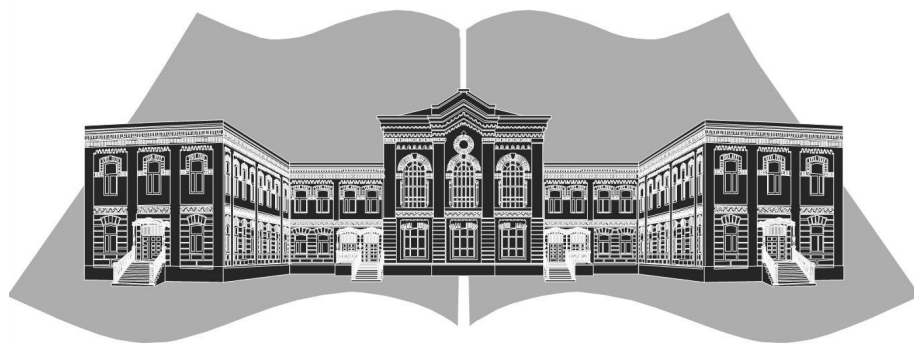


Министерство образования Московской области  
Государственное образовательное учреждение  
высшего образования Московской области  
«Московский государственный областной гуманитарный институт»



# ВЕСТНИК

МОСКОВСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ОБЛАСТНОГО  
ГУМАНИТАРНОГО  
ИНСТИТУТА

**СЕРИЯ: ИСТОРИЯ, ФИЛОСОФИЯ,  
ПОЛИТОЛОГИЯ, ПРАВО**

*Научный журнал  
№1 (2015)*

Орехово-Зуево  
2015

Министерство образования Московской области  
Государственное образовательное учреждение  
высшего образования Московской области  
«Московский государственный областной гуманитарный институт»

ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ОБЛАСТНОГО ГУМАНИТАРНОГО ИНСТИТУТА

**СЕРИЯ: История, философия, политология, право**

Научный журнал  
№ 1 (2015)

**Главный редактор:**

Доктор философских наук, профессор, академик РАЕН **А.М. Юнусов**

**Зам. главного редактора:**

Кандидат юридических наук, доцент **М.В. Измайлов**

**Ответственный редактор:**

Кандидат филологических наук, доцент **К.В. Булавкин**

**Ответственный секретарь: И.Е. Баранова**

**Члены редакционной коллегии:**

Кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации  
**Ю.И. Авдеев**

Доктор философских наук, профессор, академик РАЕН. Заслуженный деятель науки  
Российской Федерации **Э.А. Баграмов**

Кандидат исторических наук, доцент **А.П. Вихрян**

Доктор философских наук, профессор **Д.В. Джохадзе**

Доктор юридических наук, профессор. Заслуженный юрист Российской Федерации  
**М.П. Куреев**

Доктор исторических наук, профессор, академик РАЕН **В.Ф. Марухин**

Доктор юридических наук, профессор **В.В. Меркурьев**

Доктор политических наук, профессор (Республика Узбекистан) **З.И. Мунавваров**

Кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник **Т.Г. Насриддинов**

Кандидат исторических наук, доцент **А.В. Рябцев**

Кандидат философских наук, доцент, академик РАЕН **А.Н. Самарин**

Кандидат философских наук, доцент, зам. директора Центра стратегических  
исследований при Президенте Республики Таджикистан (Таджикистан) **С.С. Сафаров**

Доктор философских наук, профессор, **Е.И. Степанов**

Доктор философских наук, профессор, академик РАЕН **В.А. Чудинов**

Доктор психологических наук, профессор **О.И. Щербакова**

Доктор экономических наук (Республика Болгария) **Янко Антонов Янакиев**

© ГОУ ВО МО «Московский  
государственный областной  
гуманитарный институт», 2015

© Оформление.

Редакционно-издательский отдел  
ГОУ ВО МО «Московский  
государственный областной  
гуманитарный институт», 2015

Редакционно-издательский отдел Московского государственного областного гуманитарного института.  
142611, Московская область, г. Орехово-Зуево, ул. Зеленая, д.22.

E-mail: [vestnikmgogi@gmail.com](mailto:vestnikmgogi@gmail.com)

[www.mgogi.ru](http://www.mgogi.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

## РАЗДЕЛ 1 ФИЛОСОФИЯ. ИСТОРИЯ. КУЛЬТУРОЛОГИЯ

**Булавкин К.В.**  
РОЛЬ СВЯТЫХ КИРИЛЛА  
И МЕФОДИЯ В СТАНОВЛЕНИИ СЛА-  
ВЯНСКОЙ ПИСЬМЕННОСТИ

**Лутовинов Д.В.**  
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИФОВ  
О ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ  
ВОЙНЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРО-  
ТИВОСТОЯНИИ

**Резников А.А.**  
ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРНОГО РАЗ-  
ВИТИЯ МВД СССР  
В 1947—1949 ГГ.

## РАЗДЕЛ 2 СОЦИОЛОГИЯ. ПОЛИТОЛОГИЯ. ПРАВО.

**Асеев А.Д., Иванов В.К.**  
РОЛЬ СРЕДСТВ  
МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ  
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ  
ОБЩЕСТВА

**Знаменский Д.Ю.**  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-  
ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Рязанов Н.Ю.,**  
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ  
СООТНОШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,  
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ  
СТ.СТ. 137 И 138 УК РФ

## РАЗДЕЛ 3 ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

**Блинова Н.В.**  
МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА  
ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕН-  
НОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
СИСТЕМЫ

**Бобрышев В.А.**  
РОЛЬ И МЕСТО  
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННО-  
СТИ В СИСТЕМЕ РЫНОЧНЫХ ОТНО-  
ШЕНИЙ

**Гужина Г.Н., Гужин А.А.**  
РИСК-МЕНЕДЖМЕНТ  
В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ

**Карпов Н.В.**  
АНАЛИЗ МЕТОДИЧЕСКИХ  
ПОДХОДОВ КОМПЛЕКСНОГО ОЦЕ-  
НИВАНИЯ ОСОБО  
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИ-  
ТОРИЙ

**Сибиряев А.С.**  
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ  
ПОЛИТИКОЙ В РОССИИ  
И ЗА РУБЕЖОМ

## РАЗДЕЛ 4 РЕЦЕНЗИИ

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ  
СОКОЛЬСКОЙ ЛЮДМИЛЫ  
ВИКТОРОВНЫ  
«ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ  
КУЛЬТУР В ИСТОРИЧЕСКОМ  
ПРОЦЕССЕ»  
ОРЕХОВО-ЗУЕВО: МГОГИ, 2014.

