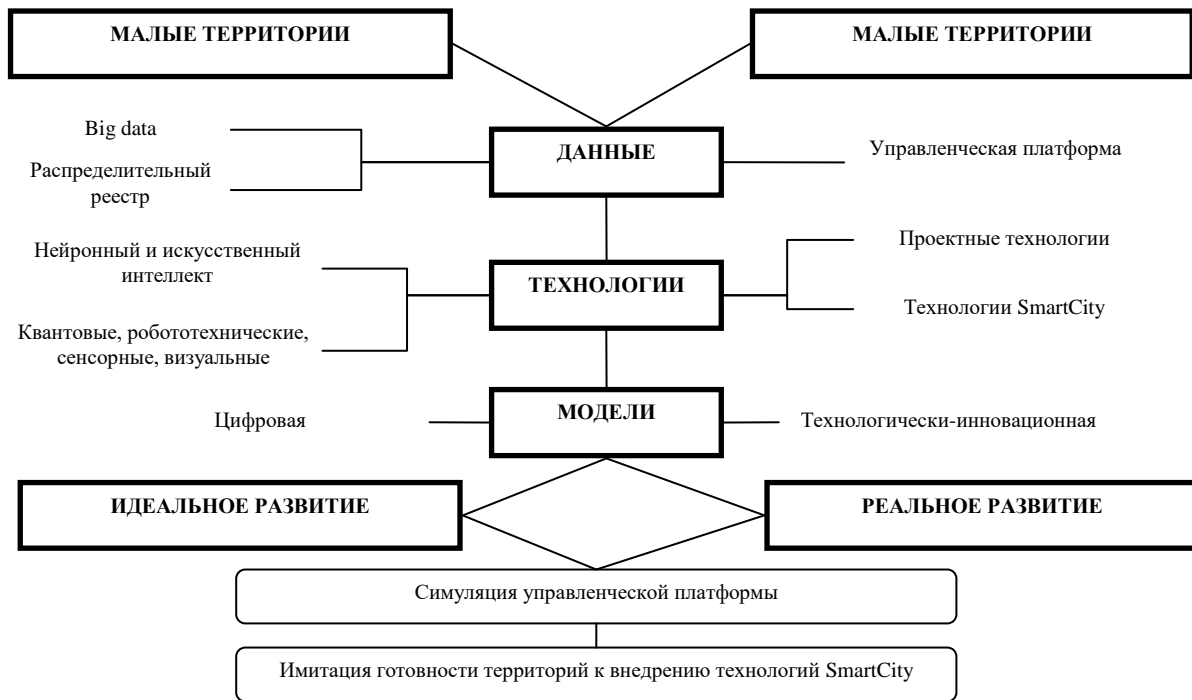


Рис. 2. Инструментарий цифрового развития в аспекте энтропии параметрических явлений малых территорий

Реальное развитие муниципальных образований на основе метода энтропии предполагает применение уникальных технологий, отличающихся большим эффектом и масштабом для трансформации экономики в сторону цифровизации. На основе субъективной оценки автора были выделены следующие инструменты формирования технологически-инновационной модели.

Блок 1. Данные.

Управленческая платформа представляет собой площадку по усвоению новых правил поведения и социальных норм. Концептуальные основы управленческой платформы сведены к обмену информацией о реализуемых проектах; аккумуляции идей и лучших практик, направленных на создание и развитие дифференцированных подходов и концепций инициирования инновационной модели развития общества; сосредоточению большого массива данных. В связи с тем что на сегодняшний день не разработаны фундаментальные основы управленческой платформы как инструмента развития муниципального образования, следует устранить данный пробел для цифровизации городской среды.

Блок 2. Технологии.

1. Проектные технологии — инструментальный, направленный на развитие территориальной экономики на основе элементов проектного управления (установление целей, задач, результатов, новизны идей, этапизация периодов и т. д.).

2. Технологии SmartCity — это ключевой инструмент развития муниципальных образова-

ний. Технологии SmartCity выступают интеллектуальным звеном цифровизации муниципальной экономики. Данные технологии предполагают равномерную инноватизацию и интернетизацию городской среды с целью управления муниципальным имуществом. На сегодняшний день лидером использования технологий SmartCity выступает город Москва, который задействует элементы интеллектуального управления для повышения уровня комфорта, качества и эффективности обслуживания населения, снижения расходов и потребления ресурсов в рамках территориальной агломерации.

Блок 3. Модели.

Цифровизация среды происходит в контексте существования технологически-инновационной модели. В данном случае технологически-инновационная модель развития малых территорий (муниципальных образований) предполагает наличие сформированной управленческой платформы и имитационной модели, ориентированных на исследование готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity.

Для решения некоторых проблем по вопросу цифровизации российской экономики в условиях лабильности, катаклизма и деформации параметрических явлений малых территорий предлагаем симулировать управленческую платформу SmartCity, имитировать вопрос готовности территорий к внедрению технологий SmartCity в дискретно-событийную модель.

Феномен проецирования отношений через управленческую платформу SmartCity был выделен Джоном Кеннетом Гэлбрейтом в книге «Экономические теории и цели общества» [13, с. 185]. С позиции институциональной экономики управленческая платформа рассматривалась как площадка по усвоению новых правил поведения и социальных норм. Формирование институциональной среды является первичным аспектом по отношению к управленческой платформе. Эффективно взаимодействующие институты и выстроенные взаимосвязи создают новые социальные системы. Управленческая платформа выступает местом отождествления и появления своевременных неэкономических факторов развития, на основе которых возможно дать рекомендации и обосновать «инновационные рецепты» для необходимых изменений в области политики, социальной и экономической сфер.

Этапизация функциональных процессов управленческой платформы представляет собой периоды, включающие мероприятия по реализации проектной деятельности по внедрению технологий SmartCity. Этапы являются взаимосвязанными и отражают модель замкнутого цикла. Рассмотрим их более подробно (рис. 3).

Этап 1. Положительная деформация городской среды. В рамках первого этапа функциональных процессов управленческой платфор-

мы SmartCity происходит идентификация количественных и качественных экономико-технологических индикаторов. В качестве данных направлений можно выделить следующие: трансформацию экономического потребления и финансового поведения населения; борьбу за количественные, а не качественные изменения; идентификацию дифференцированных моделей управления экономикой; шаблонный метод принятия управленческих решений; повсеместный экономический контроль за нерешаемыми задачами; создание искусственных ограничений, которые не позволяют сбалансировать территориальное развитие страны; отсутствие экономической идентичности муниципальных образований; прозрачность интеллектуальной и творческой деятельности; рациональное использование технологической ренты; деформацию общественных институтов в сторону индустрии 4.0; селиотикативное исследование процессов усовершенствования интерфейса компьютер — человек; лабильность больших массивов данных и продвинутых алгоритмов. Представленные выше направления оценивают ключевые индикативные характеристики развития муниципального образования. Важным аспектом идентификации индикаторов городской среды выступает определение уровня развития экономико-технологического сектора муниципального образования.