# CONTENTS

## **SECTION 1 PHILOSOPHY. HISTORY.CULTUROLOGY**

**K.V. Bulavkin**

ANCIENT AND MODERN  
IDEAS ON THE DEVELOPMENT  
OF CULTURE AND SOCIETY: **EXPERI-  
ENCE OF COMPARATIVE ANALYSIS**

**D.V. Lutovinov**

USE OF MYTHS ABOUT GREAT PATRI-  
OTIC WAR  
IN INFORMATIVE OPPOSITION

**A.A. Reznikov**

FEATURES OF DEVELOPMENT OF  
STRUCTURE OF THE MINISTRY OF  
INTERNAL AFFAIRS OF THE USSR  
IN 1947-1949

## **SECTION 2 SOCIOLOGY. POLITICAL SCIENCE. LAW.**

**A.D. Aseev, V.K. Ivanov**  
THE MEDIA IN THE POLITICAL  
SYSTEM

**D.Y. Znamenskiy**

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF  
RUSSIAN PUBLIC SCIENTIFIC AND  
TECHNICAL POLICY

**N.Y. Ryazanov**

SOME QUESTIONS OF CORRELATION  
OF THE CRIMES ENVISAGED  
BY THE ARTICLES  
137 AND 138 CRIMINAL CODE  
OF RUSSIAN FEDERATION

## **SECTION 3 ՅԿՈՆՈՄԻԿԱ AND MANAGEMENT**

**N.V. Blinova**

THE METODOLOGY OF ANALYSIS  
THE PUBLIC ADMINISTRATION  
EXTERNAL ENVIRONMENT

**V. A. Bobryshev**

THE ROLE AND POSITION OF  
INTELLECTUAL PROPERTY IN THE  
SYSTEM OF MARKET RELATIONS

**G.N. Guzhina, A.A. Guzhin**

RISK MANAGEMENT IN  
A BANKING SYSTEM

**N.V. Karpov**

THE ANALYSIS OF METHODOLOGICAL  
APPROACHES OF THE COMPREHEN-  
SIVE EVALUATION OF PROTECTED  
NATURAL AREAS

**A.S. Sibiryaev**

SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION  
BY INNOVATIVE POLICY IN RUSSIA  
AND ABROAD

# РАЗДЕЛ 1.

## ФИЛОСОФИЯ. ИСТОРИЯ. КУЛЬТУРОЛОГИЯ

УДК 008:81:003

### РОЛЬ СВЯТЫХ КИРИЛЛА И МЕФОДИЯ В СТАНОВЛЕНИИ СЛАВЯНСКОЙ ПИСЬМЕННОСТИ

*Булавкин К.В.*

Московский государственный областной гуманитарный институт

*Аннотация.* В статье рассматривается характерное для традиционной культуры представление о письме, обозначаются сложившиеся в науке различные точки зрения на проблему происхождения славянской письменности, оценивается вклад святых Кирилла и Мефодия в процесс формирования русской азбуки, отмечаются характерные особенности глаголицы и кириллицы как модификаций единой знаковой системы славянского письма.

*Ключевые слова:* письменность; славяне; азбука; глаголица; кириллица.

В большинстве традиционных культур древности письменность считалась священным даром богов, а владение ею – магическим знанием. Подобное представление основывалось на вере в то, что мир был сотворён Словом. И в Древнем Египте, и в Древней Индии, и в христианской традиции возникновение мироздания мыслилось как следствие произнесения первого звука, колебания пустоты, из которой, благодаря Слову Божьему, возникло всё сущее. Так как письма фиксируют речь и непосредственно связаны со звуком, то, по представлениям древних, они являлись зримым воплощением божественной мудрости – символами элементов, из которых состоит Космос. Отсюда – вера в их сверхъестественную силу и особое отношение к ним в традиционной культуре.

Согласно верованиям многих народов, у которых имелась письменность, знаки письма сами по себе обладают магической силой, а их совокупность представляет своего рода матрицу (от лат. *matrix* – «первопричина»), символическую модель космоса, знание которой позволяет оказывать непосредственное воздействие на процессы, происходящие в мире. Ярким примером именно такого осмысления искусства письма служит руническая традиция Северной Европы<sup>1</sup>, где знаки футарка (классического рунического алфавита) использовались не только для сохранения и передачи информации, но также для гадания и других магических целей, а нанесение полного ряда рун на поверхность того или иного предмета считалось лучшей защитой от злых сил.

Поэтому, изучая традиционные системы письма (а славянская кириллица является одной из них), необходимо помнить, что для многих поколений людей прошлого буквы были не просто знаками, фиксирующими слово, слог или звук, но символами, непосредственно связанными с законами Космоса, с принципами разумной, божественной организации окружающего пространства. Знаки древних алфавитов, помимо звукового значения, могли содержать и другую информацию, например, числа (в частности, буквы кириллицы и глаголицы обозначали не только звуки, но и цифры), фазы луны и календарные циклы, имена богов, названия первоэлементов<sup>2</sup> или стихий и т.д., кроме того, считалось, что согласные

---

<sup>1</sup> См.: Платов А.В. Руны: два тысячелетия магической Традиции. – М., 2010.

<sup>2</sup> Само слово «элемент» восходит к сочетанию из названий трёх букв, с которых начинается вторая половина латинского алфавита (L-M-N). Древнее изречение гласило: «Как слова состоят из букв, так и тела – из элементов».

выражают мужское начало, а гласные – женское. Начертание литер во многом было обусловлено традициями сакральной геометрии: формы круга, треугольника, креста, включённые в изображение буквы, придавали ей дополнительное символическое значение. А названия самих букв по порядку их расположения в алфавите (как, например, в древнеславянской кириллице) могли образовывать осмысленный единый текст, имевший характер священного. Всё это делало письменность ключом и к постижению, и к изменению окружающего мира. Таким образом, в древности владение письмом приравнивалось к особому магическому искусству, доступному лишь посвящённым. Именно поэтому в архаических культурах письмо, как правило, было уделом узкого круга людей, образующих элиту общества и призванных управлять им.

Актуальность вопроса о происхождении славянской письменности обусловлена тем, что, с точки зрения современной науки, наличие письменности является важнейшим критерием цивилизованности общества, показателем его культурной зрелости. Если допустить, что история славянского письма начинается не раньше IX столетия, то это даёт повод считать весь славянский мир культурной окраиной европейской цивилизации, что, собственно, и постулируется в явной или завуалированной форме западными историками и политиками на протяжении всего последнего тысячелетия. Между тем, если, опираясь на объективные данные археологии, истории и письменных источников, сопоставить реальный уровень духовного и материального развития крупнейших центров Западной Европы и городов Древней Руси в X–XII веках, то следует признать, что Русь как особая, уникальная цивилизация, не только не уступала в развитии Западу, но и во многом превосходила его: прекрасные белокаменные соборы Киевской, Новгородской, Владимиро-Суздальской Руси, расцвет изобразительного и декоративно-прикладного искусства, повсеместная грамотность, о которой свидетельствуют берестяные грамоты Новгорода, и высочайшая книжная культура (мы можем судить о ней по сохранившимся памятникам – «Остромирово Евангелие» и др.), разработанное законодательство («Русская Правда») и прямая демократия в форме народного собрания (вече) – всё это и многое служит тому подтверждением.

Поэтому не удивительно, что, поднимая вопрос о происхождении и возрасте славянской письменности, мы сталкиваемся с целым рядом существующих и в академической науке, и общественном сознании противоречивых мнений по данной проблеме, так как сама проблема носит явный идеологический характер и от её решения зависит адекватная оценка самобытности Русской цивилизации и всего славянского мира в целом. Если попытаться выделить наиболее распространённые точки зрения на данную проблему, то их можно сгруппировать в три подхода и сформулировать следующим образом:

1) *Традиционный подход.* У славян не было никакого письма вплоть до IX века, пока святые Кирилл и Мефодий не создали для них свою азбуку. Данная трактовка проблемы до сих пор господствует в российской системе школьного образования, прочно укоренившись в массовом сознании большинства русских людей. Утверждение именно этой точки зрения (причём усиленно внедряемой на протяжении последних столетий) во многом было обусловлено желанием церкви, претендовавшей на роль главной идеологической силы в обществе, утвердить свою монополию на письменную культуру в целом. Как это ни парадоксально звучит, но главным оппонентом христианской церкви на протяжении её тысячелетнего господства в России всегда оставались широкие народные массы, упорно придерживавшиеся пережитков своей старой веры – язычества, элементы которого на протяжении веков прочно переплелись в народной культуре с насаждаемым властью христианским мировоззрением. Борьба с язычеством, носившая идеологический характер, в первые века после принятия христианства на Руси выливалась, прежде всего, в борьбу иерархов церкви с наследием древней народной культуры, частью которого была и древняя славянская грамота, и сами языческие писания, безжалостно уничтоженные в эпоху русского средневековья. Эта многовековая борьба принесла свои плоды, повлияв и на точку зрения официальной науки, которая, по сути, сформировалась и вышла из лона церковных образовательных учреждений (в частности, Славяно-Греко-Латинская академия в России).

Этим во многом и объясняется существующее до сих пор неприятие церковью и академической наукой какой-либо иной точки зрения на происхождение славянского письма.

2) *Альтернативный подход*, активно развиваемый в последнее время целой плеядой отечественных авторов (Гриневич Г.С., Чудинов В.А. и др.)<sup>1</sup>. Суть его сводится к тому, что уникальная славяно-русская письменность не только существовала с незапамятной древности, но и явилась прототипом для большинства известных систем письма вплоть до надписей Хараппской цивилизации (Древняя Индия) и китайской иероглифики. Теоретики и сторонники этой концепции в силу своего националистического настроения так же далеки от научной объективности, как и приверженцы традиционной версии. Крайности подобного взгляда очевидны для профессиональных филологов, поэтому он не находит большой поддержки в научной среде, вызывая вполне справедливую критику.

3) *Объективный научный подход* предполагает тщательный анализ и изучение имеющихся в наличии артефактов и исторических свидетельств, позволяющих сделать вывод о действительном существовании в дохристианскую эпоху докириллической славянской и даже древнерусской письменности. Данный подход отражён в ряде научных исследований<sup>2</sup> и даёт наиболее целостное представление о проблеме. Мы постараемся придерживаться именно такого объективного взгляда на вопрос о происхождении славянского письма.

Положение о несомненной древности письменной культуры у восточных славян подтверждается несколькими вполне очевидными аргументами, которые не раз отмечались многими исследователями. Кратко остановимся на них.

Во-первых, сами слова «писать», «читать», «письмо», «книга», «буква» общи для славянских языков. Следовательно, эти слова, как и славянское письмо, возникли до разделения общеславянского языка на ветви, т.е. не позже середины 1 тысячелетия н.э. Кроме того, корень, звучащий в русском глаголе «писать» имеет прямые соответствия почти во всех индоевропейских языках<sup>3</sup>. А русское слово *буква* так же как и английское *book* («книга») восходит к названию дерева (бук), на дощечках из которого задолго до распространения христианства писали общие предки многих европейских народов. Всё это позволяет утверждать, что в древности искусство письма в той или иной степени было знакомо не только славянским народностям до распада их единства, но и всем народам индоевропейской языковой семьи.

Во-вторых, имеются многочисленные исторические свидетельства о существовании письма именно в дохристианской Руси. Это сообщения средневековых иностранных историков и путешественников (Ахмед ибн Фадлан, Аль Массуди, Ибн-Якуб эль-Недим, епископ Мерзебургский Титмар и др.), редкие, но вполне достоверные археологические находки (обломки керамики и другие предметы быта с нанесёнными на них знаками), письменные свидетельства (договоры русских князей Олега и Игоря с Византией, знаменитый трактат X века черноризца Храбра «О письменах», «Паннонское житие» самого

---

<sup>1</sup> См. напр.: Гриневич Г.С. Праславянская письменность. Результаты дешифровки. – М., 1993; Чудинов В.А. Загадки славянской письменности. – М., 2002; Чудинов В.А. Русские руны. – М., 2006.

<sup>2</sup> О существовании дохристианской письменности на Руси см.: Татищев В.Н. О древности письма славянов // Татищев В.Н. История Российская с самых древнейших времён. Т. 1. – М.–Л., 1962; Черепнин Л.В., Чаев Н.С. Русская палеография. – М., 1946; Обнорский С.П. Культура русского языка. – М.–Л., 1948; Георгиев Е. Славянская письменность до Кирилла и Мефодия. – София, 1952; Истрин В.А. Развитие письма. – М., 1961; Серяков М.Л. Русская дохристианская письменность. – СПб., 1997.

<sup>3</sup> **Писать**. Общеслав. индоевроп. характера (ср. др.-прусс. *reisāi* – «пишут», лат. *pingere* – «рисовать», греч. *poikilos* – «пёстрый» и т.д.). Корень тот же, что и в *пёстрый* (см.). Первоначальное значение – «пестрить», «украшать». (Шанский Н.М. и др. Краткий этимологический словарь русского языка. – М., 1975. – С. 339).

св. Кирилла, где упоминается о написанных «русскими письменами» книгах, с которыми познакомился Кирилл в Корсуни ещё до создания своей азбуки, и др.)<sup>1</sup>.