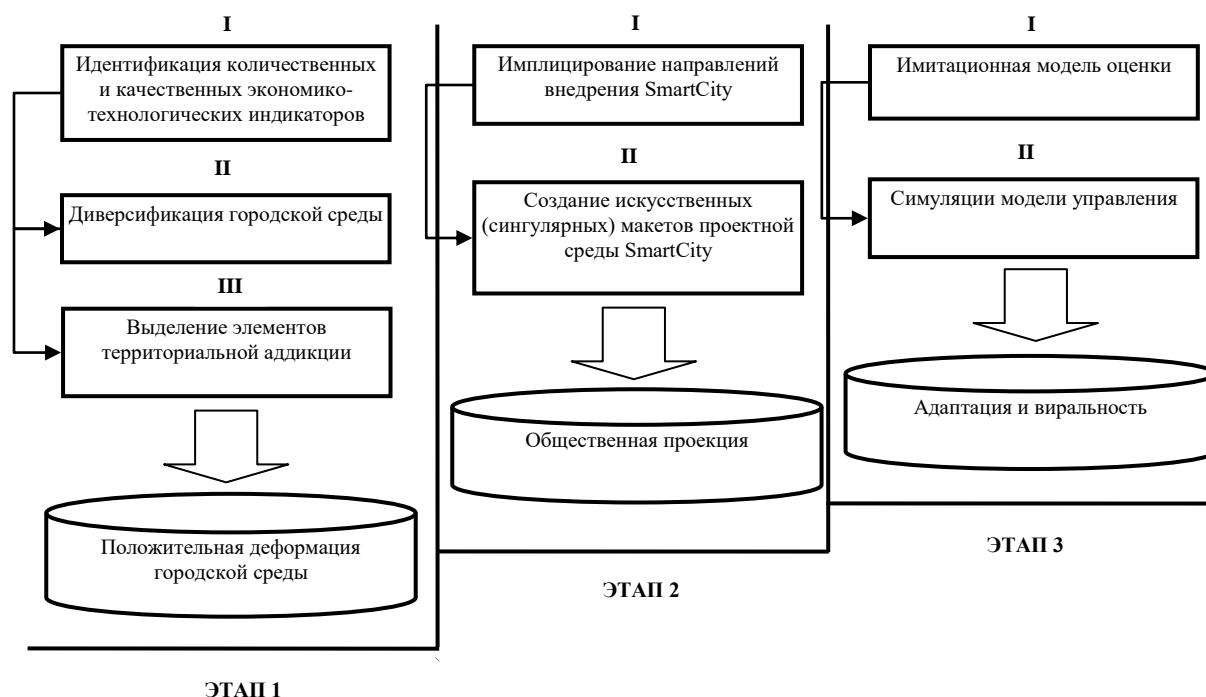


Рис. 3. Этапизация функциональных процессов управленческой платформы SmartCity

Ключевыми индикаторами процесса идентификации являются параметрические показатели, отражающие инновационную активность городского населения, финансовую зависимость местного бюджета от коммерческих кредитов, уровень технологической производительности пред-

принимательских структур, наличие интеллектуальных технологий в разрезе городской хозяйственной системы. В соответствии с данными индикаторами устанавливается уровень идентификации городской среды. Вариация данного уровня происходит в следующих критериаль-

ных областях: устойчивая, разбалансированная, рецессивная, стагнирующая городская среда.

После идентификации уровня развития городской среды происходит ее диверсификация.

Представим алгоритм диверсификации городской среды в рамках управленческой платформы SmartCity (рис. 4).



Рис. 4. Алгоритм диверсификации городской среды

Реализация алгоритма начинается с исследования матричной составляющей отраслевой диверсификации первого уровня. Данное исследование основывается на оценке сегментарного развития приоритетных отраслей муниципального образования.

После формирования матричного списка отраслевой диверсификации первого уровня происходит аберрация исследуемой модели. Аберрация представляет процесс умышленного искажения наблюдаемых явлений. В данном аспекте аберрация проводится для того, чтобы выявить наиболее существенные признаки рассматриваемых объектов (инновационность, наличие большого массива данных, участие в реализации городских проектов). Процесс аберрации завершает отраслевую диверсификацию второго уровня. Затем в рамках управленческой платформы проводится качественная аналитика полученных данных.

Следующим направлением первого этапа положительной деформации городской среды выступает выделение элементов территориальной аддикции. Элементы территориальной аддикции отражают наличие приоритетных агентов территориального управления, оказывающих влияние на внедрение технологий SmartCity в городскую среду муниципального образования.

Наиболее простой формой выделения данных элементов является процесс типологизации субъектов городской среды в рамках видовых характеристик макроэкономических агентов.

Этап 2. Общественная проекция. В рамках второго этапа функциональных процессов управленческой платформы осуществляется проектное взаимодействие с элементами территориальной аддикции. В соответствии с данным этапом происходит имплицирование направлений внедрения технологий SmartCity. Процесс имплицирования реализуется на основе аналитических материалов, представленных после диверсификации городской среды. Выделенные направления аккумулируются на единой информационной площадке управленческой платформы и запускают процесс по созданию искусственных (селективных) макетов проектной среды (рис. 5).

Процесс создания искусственных (селективных) макетов проектной среды происходит в соответствии с коммуникационным взаимодействием представленных выше субъектов единой информационной площадки управленческой платформы. Созданный ментором запрос на реализацию Smart-проекта с конкретными целями и задачами размещается в базе единой информационной площадки.

ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПЛОЩАДКА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПЛАТФОРМЫ SMARTCITY		
МЕНТОР	ИНТЕЛЛЕКТ	ПРОЕКТИРОВЩИК
Формирование целей и задач в рамках Smart-проектов	Представление полной аналитической информации о идеи проекта	Отклик/отсутствие отклика на заявку «ментора»
Структуризация идей в соответствии с откликами на заявку «ментора»	Формирование списка значимых идей (не более десяти Smart-идей)	Графическое представление Smart-проектов
Выявление приоритетных направлений в рамках представленных Smart-проектов	Выбор приоритетных идей Smart-проектов (не более пяти Smart-проектов)	Представление структурированных Smart-проектов
Выбор Smart-проектов для реализации (не более двух Smart-проектов)	Формирование базы «частных» Smart-проектов	Реализация Smart-проектов вместе с командой проектировщиков

Рис. 5. Создание искусственных (селективных) макетов проектной среды

Сформированный алгоритм поиска информации в проекте («интеллект») дополняет представленную ментором заявку аналитическими данными. Зарегистрированный на единой информационной площадке управленческой платформы проектировщик откликается/не откликается на поданную ментором заявку. В случае отклика проектировщика на заявку запускается процесс создания искусственных (селективных) макетов проектной среды. Конечным результатом менторской заявки выступает реализации Smart-проекта командой проектировщиков.

В целом предложенная нами этапизация функциональных процессов в рамках управленческой платформы SmartCity была сформирована на основе системной периодизации. Каждый из этапов управленческой платформы является самостоятельным и базируется на выполнении алгоритмических мероприятий. Особо интересными в управленческой платформе выступают предлагаемые нами мероприятия в области диверсификации городской среды, создания искусственных (селективных) макетов проектной среды, моделирования оценки готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity. Совокупное использование данных мероприятий в рамках управленческой платформы SmartCity позволяет: во-первых, определить уровень развития муниципального образования; во-вторых, сформировать первоначальную управленческую и информационную среду для малых территорий; в-третьих, рассмотреть вопрос внедрения технологий SmartCity с позиции моделирования современной управленческой площадки. Основным направлением будущих исследований выступает обоснование подходов к решению проблемы по запуску Smart-проектов в депрессивных и стагнирующих муниципальных образованиях.

Этап 3. Имитация вопроса о готовности территорий к внедрению технологий SmartCity. Авторская модель оценки готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity сформирована на основе имитационной программы AnyLogic.

Программа имитационного моделирования AnyLogic позволяет разработать модели на основе различных методов визуализации данных, например дискретно-событийном и агентном методах исследования. Модель оценки готовности городов к внедрению технологий SmartCity сформирована на основе семи ключевых показателей (накопителей), включающих в себя параметры распределения, которые позволяют определить итоговый показатель готовности муниципального образования к внедрению технологий SmartCity.

Выбор показателей, используемых в модели, обусловлен необходимостью оценки уровня инфраструктурно-технологического развития города как ключевого направления внедрения технологий SmartCity. В соответствии с этим автором предлагаются следующие параметрические показатели: показатель технологичности производства в муниципальном образовании (Technology), показатель инновационности городской инфраструктуры (Innovations), показатель интернетизации муниципального образования (Internet), показатель интеллектуализации городской среды (Intelligence), показатель финансовой независимости городского бюджета (Debt), показатель энергоэффективности городской среды (Energy), показатель внедрения креативных технологий в функциональное пространство города (Creative) (рис. 6). Все итоговые показатели являются потенциалами. Конечным результатом оценки готовности российских городов к внедрению технологий SmartCity явля-

ется группировка городов на основе следующих критериев:

— полностью готов к внедрению SmartCity (критериальный диапазон $3,7 (-0,2) < n$, где n — значение итогового показателя группировки городов по степени готовности к внедрению технологий SmartCity);

— достаточно готов к внедрению технологий SmartCity (критериальный диапазон $3,7 (-0,2) < n < 2,5 (-0,3)$);

— частично готов к внедрению технологий SmartCity (критериальный диапазон $2,5 (-0,4) < n < 1,95 (-0,4)$);

— не готов к внедрению технологий SmartCity (критериальный диапазон $1,95 (-0,5) > n$).

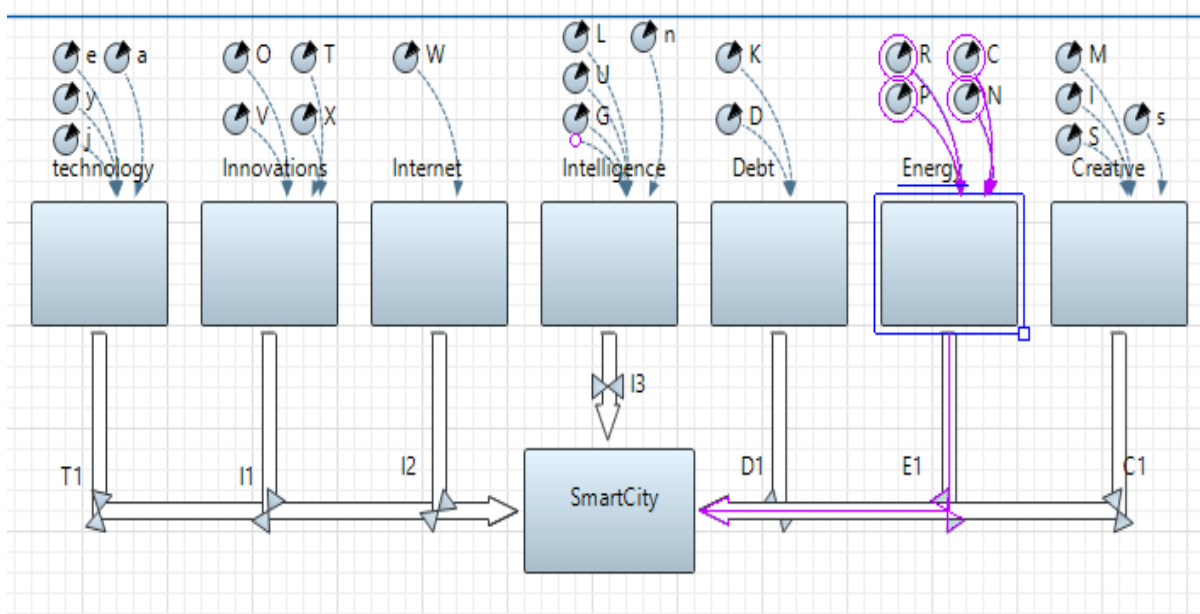


Рис. 6. Модель оценки готовности городов к внедрению технологий SmartCity (имитационная программа моделирования AnyLogic)

Представленные выше диапазоны сформированы в соответствии с наибольшими и наименьшими значениями каждого показателя,

участвующего в определении конечного значения (таблица).

Значения показателей, используемых для определения готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity

Показатель*	Готов к внедрению		Достаточно готов		Частично готов		Не готов
	max	min	max	min	max	min	max
1 (+)	1	0,6	0,6	0,3	0,2	0,20	0,20
2 (+)	1	0,6	0,4	0,4	0,4	0,30	0,30
3 (+)	1	0,6	0,5	0,3	0,3	0,30	0,30
4 (+)	1	0,7	0,5	0,3	0,3	0,30	0,30
5 (-)	1	0,2	0,8	0,3	0,4	0,20	0,20
6 (+)	1	0,6	0,5	0,4	0,4	0,30	0,30
7 (+)	1	0,6	0,6	0,4	0,4	0,35	0,35
Итог	6	3,7	3,7	2,5	2,5	1,95	1,95

* Значения показателей: технологичности производства в муниципальном образовании (1), инновационности городской инфраструктуры (2), интернетизации муниципального образования (3), интеллектуализации городской среды (4), финансовой независимости городского бюджета (5), энергоэффективности городской среды (6), внедрения креативных технологий в функциональное пространство города (7).

Отметим, что данные диапазоны можно определить не только на основе пробных вариаций, но и при помощи программы PyQt. PyQt — набор «привязок» графического фреймворка Qt для языка программирования Python, выполненный в виде расширения Python.

В рамках имитационной модели оценки готовности городов к внедрению технологий SmartCity важным компонентом выступает ито-

говый индикатор — муниципальное образование. Данный индикатор (ключевой накопитель) обозначен как SmartCity. В аспекте оценки готовности городов к внедрению технологий SmartCity ключевой накопитель приобретает название в соответствии с исследуемым объектом.

В качестве примера симулируем модель оценки готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity. В качестве

объектов исследования используем город федерального значения Москву и муниципальное образование «город Орёл». Проведя оценку готовности, было установлено, что муниципальное образование «город Орёл» относится к критериальной группе «не готов к внедрению технологий SmartCity» (значение 1,837), а город федерального значения Москва входит в группу «готов к внедрению технологий SmartCity» — значение 5,473. Представленная модель позволяет не только определить готовность муниципального образования к внедрению технологий SmartCity, но и выявить сегменты (треки), замедляющие процесс перехода в более высшую по уровню критериальную группу. В соответствии с тем, что город федерального значения Москва входит в группу «готов к внедрению технологий SmartCity», замедляющие процессы перехода в более высшую по уровню критери-

альную группу определим только для муниципального образования «город Орёл». При активации имитационной модели оценки итогового показателя позволяет определить уровень готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity:

- зеленый — муниципальное образование готово к внедрению технологий SmartCity;
- оранжевый — муниципальное образование достаточно готово к внедрению технологий SmartCity;
- желтый — муниципальное образование частично готово к внедрению технологий SmartCity;
- белый (пустой или с заполнением красного цвета) — муниципальное образование не готово к внедрению технологий SmartCity (рис. 7, 8).

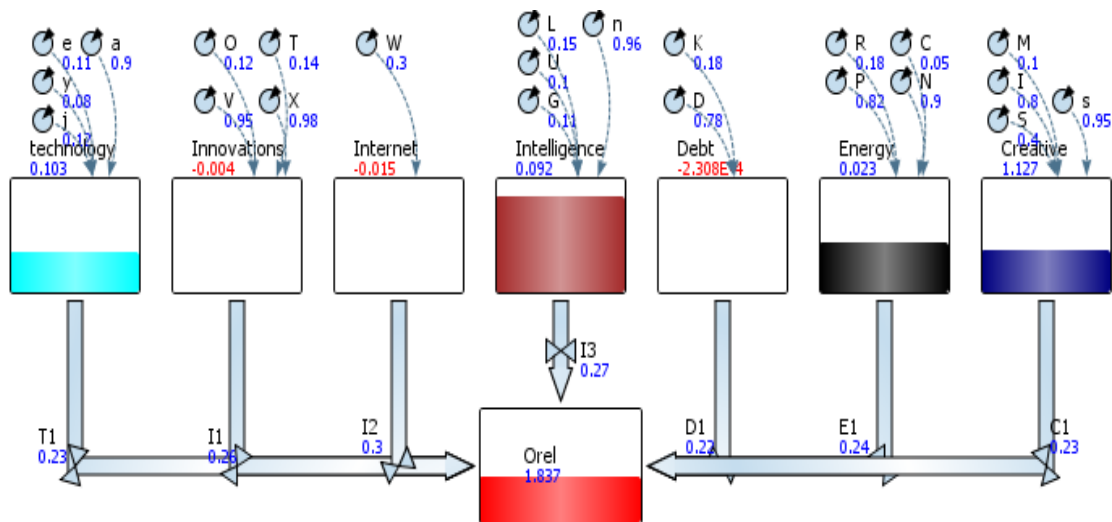


Рис. 7. Модель готовности к внедрению технологий SmartCity муниципального образования «город Орёл» (имитационная программа моделирования AnyLogic)

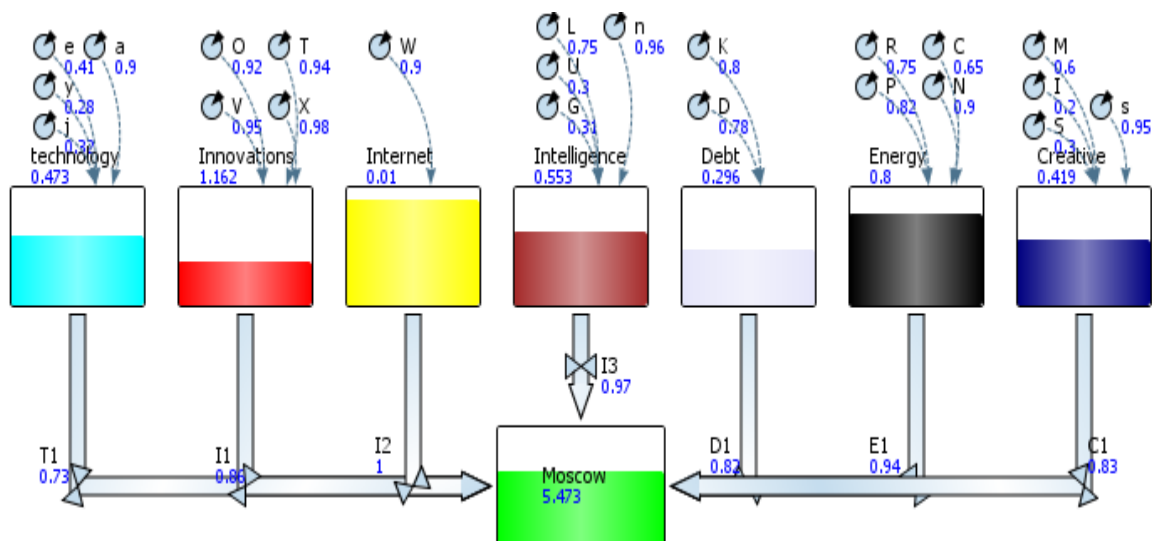


Рис. 8. Модель готовности к внедрению технологий SmartCity города федерального значения Москвы (имитационная программа моделирования AnyLogic)

Так, муниципальное образование «город Орёл» находится в критериальной группе «не готов к внедрению технологий SmartCity» в связи с высокой финансовой зависимостью городского бюджета (Debt), отсутствием инновационного развития городской инфраструктуры (Innovations), неполным покрытием территории Интернетом (Internet). Для решения представленных выше проблем требуется реализация эффективных управленческих мероприятий по данным направлениям, которые позволят городу Орлу приблизиться к группе муниципальных образований, готовых к внедрению технологий SmartCity.