В-третьих, проблема происхождения славянского письма осложняется фактом одновременного существования у южных и восточных славян *двух* азбук – глаголицы и кириллицы, тогда как в житии Кирилла говорится о создании им *одной* азбуки. Большинство современных исследователей сходятся во мнении, что Кирилл является создателем именно глаголицы (на это, в частности, указывает сопоставительный анализ глаголических и кириллических текстов, который позволяет обнаружить, что глаголические памятники более архаичны по языку<sup>2</sup>). Однако в связи с этим возникает закономерный вопрос: кто же и когда создавал кириллицу?

Кроме того, косвенным подтверждением раннего и давнего знакомства восточных славян с письмом является удивительный, на первый взгляд, факт повсеместного распространения грамоты в Древней Руси спустя всего лишь несколько десятилетий после принятия христианства. Берестяные грамоты древнего Новгорода явно свидетельствуют о том, что на севере Руси уже в XI веке существовало школьное обучение письму, что грамотой владели представители не только элиты, но и всех слоёв общества, не только мужчины, но и женщины, и даже дети. Трудно представить, что деятельность христианских миссионеров в столь короткие сроки дала такие поразительные результаты. Гораздо логичнее предположить, что некая разновидность протокириллического письма была широко распространена на Руси задолго до принятия новой веры.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что в дохристианскую эпоху на Руси и у всего славянства в целом уже существовала собственная система письма, но она не была единообразной. По-видимому, наиболее архаичной её разновидностью была именно руника (руница)<sup>3</sup> («черты и резы», упомянутые черноризцем Храбром в его трактате), но позднее, наряду с ней, очевидно, стали использоваться и буквы по образцу греческого алфавита (протокириллица), о чём также свидетельствует Храбр: «Прежде убо словене не имеаху книгъ, но чрътами и резами чътеаху и гатааху погани суще. Кръстивше же ся, римьсками и гръчьсками писмены нуждааху ся писати словенскы речъ безъ устроения...»<sup>4</sup> (то есть, «прежде славяне не имели книг, но чертами и резами читали и гадали, будучи язычниками. Крестившись же, римскими и греческими письменами вынуждены были записывать славянскую речь без устроения...»).

В связи с этим становится понятной роль святых Кирилла и Мефодия в процессе окончательного становления славянской азбуки: перед ними стояла задача не просто унифицировать уже имевшуюся (недостаточно «устроенную») систему славянского письма, но и приспособить её для максимально точной, аутентичной передачи содержания священного текста Евангелия (Слова Божьего) на *все* диалекты славянского языка. Возможно, именно глобальностью этой задачи и было обусловлено то, что первоначальное количество букв созданной ими азбуки – 43 (или даже 46, если учесть некоторые варианты) – значительно превышало количество букв греческого или латинского алфавита.

К IX веку огромный славянский мир (а это практически вся Восточная Европа) говорил на многочисленных диалектах некогда единого языка, которые, по-видимому, уже тогда значительно отличались друг от друга если не по лексическому составу, то по

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Истрин В.А. Развитие письма. – М., 1961. С. 442–466.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Хабургаев Г.А. Старославянский язык. – М., 1974. – С. 30–31; Селищев А.М. Старославянский язык. Ч. 1. – М., 1951. – С. 35–39.

<sup>3</sup> Слово «руна», этимология которого обычно связывается с готским *gûna* – «тайна», может иметь параллели с общеславянским глаголом «ранить» (т.е. нанести рану, порезать). Руны, как известно, именно *вырезались* на дереве или камне.

<sup>4</sup> Оригинальный текст трактата черноризца Храбра «О письменах» см. здесь: [https://docs.google.com/file/d/1WFVu7OmLUiaon5mhRMMY39Ph1cahnf5aACEvJaaSKG9I2RfpnFD8zTlg\\_J-A/edit?hl=en&pli=1](https://docs.google.com/file/d/1WFVu7OmLUiaon5mhRMMY39Ph1cahnf5aACEvJaaSKG9I2RfpnFD8zTlg_J-A/edit?hl=en&pli=1)



произношению отдельных звуков (например, в диалектах восточных славян в X–XI веках произошла утрата носовых гласных, которые ещё сохранялись в южнославянских говорах). Поэтому создатели общеславянской азбуки постарались учесть все фонетические нюансы славянской речи, что лишней раз подтверждает масштабность и значимость их работы для всего славянского мира: новая азбука, вобравшая в себя весь опыт предшествующей письменной традиции славян, должна была сыграть роль объединяющего фактора в сохранении распадающегося этнического единства славянских народов, стать универсальным *культурным кодом* этого грандиозного цивилизационного проекта. Именно в этом качестве и следует воспринимать творение солунских братьев.

Рассуждения о том, какую именно азбуку создали Кирилл и Мефодий – глаголицу или кириллицу, в контексте сказанного отступают на второй план, так как большинство букв этих двух алфавитов различаются лишь начертанием, а сами звуки и, что ещё более важно, номинации (названия) обозначающих их букв совпадают, одинаковы также начертания букв, обозначающих специфические славянские шипящие звуки. Это означает, что братьями была создана основа славянского алфавита как единой знаковой системы, способной аутентично передавать на письме речь всех славянских народов.

Исходя из имеющихся фактов, мы можем предположить, что Кирилл действительно создавал глаголицу<sup>1</sup>, используя при этом познания в геометрии, полученные им от своего учителя Льва Математика (около 790 г. – после 869 г.). В частности, на это указывает отчётливо выраженный в её графике символический характер знаков этой азбуки, большинство из которых включают в себя элементы круга и треугольника. Вспомним также, что первая буква глаголицы имеет форму креста. Вся эта отчётливо проступающая христианская и стоящая за ней традиционная символика в структуре глаголицы едва ли является случайной<sup>2</sup>.

Впрочем, обозначим в качестве гипотезы и ещё одну, вполне допустимую версию: Кирилл и Мефодий могли последовательно создать обе азбуки, и, скорее всего, первой была именно кириллица, за основу которой был взят греческий алфавит (об этом прямо свидетельствует в своём трактате черноризец Храбр), однако затем, по каким-то соображениям<sup>3</sup>, они модифицируют свою азбуку, меняя начертания букв на более изощрённые и исполненные в духе сакральной геометрии, и создают глаголицу, которую и предлагают в качестве окончательной редакции общеславянской азбуки. В таком случае ближайшие ученики Кирилла наверняка были знакомы с двумя вариантами и в меру своего разумения и своих личных предпочтений стали использовать и распространять оба, что мы и наблюдаем на примере сохранившихся древнейших кириллических и глаголических рукописей X–XII веков, где нередко в пределах одного манускрипта используются знаки обеих азбук<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Попытки исследователей отыскать возможные источники и параллели глаголического письма так и не привели к единому результату, и это не удивительно, если учесть, что Кирилл действительно создавал данную азбуку самостоятельно, не пользуясь неким образцом.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Верещагин Е.М. «По плоду познаётся дерево, а по ученику учитель»: Чему первоучитель Кирилл научился у Льва Математика // Московские Епархиальные Ведомости. – 2010. – № 7–8. – С. 247–256.