Трансформация российской экономики происходит в условиях диспропорции территориального развития. Ограниченность финансовых ресурсов и высокие муниципальные долги малых территорий не позволяют быстро адаптироваться к цифровой парадигме экономического развития. Этапизация периодов трансформации российской экономики 1990—2018 гг. позволила сделать вывод о недостаточности выполнения мероприятий в рамках реализованных реформ.

Сформированные процессы лабильности (неустойчивости), катахреза (сближения несовместимых действий) и деформации параметрических явлений малых территорий привели к смещению приоритетов на федеральном и муниципальном уровнях. Выбор приоритетности на федеральном уровне происходит в соответствии с глобальными вызовами. В рамках муниципального образования процесс приоритетности направлений экономического развития складывается на основе ограниченности ресурсов и деструктуризации отраслей народного хозяйства. Сформированные лабильные условия развития смещают приоритеты в сторону текущего обеспечения функциональной деятельности муниципального образования. Данное обстоятельство не позволяет внедрять элементы цифровой трансформации в экономику муниципальных образований.

Предложенная авторская этапизация функциональных процессов в рамках управленческой платформы SmartCity была сформирована на основе системной периодизации. Каждый из этапов управленческой платформы является самостоятельным и базируется на выполнении алгоритмических мероприятий. Заслуживающими особого внимания выступают предложенные автором мероприятия в области диверсификации городской среды, создания искусственных (селективных) макетов проектной среды, моделирования оценки готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity. Совокупное использование данных мероприятий в рамках управленческой платформы SmartCity позволяет: во-первых, определить уровень развития муниципального образования; во-вторых, сформировать первоначальную управленческую и информационную среду

для малых территорий; в-третьих, рассмотреть вопрос внедрения технологий SmartCity с позиции моделирования современной управленческой площадки. Основным направлением будущих исследований выступает обоснование подходов к решению проблемы по запуску Smart-проектов в депрессивных и стагнирующих муниципальных образованиях.

Имитационная модель готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity выступает достаточно удобным и эффективным инструментом в условиях использования ограниченных ресурсов. Имитация позволяет оценить уровень развития муниципального образования и выявить ключевые проблемы в рамках его функционирования. Представленная в научно-исследовательской работе модель оценки готовности муниципальных образований к внедрению технологий SmartCity позволит оперативно определить уровень развития муниципального образования, готового к внедрению Smart-технологий, выявить основные проблемы и барьеры, стоящие перед муниципальными образованиями, применить соответствующую модель городского развития для реализации Smart-проектов, позволяющих улучшить социально-экономические показатели муниципального образования.

Список литературы

1. *Бондаренко В. М.* Мировоззренческий подход к формированию, развитию и реализации «цифровой экономики» // Современные информационные технологии и ИТ-образование. 2017. Т. 13. № 1. С. 237—251.
2. *Гайдук А. Р., Плаксиенко Е. А.* Робастность редуцированных динамических систем автоматизации // Мехатроника, автоматизация, управление. 2016. Т. 17. № 5. С. 308—315.
3. *Гэлбрейт Дж. К.* Экономические теории и цели общества [Economics and the Public Purpose]. М. : Прогресс, 1976. 408 с.
4. *Гринберг Р. С.* Состояние и перспективы экономики современной России: осмысливая роль государства в экономике // Кондратьевские волны. 2016. № 5. С. 109—130.
5. *Клейнер Г. Б.* Системная экономика — платформа развития современной экономической теории // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1. № 2 (2). С. 136—143.
6. *Оболенская Л. В.* Технологические платформы в российской версии: инновационный прорыв или повторение пройденного? // Инновации. 2012. № 4 (162). С. 94—106.
7. *Оськин А. Ф., Оськин Д. А.* Опыт применения облачных технологий для построения информационно-образовательной среды вуза // Высшая школа. 2016. № 3. С. 18—22.
8. *Пухальский А. Н.* Состав и свойства управленческих инноваций: платформа для стратегического развития организации // Управ-

ление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 4 (64). С. 22.

9. *Салихов Ф. Н.* Институциональная платформа управленческих решений в регионах // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2015. № 26. С. 14—17.

10. *Barriga J. K. D.* Proposal of a standard architecture of IOT for Smart Cities // Communications in Computer and Information Science. 2016. Vol. 620. P. 77—89.

11. *Boulet P.* Static tiling for heterogeneous computing platforms // Parallel Computing. 1999. Vol. 25. N 5. P. 547—568.

12. *Cao X.-H.* Research on e-commerce platform and modern logistics management system based on knowledge management platform // Applied Mechanics and Materials. 2011. Vol. 50—51. P. 145—149.

13. *Gordon L. A.* Poverty, well-being, and contradiction: material differentiation in the 1990s // Sociological Research. 2003. Vol. 42. N. 4. P. 38—63.

14. *Hussner H., Roessler J., Betzler C., Petschick R., Peinl M.* Testing 3D computer simulation of carbonate platform growth with repro: the Miocene Lluçmajor carbonate platform (MAL-LORCA) // Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology. 2001. Vol. 175. N 1—4. P. 239—247.

15. *Karagiannis D., Kuhn H.* Metamodelling platforms // Lecture Notes in Computer Science. 2002. Vol. 2455. P. 0182.

16. *Khatoun R., Zeadally S.* Smart cities: concepts, architectures, research, opportunities. Association for Computing Machinery // Communications of the ACM. 2016. N 8. P. 46—57.

О. О. Комаревтсева

STUDYING THE ISSUE OF THE RUSSIAN ECONOMY DIGITALIZATION IN THE CONDITIONS OF LABILITY, CATACHRESIS AND DEFORMATION OF PARAMETRIC PHENOMENA OF SMALL TERRITORIES

A change in the paradigm of economic development has transformed ideas about the economy of the future — digitalization is the main component of effective functioning in the framework of the country's technological development. At the same time, the processes of lability, catachresis and deformation of parametric phenomena observed in the context of the development of small territories slow down the digitalization processes. In accordance with this, consideration of the identified aspects is a rather important factor from the point of view of introducing digitalization elements into the country's economy. The purpose of the scientific article is to study the issue of digitalization of the economy in the context of lability, catachresis and deformation of the parametric phenomena of small territories. During the study, methods of situational and simulation modeling, approximation and grouping of species elements of a structural object, staging and algorithmization of functional processes were used. Particular emphasis is placed on the methodological apparatus, which allows to take into account external changes within the framework of the system under consideration and draw conclusions. These methodological approaches include the entropy of scientific knowledge, aberration, and robustness.

Keywords: digitalization, lability, catachresis, deformation, small territories, SmartCity technologies.

О. А. Иванова

Сургутский государственный университет (Сургут, Россия)

DIGITAL SKILLS: ОЦЕНКА И ПРОГНОЗ СПРОСА ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Принята к публикации 15.10.2019

Настоящая статья посвящена исследованию тенденций востребованности на цифровые навыки — Digital Skills и призвана сформировать понимание необходимости проактивного создания цифровой образовательной среды, обусловленной глубинными переменами в экономике и обществе. В статье представлена оценка востребованности компетенций в цифровой экономике, дан прогноз спроса Digital Skills в ближайшие 5 лет в разрезе отраслей промышленности. Практическая значимость состоит в том, что правильная интерпретация востребованности Digital Skills в цифровой экономике позволит компаниям выработать пути для повышения качества человеческого капитала, что обеспечит им конкурентное преимущество.

Ключевые слова: Digital Skills, цифровая экономика, промышленные предприятия, оценка, востребованность, компетенции.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-81-84

Сегодня остро встает вопрос о цифровой грамотности населения, определяющейся набором знаний и умений, которые необходимы для безопасного и эффективного использования цифровых технологий и ресурсов Интернета. В основе цифровой грамотности лежат цифровые компетенции Digital Skills — способность решать разнообразные задачи в области использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Цифровизация создает возможности для значительной реорганизации компаний, создает новые требования к навыкам работников и затрагивает спрос на рабочие места в отрасли ИКТ и в других секторах экономики. Когда любая существенно новая технология появляется, работникам и пользователям нужны новые навыки, чтобы быть в состоянии эффективно ее использовать и поддерживать потенциальный рост производительности.

Различными государственными органами, консалтинговыми компаниями и исследователями разработаны модели цифровых компетенций/навыков, которые во многом взаимно дополняют друг друга [2, с. 182]. Они предусматривают основные направления для развития: цифровая/информационная грамотность, коммуникация и сотрудничество, работа с большим потоком информации и решение проблем, с которыми не смогут справиться машины. Значимость цифровых навыков для работы и социальной интеграции возрастает. В будущем же они будут жизненно необходимы. Уже сейчас понятно, что высокий уровень сотрудников с компетенциями

Digital Skills на разных уровнях в компании обеспечивает ей конкурентное преимущество.

В докладе ОЭСР «Перспективы цифровой экономики 2017» [7] цифровизация рассматривается как катализатор развития бизнес-инноваций. Она несет множество возможностей, но также создает новые вызовы — в частности, компаниям нужно понимать, как использовать средства цифровизации для повышения производительности и как в цифровой среде развивать персонал. Навыки Digital Skills стали важным требованием для занятости в цифровой среде, но при этом значительная часть населения все еще испытывает недостаток в базовых умениях и навыках, необходимых для функционирования в новом цифровом мире. По данным ОЭСР, отсутствие базовых Digital Skills и компьютерного опыта, как правило, имеет место у людей в возрасте 55—65 лет, у людей с отсутствием полного среднего образования и у людей с низкой квалификацией [7]. Такое отсутствие навыков Digital Skills у взрослого населения вызывает особое беспокойство, поскольку люди с наиболее слабыми навыками Digital Skills автоматически попадают в группу риска потери работы в текущем технологическом преобразовании трудовых ресурсов [1, с. 71]. Изменения на рынке труда затронут тех работников, которые имеют самый низкий уровень навыков Digital Skills, и тех, кто наименее подготовлен для обновления своих навыков.

Глобальные вызовы в обучении Digital Skills связаны с трансформацией видения приоритетных для успеха в цифровой среде групп навыков. Цифровая грамотность не ограничивается при-

обретением отдельных технических знаний и умений. В то время как техническая компетентность остается наиболее востребованной, возрастает важность развития гибких навыков — социальных, поведенческих и когнитивных — для успешного ведения бизнеса в цифровых средах и адаптации к меняющимся условиям.

В рамках вступившего в силу в январе 2018 г. Плана действий по развитию цифрового образования (DEAP) [5] Европейская комиссия акцентировала внимание на таких аспектах цифровой компетентности, как решение проблем и сотрудничество в цифровой среде. Сходные за-

дачи по трансформации основных групп навыков подчеркиваются и в аналитических материалах Всемирного экономического форума и докладах корпоративных аналитических служб.

Важно отметить, что увеличивающееся значение навыков комплексного решения проблем и социального сотрудничества позволяет прогнозировать возрастание спроса на профессии в отраслях социальной сфере (образование, здравоохранение) и сферы обслуживания (финансовые услуги, коучинга), которые критически зависят от синтеза технологических и коммуникативных навыков (рис. 1, 2).

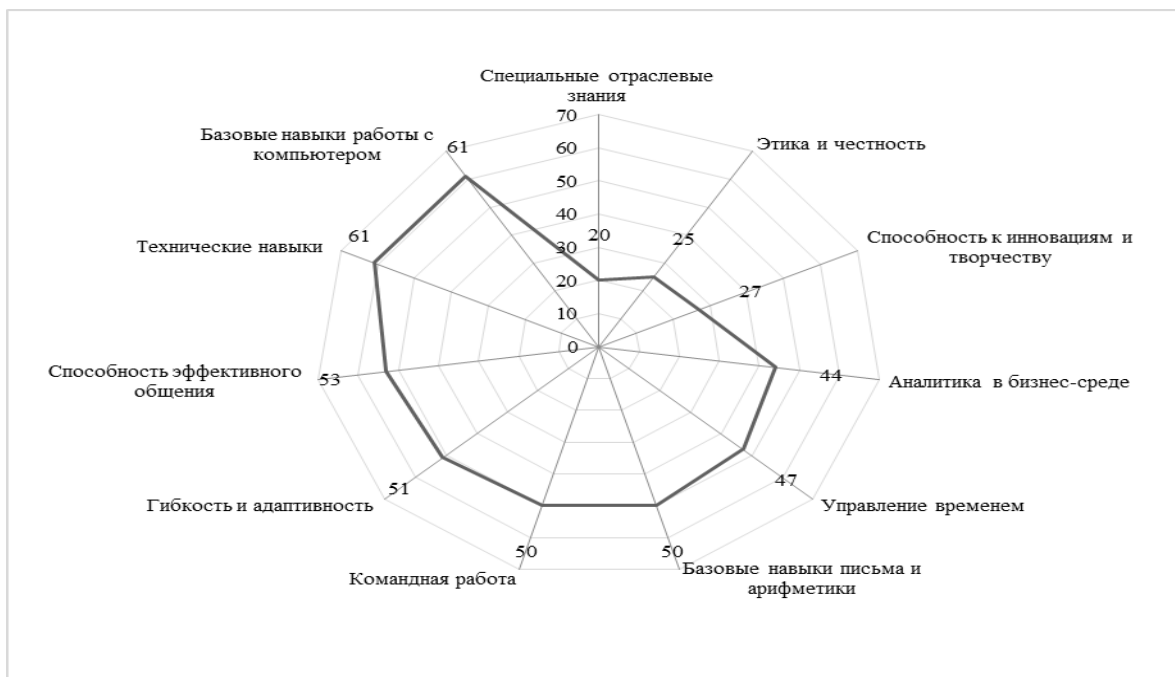


Рис. 1. Оценка востребованности компетенций в цифровой экономике, % [6]

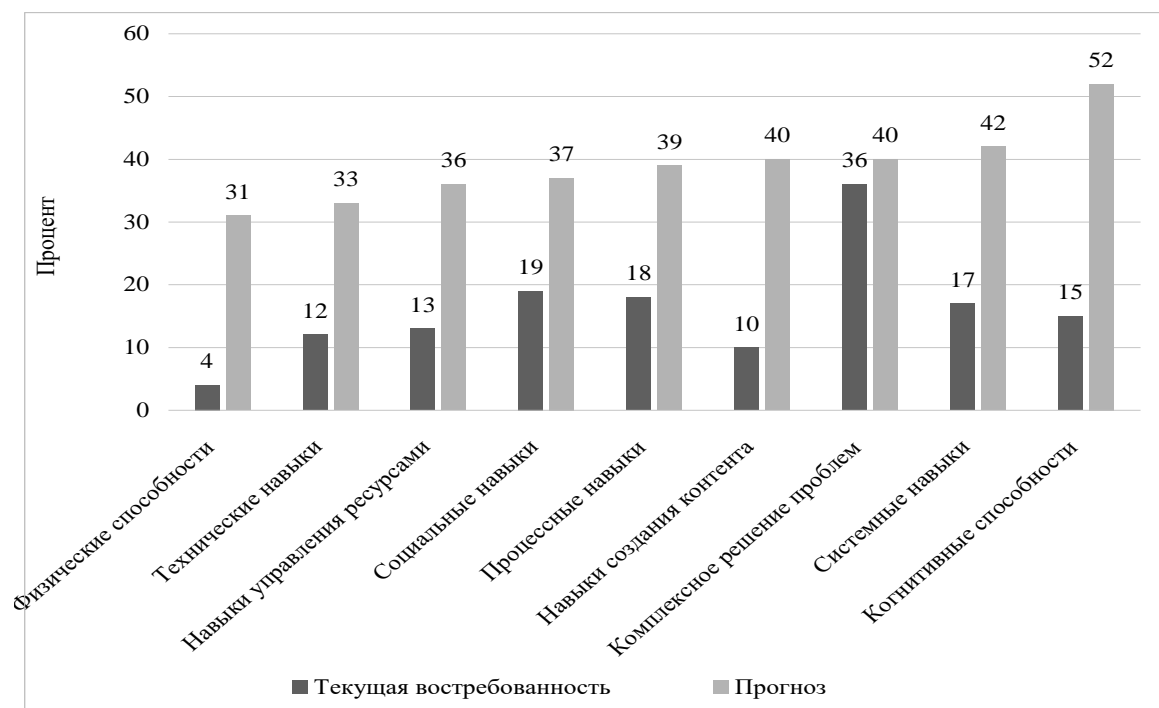


Рис. 2. Прогнозная оценка востребованности компетенций Digital Skills, % [4]

По данным из различных источников можно заключить, что спрос на цифровые кадры в области цифровых технологий и аналитики в ближайшие пять лет вырастет на 33 %. Уже сейчас крайне востребованы разного рода специалисты, работающие с ИТ-системами, например дизайнер клиентского опыта (UX-дизайнеры), мобильный и фронтенд-разработчик, scrum-мастер и agile-тренер, владелец продукта (product owner), fullstack-разработчик, инженер в области машинного обучения, DevOps-инженер.