<sup>3</sup> Например, желая создать для славян особую, не производную (и, следовательно, независимую) ни от греческого, ни от латинского алфавита систему письма. То есть, возможно, братьями, которые, согласно некоторым версиям, были сами славянами по происхождению, учитывался политический аспект проблемы.

<sup>4</sup> Интересные соображения по данной теме изложены в работе Юрия Лошица «Кириллица и глаголица. Страницы книги «Кирилл и Мефодий» (<http://www.pravoslavie.ru/smi/38300.htm>).

Зная специфическое отношение к письму в традиционной культуре, рискнём предположить, что ещё могло побудить Кирилла Философа и его учеников создать два варианта славянского алфавита: один – более простой (кириллица) – предназначался для широкого употребления (деловой документации, летописания и т.д.), другой – эзотерический (глаголица) – исключительно для записи священных текстов. Не случайно впоследствии на протяжении нескольких веков глаголица использовалась в качестве тайнописи и была рассчитана на узкий круг знатоков письменной культуры. Нечто подобное было и в истории других систем письма, например, египетской иероглифики, где наряду с классическим священным рисуночным письмом существовало так называемое демотическое (народное) письмо (скоропись), предназначавшееся для повседневной практики, или руники с её старшим и младшим футарком.

Но что же делает глаголицу и кириллицу фактически равноправными модификациями одной системы письма? Помимо почти полного совпадения фонетического строя азбук, как уже отмечалось, совпадают и номинации самих букв глаголицы и кириллицы, что является весьма важным моментом, если рассматривать кириллицу как универсальный культурный код славянской цивилизации, как единую знаковую систему, состоящую не просто из букв, а из знаков-символов, в которых отражены ключевые понятия, базовые концепты славяно-русской культуры. Эти понятия запечатлены в *названиях букв*. Поэтому важнейшей заслугой Кирилла и Мефодия является не просто изобретение удобного алфавита или усовершенствование уже имевшейся у славян письменности, а создание ими *сакрального текста* славянской азбуки, который складывается из номинаций составляющих её элементов.

К сожалению, в современном русском алфавите утрачена его главнейшая – идейно-смысловая, духовная основа. Множество поколений русских людей с раннего детства заучивали и усваивали не просто звуки А, Б, В, а названия букв, многие из которых имели вполне отчётливый, ясный и глубокий смысл: Азь, Буки, Веди, Глаголь, Добро... Совершенно очевидно, что эти слова когда-то были расставлены в определённом порядке и даже складывались в осмысленные фразы, образующие в совокупности некий текст. Вот лишь несколько очевидных примеров: Азь Буки Веди – «я буквы ведаю»; Глаголь Добро – «говори доброе»; Рцы Слово Твердо – «изрекай слово твёрдо». Был ли этот гипер-текст когда-то единым и цельным? И если да, то как он выглядел изначально? Ответить на этот вопрос не так-то просто, учитывая, что состав кириллицы и глаголицы всё же менялся на протяжении веков, да и сами азбуки по количеству букв совпадают не полностью. Мы имеем дело, скорее, с фрагментами некоего Текста, но наличие в нём вполне осмысленных отрезков лишь подтверждают догадку о некогда существовавшем едином замысле его создателей.

Эзотерический символизм традиционной русской азбуки, глубинный смысл её знаков и их номинаций – вот самая удивительная загадка кириллицы, над разгадыванием которой уже давно бьются исследователи, предлагающие различные варианты прочтения её гипер-текста. Однако единого прочтения, наверное, быть не может. И не исключено, что эта инвариантность знаковой системы традиционного славянского письма, отражающая бесконечное многообразие самого Божественного Творения, была изначально заложена её создателями – для того, чтобы каждый, в меру своего разумения, мог сам попытаться прочесть и истолковать послание, заключённое в буквах Русской Азбуки.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Истрин В.А. Развитие письма. – М., 1961.
2. Истрин В.А. 1100 лет славянской азбуки. – М., 1982.
3. Черепнин Л.В., Чаев Н.С. Русская палеография. – М., 1946.
4. Обнорский С.П. Культура русского языка. – М.–Л., 1948.
5. Георгиев Е. Славянская письменность до Кирилла и Мефодия. – София, 1952.
6. Кривчик В.Ф., Можейко Н.С. Старославянский язык. – Минск, 1974.
7. Серяков М.Л. Русская дохристианская письменность. – СПб., 1997.

8. Бычков А.А., Громов Д.В. Славянская руническая письменность: факты и домыслы. – М., 2005.

9. Платов А.В. Руны: два тысячелетия магической Традиции. – М., 2010.

10. Верещагин Е.М. «По плоду познаётся дерево, а по ученику учитель»: Чему первоучитель Кирилл научился у Льва Математика // Московские Епархиальные Ведомости, 2010. – № 7–8. – С. 247–256.

## Summary

### ROLE OF SAINTS CYRIL AND METHODIUS IN THE FORMATION OF SLAVIC WRITING

*K.V. Bulavkin*

Moscow State Regional Institute of Humanities

*Abstract.* The article discusses the characteristic of traditional culture representation of the writing denoted established in science different perspectives on the problem of the origin of Slavic writing, estimated contribution of Saints Cyril and Methodius in the process of formation of the Russian alphabet, and characteristic features of the Glagolitic and Cyrillic versions as a single of sign system Slavic writing.

*Key words:* writing; Slavs; alphabet; Glagolitic; Cyrillic.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Булавкин Клим Валерьевич*** – кандидат филологических наук, доцент кафедры историко-правовых и гуманитарных наук ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: [bklim@bk.ru](mailto:bklim@bk.ru)

***Bulavkin Klim Valerievich*** – candidate of Philology science, Associate professor of historical-legal and humanitarian sciences chair, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [bklim@bk.ru](mailto:bklim@bk.ru)

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИФОВ О ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОТИВОСТОЯНИИ

*Лутовинов Д.В.*

Московский государственный областной гуманитарный институт

*Аннотация.* Статья рассказывает об использовании мифов, созданных во время Второй Мировой войны, в информационной войне современности. Рассматриваются конкретные примеры использования пропаганды в настоящее время.

*Ключевые слова:* информационная война; Великая Отечественная война; пропаганда; дезинформация.