С ростом автоматизации будет резко возрастать спрос на создание новых секторов, и можно выделить по крайней мере четыре среды, где могут произойти значительные изменения:

— технологическую среду. В результате разработки технологий нового поколения для промышленного и потребительского применения, например проектирования и программирования интеллектуальных энергетических сетей и других интеллектуальных систем для городов и домашних хозяйств, или производства городской робототехники и беспилотных автономных транспортных средств, или проектирования и производства возобновляемых биоинженеринговых материалов;

— среду, ориентированную на человека и неподвластную автоматизации. Включает персонализированные сервисы в сфере образования, здравоохранения, проектирования опыта, развлечений и т. д.;

— виртуальную среду — как сферу деятельности, включающую виртуальную реальность, виртуальную экономику, социальные сети;

— креативную среду — направленную на создание нового в результате творческого процесса на базе новых технологий, в частности различных ПО для обработки контента, виртуальной реальности и т. д.

Учитывая быстрые темпы изменений цифровых технологий, компании все чаще будут взаимодействовать со сложными цифровыми экосистемами, охватывающими целый ряд предприятий и технологий, использовать в своей работе искусственный интеллект, Интернет вещей или автоматизированные устройства. Все это приведет в ближайшей перспективе к появлению новых сфер занятости и новых профессий, часть которых еще даже не существует.

Распространение информационно-коммуникационных технологий в компаниях вызывает спрос на специалистов в области коммуникаций, СМИ и технологий (рис. 3).

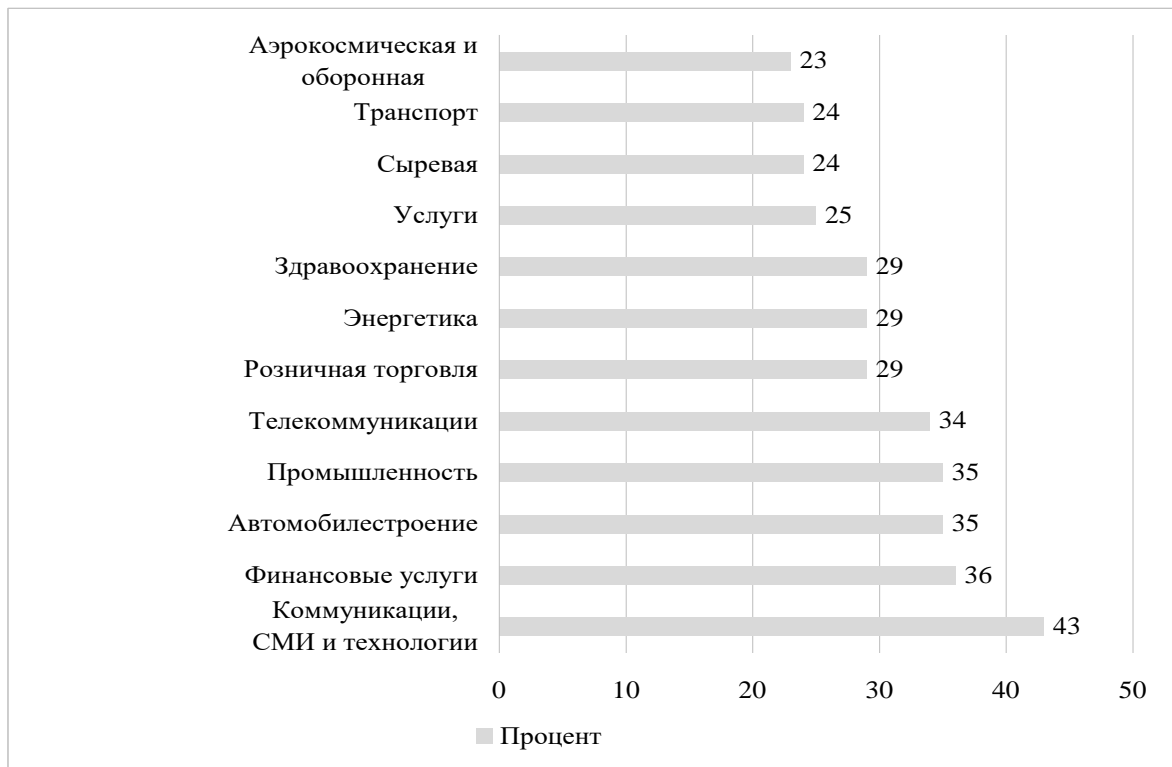


Рис. 3. Оценка востребованности на цифровые кадры в ближайшие пять лет в разрезе отраслей экономики [3]

Таким образом, наибольший спрос в ближайшие пять лет будет предъявлен на специалистов в области коммуникаций, СМИ и технологий (43 %), затем в сфере финансовых услуг (36 %) и автомобильной промышленности (35 %).

Навыки Digital Skills уже сегодня стали важным требованием для занятости в цифровой

среде, но при этом значительная часть населения все еще испытывает недостаток в базовых умениях и навыках, необходимых для функционирования в новом цифровом мире. Вузы, компании и сами люди должны вносить равнозначный вклад в развитие Digital Skills, воспитание ответственного и надлежащего отноше-

ния к использованию технологий, включая знание цифровых прав и обязанностей, этикет сетевого общения.

Анализ текущей и прогнозной оценки спроса на цифровые компетенции со стороны работодателей показывает, что запрос на кадры в области цифровых технологий и аналитики в ближайшие пять лет вырастет более чем на треть. К 2025 г. будет наблюдаться дефицит специалистов, умеющих правильно пользоваться этими технологиями, в особенности профессионалов, осуществляющих руководство цифровыми проектами.

Список литературы

1. Ширинкина Е. В. Драйверы развития рынка труда в цифровой экономике // Экономика и менеджмент систем управления. 2018. Т. 29. № 3. С. 71—79

2. Ширинкина Е. В. Цифровые кадры как новый показатель качества человеческого капи-

тала // Современная научная мысль. 2018. № 4. С. 181—184.

3. BCG, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://globenewswire.com/news-release/2017/03/09/933681/0/en/The-Boston-Consulting-Group-Hits-5-6-Billion-in-Sales.html>

4. Digital McKinsey [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mckinsey.com/global-locations/europe-andmiddleeast/russia/ru/our-work/mckinsey-digital>

5. European Union — «Digital Education Action Plan», 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/educationtechnology_en

6. IBM Institute for Business Value — «Facing the storm. Navigating the global skills crisis», 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.oxfordeconomics.com/>

7. OECD — «Digital Economy Outlook», 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/9317011e.pdf>

О. А. Ivanova

DIGITAL SKILLS: ESTIMATION AND FORECAST OF INDUSTRIAL DEMAND

This article is devoted to the study of trends in demand for Digital Skills and is designed to create an understanding of the need for proactive creation of a digital educational environment, caused by deep changes in the economy and society. The article presents an assessment of the demand for competencies in the digital economy, provides a forecast of the demand for Digital Skills over the next 5 years in industry sectors. The practical significance is the correct interpretation of the demand for Digital Skills in the digital economy will allow companies to devise ways to improve the quality of human capital, which will provide them with a competitive advantage.

Keywords: Digital Skills, digital economy, industrial enterprises, assessment, demand, competencies.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

ДАНИЛОВ Игорь Борисович — кандидат юридических наук, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, зав. кафедрой теории и истории гос. и права. E-mail: 0615222@mail.ru

ИВАНОВА Ольга Алексеевна — Сургутский государственный университет, старший преподаватель кафедры менеджмента и бизнеса. E-mail: shirinkina86@yandex.ru

КОМАРЕВЦЕВА Ольга Олеговна — Среднерусский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, аспирант. E-mail: komare_91@mail.ru.

ЛУХМАНОВА Зарина Талибовна — соискатель ученой степени доктора Ph.D, Институт изучения проблем молодежи и подготовки перспективных кадров при Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан. E-mail: ztlukhmanova@gmail.com

НЕВОЛИНА Кристина Олеговна — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, магистрант кафедры конституционного и муниципального права. E-mail: kristina.nevolina.96@mail.ru

НОВОКРЕЩЁНОВ Александр Васильевич — доктор социологических наук, профессор, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, профессор кафедры государственного и муниципального управления. E-mail: novokreschenov@siu.ranepa.ru

ОВСЯННИКОВА Нина Владимировна — Муниципальное казенное учреждение «Координационный центр „Активный город”», старший администратор. E-mail: Nina_s.city@mail.ru

СЕРДЮК Александр Александрович — советник юстиции, прокуратура Новосибирской области, прокурор кассационного отдела уголовно-судебного управления. E-mail: lawserd@yandex.ru

СНИГИРЕВА Галина Дмитриевна — кандидат экономических наук, Вятский государственный университет, профессор кафедры финансов и экономической безопасности. E-mail: snigireva_g_d08@mail.ru.

СУЕТИНА Надежда Анатольевна — Вятский государственный университет, магистрант кафедры финансов и экономической безопасности. E-mail: Suetina-nadezhda@mail.ru.

ТОРОГЕЛЬДИЕВА Бактыкан Макишевна — доктор политических наук, Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, профессор межпрограммной кафедры государственного и муниципального управления, политических технологий, экономики и менеджмента. E-mail: baktoro_aukg@mail.ru

УСМАНОВА Диана Рашидовна — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, магистрант. E-mail: diana.usmanova.95@mail.ru

ЧЕРНОБАЙ Ольга Леонидовна — кандидат исторических наук, Новосибирский государственный педагогический университет, доцент кафедры социальной работы Института культуры и молодежной политики. E-mail: olgachernobaj@ya.ru

ЧЕРНОСКУТОВ Виктор Егорович — кандидат исторических наук, доцент, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры управления персоналом. E-mail: natvik7@gmail.com

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

Редакция журнала «Развитие территорий» принимает к рассмотрению оригинальные, ранее нигде (в том числе в сети Интернет) не публиковавшиеся статьи.

Периодичность выхода журнала — четыре раза в год (ежеквартально). Журнал распространяется по подписке. Полнотекстовые электронные версии вышедших номеров доступны на сайте Сибирского института управления — филиала РАНХиГС.

В журнале публикуются результаты фундаментальных и прикладных научных исследований отечественных и зарубежных ученых, а также аспирантов и студентов (совместно с преподавателями) по следующим направлениям:

- Актуальные вопросы государственного и муниципального управления.
- Государственные институты и социально-территориальные системы.
- Государство и гражданское общество.
- Идеология и политика.
- Инновационные процессы в бизнесе.
- Национальная безопасность.
- Научная информация (обзоры научных мероприятий).
- Право и юридические науки.
- Российская цивилизация: исторический опыт освоения территорий.
- Теория и методология изучения региональных процессов.
- Экономика и управление.

Статьи публикуются на русском языке и сопровождаются аннотацией и ключевыми словами на русском и английском языках.

Объем статьи должен составлять от 20 до 60 тыс. знаков (с пробелами). Статья должна быть тщательно выверена автором. За достоверность и точность приведенных фактов, цитат, географических названий, собственных имен и прочих сведений ответственность несет автор.

Материалы представляются по электронной почте e-mail: rasv_ter@siu.ranepa.ru.

Взаимодействие редакционной коллегии, связанное с публикацией рукописи, осуществляется с ответственным автором, который должен представить редакционной коллегии номер мобильного телефона для рабочих контактов. Если автор один, то он является ответственным автором. Авторский коллектив самостоятельно выбирает ответственного автора данной публикации. В редакционную коллегию представляется доверенность каждого соавтора на передачу всех прав и обязанностей по взаимодействию с редколлегий при подготовке рукописи к публикации конкретному лицу. Доверенности должны быть заверены в отделе кадров по месту работы.

Плата за публикацию статьи, равно как иные сборы, с авторов не взимается. Гонорар за статьи не выплачивается.

2. Порядок приема и отбора рукописей

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

При поступлении статьи в редакцию проводится ее проверка на соответствие тематике журнала и требованиям к оформлению. В случае несоответствия автору дается краткий ответ с отказом в публикации.

При соответствии статьи требованиям проводится ее проверка на отсутствие некорректных заимствований (плагиат). При наличии в тексте статьи более 25 % заимствованных фрагментов она не рецензируется, а автору дается краткий ответ с отказом в публикации.

В случае соответствия статьи всем перечисленным требованиям она направляется на научное рецензирование. Все статьи, принятые в редакцию, обязательно проходят процедуру двойного «слепого» рецензирования (автор и рецензент не известны друг другу). Рецензирование статей осуществляют не только члены редакционного совета и редакционной коллегии, но и приглашенные эксперты — признанные специалисты в той научной области, которой соответствует тематика статьи. Выбор рецензента осуществляется редакционной коллегией.

Рекомендации рецензентов являются основанием для принятия редакционной коллегией решения об опубликовании статьи.

Статьи, получившие отрицательную оценку рецензентов, отклоняются. Отклоненные статьи авторам не высылаются, с авторами не обсуждаются и повторно не рассматриваются.

Если редакционной коллегией принято решение «Рекомендовать к публикации с учетом исправления отмеченных рецензентом недостатков», то автору высылаются вопросы и/или предложения рецензента и устанавливается срок для устранения указанных недостатков либо аргументированного отклоне-

ния выдвинутых замечаний (в течение 10 рабочих дней). В случае возникновения серьезных противоречий между автором и рецензентом редакционная коллегия имеет право направить статью на дополнительное рецензирование.

Срок хранения рецензий в редакции — 3 года.

Окончательное решение о публикации принимается редакционной коллегией и редакционно-экспертным советом журнала. Автор информируется о принятом решении.

Решение редакционной коллегии о допуске статьи или отказе в публикации направляется автору по электронной почте. В случае положительного решения в письме указываются сроки публикации.

Рукописи статей, рекомендованных к публикации, подвергаются редакционной обработке, которая включает литературное редактирование, корректуру, техническое редактирование. Редакция не ставит в известность авторов об изменениях и сокращениях рукописи, имеющих редакционный характер и не затрагивающих содержание статьи. При необходимости замечания редактора согласуются с автором.

3. Требования к публикациям

Содержание статьи: оригинальность текста, актуальность проблемы, четкая формулировка темы статьи, соответствие содержания статьи заявленной в названии теме, высокий научный уровень (признанные в науке методы исследования, корректность статистического анализа, обоснованность полученных данных, аргументированные выводы, логичность и полнота раскрытия темы), научный, научно-публицистический стиль изложения, терминологическая точность.

Структура статьи: введение (обоснование актуальности исследования, постановка проблемы, обзор литературы по тематике исследования); определение целей и задач; методы (описание научного инструментария исследования); результаты (представление основных фактических данных, обсуждение, интерпретация полученных данных, предложения по практическому применению и/или дальнейшему исследованию); заключение (выводы, подведение итогов статьи без повторения уже использовавшихся формулировок).

Аннотация: объем — от 100 до 150 слов, представляется на русском и английском языках. В аннотации необходимо отразить актуальность темы исследования, постановку проблемы, основные результаты и выводы. Аннотация должна отражать логику изложения материала в статье, лаконично и точно излагать основные идеи и выводы исследования.

Ключевые слова: объем — от 6 до 12 слов, должны отражать специфику темы статьи, объекта или результатов исследования на русском и английском языках.

4. Правила оформления научной статьи

Общие требования. Рукопись статьи оформляется в редакторе Microsoft Office Word и прикрепляется в формате *.doc, *.docx. Поля сверху, снизу, слева и справа — 2 см. Выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 0,7 см. Межстрочный интервал полуторный. Переносы включены.

Шрифт представляемой в редакцию статьи — Times New Roman. Размер шрифта — 14 пт. В верхнем левом углу листа должен стоять УДК. Ниже — инициалы, фамилия автора, строкой ниже — полное название организации, город и страна ее нахождения. Далее по центру полужирным шрифтом прописными буквами печатается название статьи. Ниже через строку помещается аннотация и ключевые слова. Еще через строку помещают основной текст статьи.

Пристатейный библиографический список. Размещается непосредственно после основного текста статьи. Все источники располагаются в алфавитном порядке. При этом сначала следуют источники на русском языке, после них — на иностранном языке. В список литературы не включаются нормативные правовые акты (законы, указы, постановления и др.), стандарты (например, ГОСТы). Идентифицирующие сведения (наименование, номер, дата и др.) о такого рода документах приводятся в тексте при их первом упоминании. Список приводят в двух вариантах: на русском языке, оформленном в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка», и в романском алфавите, оформленном в соответствии с требованиями международной библиографической и реферативной базы Scopus. Фамилии авторов статей на английском языке представляются в международной системе транслитерации Британского Института Стандартов (www.translit.ru, меню Варианты, пункт BSI). Английские источники остаются без изменений, русскоязычные источники транслитерируются с помощью программы Translit (www.translit.ru, меню Варианты, пункт BSI) (см. пример пристатейного списка).