Информационная война – словосочетание весьма актуальное и часто упоминаемое сегодня, что же это такое? Под ним понимается воздействие на гражданское население и (или) военнослужащих другого государства путём распространения определённой информации. Термин «информационно-психологическая война» был заимствован в русский язык из словаря военных кругов США. Перевод этого термина («information and psychological warfare») с английского языка может звучать и как «информационное противоборство», и как «информационная, психологическая война», в зависимости от контекста конкретного официального документа или научной публикации [1]. В этом смысле также используется термин «психологическая война» – психологическое воздействие на гражданское население и (или) военнослужащих другого государства с целью достижения политических или чисто военных целей.

Кажется, что явление это возникло совсем недавно, но это не так элементы информационной войны использовались, как принято считать впервые во время Крымской войны, когда после Синопского сражения английские газеты наполнились заголовками «Massacre of Sinope» – Синопская бойня, в статьях говорилось о том, что русские моряки достреливали турецких прямо в воде. Сделано это было для того, чтобы поднять антирусские настроения и получить прекрасный повод и народную мотивацию к войне, что и получилось. Так информационная война использовалась и во время Франко-Прусской войны, чтобы начать её. Да и в более ранних военных конфликтах можно найти её полноценные элементы, но только с развитием средств массовой информации, а также повышения грамотности населения приемы информационной войны стали эффективнее. В данный момент в информационном обществе это стало неотъемлемой частью любой войны, а иногда и эффективней чем прямое боевое столкновение.

Какие методы информационной войны существуют?

Самым распространенным методом является вброс дезинформации, или представление информации в выгодном для себя ключе. Таким образом можно влиять как на население своей собственной страны, так и чужой. С появлением средств массовой информации и общим повышением уровня грамотности в XX веке ведение информационной войны стало более эффективным. Ярким примером изменения общественного сознания является деятельность Йозефа Геббельса, рейхсминистра народного просвещения и пропаганды.

Сейчас информационная война ведется, чтобы ослабить наше государство; естественно, сделать это легче всего, подорвав моральные устои и принципы граждан. Если человек совершает поступок, противоречащий этим принципам, про него говорят: «У него нет ничего святого». Задача противников нашей страны в том, чтобы таких людей было, как можно больше. Фактором, скрепляющим нацию, является общая память о ключевых событиях национальной истории. Одним из таких событий является Великая Отечественная

война. Не зря названа она священной. Для искажения исторической памяти о ней успешно используются приемы и методы ведения информационной войны, испытанные еще в далеких 40-х годах тем самым рейхсминистром народного просвещения и пропаганды Йозефом Геббельсом. Растут и множатся мифы об этих славных и страшных событиях, значит, что это кому-то на руку? Пачками лепятся истории о массовых изнасилованиях, расстрелах, издевательствах над мирными жителями оккупированной Германии и т.п. Так получается, что наши деды и прадеды, которые жизнь отдали за свою Родину и которые потом её восстанавливали из руин, были преступниками? Или их намеренно поливают грязью? В этом необходимо разобраться.

В данный момент бестселлером стала книга историка Энтони Бивора «Падение Берлина». В этой книге подтверждается вышепомянутый миф о зверствах Красной армии. Он начинает муссироваться с самого начала. «Да, больше всего на свете берлинцы боялись славянского вторжения с востока. Боязнь легко переходила в ненависть. Геббельсовская пропаганда вновь и вновь напоминала им о жертвах Неммерсдорфа [8]. Еще осенью 1944 года части Красной Армии вторглись в юго-восточные районы Восточной Пруссии, где, захватив эту деревню, изнасиловали и убили многих ее жителей» [3 с. 2].

Анализируя многочисленные факты и показания свидетелей в своей статье: «Неммерсдорф: между правдой и пропагандой» И. Петров, показывает, что в этой деревне погибло 26 мирных жителей. Часть из них были расстреляны, точно установлена одна изнасилованная и ещё одна предположительно изнасилованная. Однако нет оснований приписывать данные жертвы советским войскам: «Несмотря на то, что Неммерсдорф сначала был взят советскими войсками, затем отбит немецкими, что бои за поселок шли полтора дня, что поселок неоднократно бомбили, обстреливали из пушек и минометов, по немецким данным, в ходе боев не пострадал ни один гражданский»[4]. Установить реальную картину события очень сложно, но одно сказать можно с уверенностью: этот пример стал широко использоваться пропагандой для создания образа советского солдата, как убийцы и насильника. И кто-то до сих пор попадаетея на удочку этой лжи.

Здесь используется еще один принцип, сформулированный уже Гитлером: «Эти господа исходили из того правильного расчета, что чем чудовищнее солжешь, тем скорей тебе поверят. Рядовые люди скорее верят большой лжи, нежели маленькой. Это соответствует их примитивной душе. Они знают, что в малом они и сами способны солгать, ну а уж очень сильно солгать они, пожалуй, постесняются. Большая ложь даже просто не придет им в голову. Вот почему масса не может себе представить, чтобы и другие были способны на слишком уж чудовищную ложь, на слишком уж бессовестное извращение фактов. И даже когда им разъяснят, что дело идет о лжи чудовищных размеров, они все ещё будут продолжать сомневаться и склонны будут считать, что вероятно здесь есть доля истины. Вот почему виртуозы лжи и целые партии, построенные исключительно на лжи, всегда прибегают именно к этому методу. Лжецы эти прекрасно знают это свойство массы. Солги только посильней – что-нибудь от твоей лжи да останется» [5]. Действительно осталось. Можно найти множество статей, пестрящих заголовками: «Пусть женщины станут вашей добычей», «Чтобы избавиться от немцев к востоку от Одера и Нейсе, Сталин организовал страшную бойню» [6], где в очередной раз рассказывается о распятых женщинах, убитых прикладами младенцах и т.п. Здесь всплывает наружу Геббельсовский принцип: «Ложь, повторенная тысячу раз, становится правдой». Зачем это было нужно? Чтобы население Германии сопротивлялось советским солдатам, чтобы дети шли в гитлерюгенд, а старики пополняли батальоны фольксштурма.

На этом выворачивание наружу грязи Бивером не прекращается, умело манипулируя архивными данными с ссылками, вырванными из контекста он приводит все новые и новые зверства красноармейцев. Интересным фактом является то, что там, где приводятся сами примеры, ссылки отсутствуют. Например: «Сталин говорил американскому генералу Буллу, что части НКВД выполняют в тыловых районах полицейские функции [Архив Аграненко. — Л. 20]. Однако он умолчал о том, как неэффективно они борются с грабежами, изнасилованиями, убийствами мирных граждан. (Добавил от себя Бивер). Пожалуй, можно

привести лишь один пример, когда части НКВД пресекли подобные явления. В апреле 1945 года спецподразделение 217-го гвардейского погранполка арестовало пять советских солдат, пытавшихся изнасиловать репатрируемых польских женщин [NA RG334. - Entry 309. - Box 2.]» [3].