Дополнительные сведения. На последней странице на русском и английском языках приводятся: фамилия, полные имя и отчество (при наличии последнего), ученая степень и звание (при наличии), официальное название организации, должность, полный адрес организации (с указанием почтового индекса), служебный e-mail, номер служебного и контактного (мобильный, по возможности) телефонов, название статьи, аннотация и ключевые слова. (См. пример оформления статьи.)

5. Оформление отдельных элементов текста

Аббревиатуры. В тексте без расшифровки допустимо использовать только общепринятые аббревиатуры. К ним относятся пять общепринятых сокращений: *т. е.*, *и т. д.*, *и т. п.*, *и др.*, *и пр.*, а также *в.*, *вв.*,

г., гг. (при датах), г., д., обл., с. (при географических названиях), гл., ч., п., подп., разд., рис., с., см., ср., табл. (при ссылках и сопоставлении), руб. (рубль), долл. (доллар) и некоторые другие.

Не допускается использовать сокращения: т. о. — таким образом, т. н. — так называемый и т. к. — так как.

Помимо общепринятых аббревиатур в работах могут применяться авторские сокращения. При этом после их первого упоминания в тексте необходимо в скобках указать аббревиатуру, например средства вычислительной техники (СВТ).

Рисунки должны быть четкими, подлежащими редактированию, диаграммы и графики составлены в программах Microsoft Graph или Microsoft Office Excel, фотографии — контрастными. Все иллюстрации должны иметь сквозную нумерацию, подрисуночную подпись. Не рекомендуется загромождать иллюстрации ненужными деталями: большинство надписей выносится в подрисуночную подпись, а на рисунке заменяется цифрами или буквами. Подрисуночная подпись должна быть лаконичной и соответствовать содержанию рисунка (10 пт).

Таблицы должны быть наглядными, иметь название, порядковый номер. Содержание таблиц должно быть связано с той мыслью в тексте, после изложения которой дается ссылка на таблицу. Название таблицы должно точно отражать ее содержание, заголовки граф — соответствовать их содержанию. Все данные внутри таблицы — 10 пт, головка таблицы выделяется жирным шрифтом.

Размеры рисунков и таблиц — не более 80 × 80 мм (на одну колонку), 170 × 170 мм (на две колонки) в начале или конце полосы. Не нумеруются таблица или рисунок, если они в тексте единственные. На все таблицы и рисунки должны быть ссылки в тексте. Рисунки и таблицы располагаются в тексте *после ссылки на них*.

Формулы. Простые внутрискладочные и однострочные могут быть набраны символами, без использования специальных редакторов. Сложные и многострочные формулы должны быть набраны в редакторе формул MathType 5. Смещение символов из текстовых редакторов с символами из редактора формул не допускается. Индексы и показатели степени должны быть четко ниже или выше строки. В случае ссылок на формулы в тексте нумерация формул дается справа в круглых скобках, а сама формула размещается отдельной строкой по центру. Если на конкретную формулу нет дополнительных ссылок в тексте или она в тексте единственная, то нумерация не нужна. Длина формулы — не более 70 мм.

Буква «ё» употребляется только в целях смысловозначения слов, в именах и фамилиях согласно записи в документах, удостоверяющих личность.

Примечания, комментарии и др. можно размещать в подстрочных ссылках.

Цитаты. При использовании цитат обязательно обозначение границ заимствованных материалов в целях различения авторского и неавторского текстов. При прямом (дословном) цитировании границами служат кавычки, в которые заключается цитата, после которой ставится отсылка на источник. При косвенном цитировании (парафраз, или пересказ, — передача своими словами идей, концепций, точек зрения других лиц) левой границей служит вводная конструкция типа «По данным британских ученых...», «В работе И. Л. Михайлова...», «По мнению специалистов...», «Современные цивилисты трактуют...» и т. д. Правой границей является отсылка на источник заимствования.

Ссылки. На весь заимствованный материал (прямая цитата, парафраз, фактический материал, таблица, рисунок и др.) даются ссылки на источники.

В журнале приняты затекстовые библиографические ссылки. Они входят в пристатейный библиографический список. Библиографические записи источников в пристатейном списке нумеруются, оформляются по ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка» с обязательным указанием *общего количества страниц*.

Связь между текстом и цитируемым источником устанавливают посредством отсылки, которую оформляют в виде заключенных в квадратные скобки порядкового номера источника и через запятую номера страницы. Если приводят прямую цитату, то в отсылке указывают порядковый номер и *конкретную страницу* цитаты. Если приводят косвенную цитату, то в отсылке указывают порядковый номер и *постраничную пагинацию*, в пределах которой изложен упоминаемый материал. Если в тексте речь идет в целом об издании, в отсылке указывают только порядковый номер источника. Если текст цитируется не по первоисточнику, то отсылку следует начинать словами «Цит. по:». Например: [Цит. по: 9, с. 24—25] (см. примеры оформления затекстовых ссылок).

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ ЗАТЕКСТОВЫХ ССЫЛОК

В тексте отсылки оформляются следующим образом:

При прямом цитировании

Как отмечал Н. А. Бердяев, «идею прогресса нельзя смешивать, как это достаточно уже разъяснено, с идеей эволюции» [10, с. 222].

При парафразе, или пересказе

Так, Н. А. Бердяев раскрывает метафизическую сущность прогресса, отмечая связь идеи о прогрессе с мессианской идеей религиозных верований [10, с. 222—223].

При ссылке целиком на весь источник

В контексте рассматриваемой проблемы нельзя обойти вниманием известную работу Н. А. Бердяева [10].

При цитировании не по первоисточнику

Н. Бердяев, осмысляя свою эпоху, писал о процессе «истощения творческих сил человека в результате отрыва его от духовного центра жизни и исключительное обращение к периферии жизни...» [Цит. по: 23, с. 75].

Описание источника в затекстовой ссылке:

10. Бердяев Н. А. Смысл истории. М. : Мысль, 1990. 269 с.

23. Колесникова Ж. Р. Роман М. А. Булгакова «Мастер и Маргарита» и русская религиозная философия начала XX века : дис. ... канд. филол. наук. Томск, 2001. 163 с.

ПРИМЕР ПРИСТАТЕЙНОГО СПИСКА

1. Багдасарян Т. О. Тональный компонент модальности и коммуникации (на материале английского и русского языков) : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Краснодар, 2000. 24 с.

2. Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX века). СПб. : ЛИСС, 1998. 1000 с.

3. Злобина Е. А., Батяев А. А. Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС (дата обращения: 20.06.2014).

4. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи : в 2 т. / под общ. ред. В. В. Черкесова. Т. 1 / науч. ред. тома Д. И. Луковская, Д. И. Раскин. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2001. 482 с.

5. Лешков В. Н. Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юрид. вестн. Б. И., 1874. № 3. С. 47—102.

6. Guy R. K. Unsolved problems in number theory. N. Y.; Heidelberg; Berlin: Springer-Verlag, 1981. 243 p.

7. Myasnikov A., Remeslennikov V. N. Algebraic geometry 2: logical foundations // J. Algebra. 2000. V. 234. 271 p.

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

УДК (номер проставляет автор)

И. С. Сидоров

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

И. П. Петров

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация (не менее 150 слов)

Ключевые слова (5—6 слов)

Текст статьи, построенный по следующей логике

1. Введение.
2. Цели и задачи исследования.
3. Методы.
4. Основные результаты исследования.
5. Выводы.

Библиографический список (на русском и английском языках)

АНГЛОЯЗЫЧНЫЙ БЛОК СТАТЬИ

I. S. Sidorov

Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration (Novosibirsk, Russia)

I. P. Petrov

Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration (Novosibirsk, Russia)

INTERNATIONAL HUMANITARIAN COOPERATION AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF FRONTIER ZONE

Abstract (не менее 150 слов)

Keywords (5—6 слов)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Сидоров Иван Сергеевич — доктор политических наук, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры политических наук и технологий. E-mail: kaf-polit@siu.ranepa.ru

Петров Игорь Павлович — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, магистрант кафедры политических наук и технологий. E-mail: ipp86@mail.ru

Sidorov Ivan S. — Ph. D., Professor, Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Professor Faculty of Political science and Technology. E-mail: kaf-polit@siu.ranepa.ru

Petrov Igor P. — Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Post-graduate student of the Faculty of Faculty of Political science and Technology. E-mail: ipp86@mail.ru