Почему лишь один случай? Говоря о масштабах преступлений в зоне ответственности советских войск, следует привести отрывок из доклада военного прокурора 1-го Белорусского фронта о выполнении директивы Ставки ВГК № 11072 и Военного Совета 1-го Белорусского фронта № 00384 об изменении отношения к немецкому населению по состоянию на 5 мая 1945 г.: «Выполняя указания Военного Совета фронта, военная прокуратура фронта систематически следит за выполнением директив Ставки Верховного Главнокомандования и Военного Совета Фронта об изменении отношения к немецкому населению. Приходится констатировать, что факты грабежей, насилий и прочих незаконных действий со стороны наших военнослужащих в отношении местного немецкого населения не только не прекратились, но даже в период с 22 апреля по 5 мая продолжали иметь довольно широкое распространение.

Выше приведены цифры, характеризующие это положение по 7 армиям: всего преступлений: 124, из них: изнасилований немецких женщин – 72, грабежей – 38, убийств – 3, прочих незаконных действий – 11» [7]. Только СМЕРШ и НКВД в неэффективности обвинять не придется. В воспоминаниях ветеранов часто можно услышать, что за преступления карали строго – по законам военного времени. Во многих других статьях и трудах по данной теме: Гофман И. Сталинская война на уничтожение (1941–1945 годы). Планирование, осуществление, документы. М., 2006.; Зверства Красной Армии, или Кровавый след освобождения: Россия в зарубежном теле- и радиоэфире // РИА Новости. № 046. 2005. 6-19 апреля. С. 9., Мендкович Н. Кто «изнасиловал Германию»? и многих других Красная армия предстает сбродом, ордой, если это так, то почему же фашизм не остановили другие более дисциплинированные армии других стран? А может, к этому ведут наши недоброжелатели? Становится ясно, что если советское руководство хотело выиграть войну, то и поддерживать дисциплину в армии было необходимо, ведь если её нет, то войска просто расплзутся и приказать им что-либо будет нельзя. Часто вспоминают настраивавшую против немцев советскую пропаганду, например, статью Ильи Эренбурга – «Убей!», говорят о том, что это толкало к насилию советских солдат. Но красноречивей всякой пропаганды было увиденное во время освобождения территории нашей страны и Европы. Однако цифры статистики говорят сами за себя большинство солдат оставались человечными по отношению к мирному населению и пленным солдатам. Почему западные историки не приводят эти факты в своих статьях? Потому что хотят отнять у нас национальную гордость и историческую память о священной войне.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Манойло А. В. Информационно-психологическая война: факторы, определяющие формат современного вооруженного конфликта. / А. В. Манойло // Материалы V Международной научно-практической конференции «Информационные технологии и безопасность». – Киев. – 2005. – вып. № 8. – С. 73-80.
2. Энтони Бивор. Падение Берлина, 1945. – М.: АСТ, Транзиткнига, 2005.
3. Петров И. Неммерсдорф: между правдой и пропагандой // Великая оболганная война-2. Нам не за что каяться! Сборник. Авторы: А. Дюков, Д. Макеев, И. Пыхалов, О. Россов, И. Петров, К. Асмолов, Н. Мендкович. Редактор-составитель А. Дюков. – М.: Яуза, Эксмо, 2008.
4. Гитлер А. Моя борьба. – М., 1992.
5. [http://old.ua-today.com/modules/myarticles/article\\_storyid\\_1726.html](http://old.ua-today.com/modules/myarticles/article_storyid_1726.html)
6. ЦАМО РФ. Ф. 233. Оп. 2380. Д. 35. Л. 93-102.

## Summary

### USE OF MYTHS ABOUT GREAT PATRIOTIC WAR IN INFORMATIVE OPPOSITION

*D.V. Lutovinov*

Moscow State Regional Institute of Humanities

*Abstract.* The article talks about use of myths created during the World War II in the information war today. Discusses specific examples of the use of propaganda at the present time.

*Key words:* information war; World War II; propaganda; disinformation.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Лутовинов Дмитрий Владимирович* – аспирант кафедры истории ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт» г. Орехово-Зуево; E-mail: lutovinov54@gmail.com

*Lutovinov Dmitriy Vladimirovich* – graduate student of department of history Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: lutovinov54@gmail.com

## ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ МВД СССР В 1947–1949 ГГ.

*Резников А.А.*

Московский государственный областной гуманитарный институт

*Аннотация.* В статье анализируется развитие структуры МВД СССР в 1947–1949 гг., выделяются специфические черты данного процесса.

*Ключевые слова:* органы внутренних дел; Министерство внутренних дел СССР; развитие структуры; милиция; хозяйственная деятельность.

Кризисные моменты существования любого государства предъявляют высокие требования к эффективности функционирования всего управленческого механизма. Особое значение приобретает гибкость государственного аппарата, его умение подстраиваться под существующие обстоятельства, и органы внутренних дел не являются здесь исключением. Окончание Великой Отечественной и Второй мировой войн подвело черту под одним из самых сложных этапов существования советского государства. Данный период оказал огромное влияние, как на внешнюю, так и внутреннюю политику СССР, начинается активное восстановление разрушенного войной хозяйства, и органы внутренних дел занимают одно из самых значимых мест в данном процессе.

К 1946 г. НКВД СССР представлял собой организацию, в функции которой входила не только охрана общественного порядка и борьба с преступностью, но и широкий спектр административно-хозяйственных задач. Ведомство, первоначально отвечавшее за решение конкретных задач по охране государственной безопасности и общественного порядка, в скором времени стало заметно расширяться за счет придания ему нетипичных функций управления строительством дорог, государственной картографией и др.

Успешное выполнение Наркоматом в годы Великой Отечественной войны различных строительных работ не прошло незамеченным со стороны руководства советского государства и создало предпосылки к последующей трансформации ведомства. 30 января 1946 г. новым главой ведомства был назначен С.Н. Круглов, прежний министр Л.П. Берия освобожден от соответствующих обязанностей «ввиду перегруженности его другой центральной работой» [2, с. 4]. Под этой работой имелся в виду образованный 20 августа 1945 г. Специальный комитет при ГКО (в дальнейшем при Совете Народных Комиссаров и Совете Министров СССР), председателем которого и стал Л.П. Берия. На данный комитет возлагалось решение всего комплекса задач по созданию отечественного атомного оружия. Учитывая сложность возложенных на Л.П. Берия задач, его снятие с поста Наркома внутренних дел является вполне логичным шагом. Это предоставило ему возможность сконцентрировать свои усилия на решении жизненно важной в те годы для советского государства «проблеме №1». Кроме того, это позволяло поставить во главе Наркомата внутренних дел нового человека, не обремененного иными властными полномочиями и обязанностями, который смог бы всецело сосредоточиться на деятельности своего ведомства.

В 1945–1946 гг. структурные преобразования Наркомата-Министерства внутренних дел СССР в основном были направлены на переориентацию деятельности данного ведомства в условиях мирного времени. Наиболее же значительные и интересные структурные преобразования в системе органов внутренних дел Советского государства в исследуемый период начались в 1947 г. Интересны они в первую очередь тем, что результатом их явился весьма краткий, однако фактически беспрецедентный период существования Министерства внутренних дел в системе правоохранительных органов нашей страны. В данный период ведомство, которое во все годы своего существования выполняло, прежде всего, функции по



охране общественного порядка и борьбе с преступностью, оказалось фактически лишенным этих функций. Здесь следует отметить, что в истории советской правоохранительной системы уже был прежде период, когда органы общественного контроля, и в первую очередь – милиция, были переданы в ведение органов госбезопасности. Но такая передача была осуществлена лишь под влиянием упразднения НКВД СССР в 1930 г. [1, с. 81]. В рассматриваемой ситуации конца 1940-х годов Министерство внутренних дел сохранялось.

В течение последующих двух лет МВД СССР весьма стремительно меняло свой «профиль», превращалось, по сути, в огромную, чрезвычайно мощную хозяйственно-строительную организацию. Отголоски данного превращения оставались и после возвращения ведомству в 1953 г. утраченных им функций. Не случайно в 1956 г., при передаче дел МВД С.Н. Кругловым новому министру Н.П. Дудорову, встал вопрос об уточнении профиля министерства. Так Н.С. Хрущев на одном совещании сказал, что «если какую стройку поручить МВД даже там, где не ступала нога человека, оно выполнит; но МВД как Министерство внутренних дел не справляется с основными задачами по поддержанию общественного порядка и перевоспитанию заключенных» [15, с. 278].

Первым шагом в вышеупомянутых преобразованиях стал совместный Приказ МВД и МГБ СССР от 21 января 1947 г., по которому Главное Управление внутренних войск и внутренние войска были переданы из МВД СССР в ведение МГБ СССР. Было образовано Главное Управление внутренних войск МГБ СССР. Данное решение было принято в целях повышения эффективности в боевой работе органов и войск по выполнению мероприятий, направленных на обеспечение государственной безопасности [6, с. 156]. В этот период как составная часть МГБ СССР внутренние войска выполняли следующие задачи: войсковое обеспечение мероприятий органов советской разведки по ликвидации вооруженных банд националистов; оказание помощи органам госбезопасности в изъятии вражеской агентуры; охрана важнейших предприятий и учреждений, имеющих государственное значение; несение службы по поддержанию общественного порядка в городах и населенных пунктах; выполнение специальных заданий МГБ СССР по обеспечению государственной безопасности страны [16, с. 321].

Следующим шагом, и первым, затронувшим уже непосредственно органы общественного контроля, стал совместный Приказ МВД и МГБ СССР № 0075/0030 от 21 января 1947 г., по которому Транспортное Управление милиции Главного Управления милиции МВД СССР было передано в ведение МГБ СССР [12, с. 91] и вошло в состав укрупнявшегося Транспортного управления МГБ СССР.

4 марта 1947 г. Управление лагерей лесной промышленности МВД СССР было реорганизовано в Главное управление лагерей лесной промышленности (ГУЛЛП) МВД СССР. Основная задача этого и других специализированных производственных управлений заключалась в руководстве производственной деятельностью входивших в состав этих главков лагерей, строителей и предприятий НКВД–МВД [9, с. 336]. Придание данному Управлению статуса «Главное» было связано с его возросшим значением в период восстановления разрушенной войной страны. Основной специализацией подчинявшихся УЛЛП–ГУЛЛП лагерей были лесозаготовки и деревообработка. В дополнение к этому многие лагеря производили ширпотреб, строительные материалы, строили железные и автомобильные дороги, промышленные предприятия, в них действовали ремонтные и механические мастерские. В изучаемый период спрос на древесину в стране существенно вырос, что повлекло за собой изменение статуса данного структурного подразделения.

Новым шагом на пути лишения МВД СССР каких-либо «охранительных» функций стал совместный Приказ МВД и МГБ СССР от 26 августа 1947 г., по которому Отдел правительственной связи и Управление войск правительственной связи были переданы из ведения МВД СССР в МГБ СССР. Главной задачей данного отдела, который занимался вопросами организации связи, ее развитием, техническим оснащением, станционной службой и вопросами сохранения секретности, после окончания Великой Отечественной войны стало восстановление сети правительственной связи и обеспечение ею всех областей и республик. Управление же данного рода войск отвечало за непосредственное строительство

линий связи, обеспечение охраны и бесперебойного их действия, а также организацию секретных засад в уязвимых местах, исключаящих возможность подключения к линиям для подслушивания и пресекающих возможные диверсии.

В ноябре 1947 г. в составе МВД СССР было образовано Главное управление лагерей гидротехнического строительства (Главгидрострой) МВД СССР. Данный Главк ранее уже существовал в составе НКВД СССР, но был упразднен в октябре 1941 г. «в связи с сокращением объема работ», а руководство входящими в его состав строительными и ИТЛ было передано Главпромстрою НКВД СССР [17]. Теперь же, во второй половине 1940-х гг. в условиях развертывания по всей стране активного хозяйственного строительства и в частности таких грандиозных строек, как сооружение Волго-Балтийского водного пути, Москворецкой водной системы, Куйбышевской электростанции, а также Волго-Донского водного пути, вновь возникла потребность в организации подобной производственной структуры.

В ноябре 1949 г. Главгидрострой был объединен с Управлением Волгодонстроя и получил название Главгидроволгодонстрой МВД СССР. В дальнейшем, 20 июня 1952 г. в связи с окончанием строительства Волго-Донского судоходного канала Главгидроволгодонстрой МВД СССР был переведен на строительство Волго-Балтийского водного пути и переименован в Главное управление лагерей по строительству Волго-Балтийского водного пути – Главгидроволгобалтстрой МВД СССР.

В марте 1949 г. Управление специальных институтов (9 управление) из ведения МВД СССР было передано в ведение 1 Главного управления при Совете Министров (СМ) СССР. Данное Управление, обеспечивающее работу приглашенных немецких ученых и специалистов и их размещение, сыграло одну из важнейших ролей в разработке и создании отечественного атомного оружия. К весне 1949 г. основной массив работ в данном направлении был выполнен, МВД СССР успешно справилось с поставленной задачей и вплотную приблизилось к созданию первой советской атомной бомбы, успешное испытание которой произошло 29 августа 1949 г. В данных условиях было принято решение о выводе этого подразделения из состава МВД СССР.

В начале апреля в составе МВД СССР было организовано Главное управление по разведке и эксплуатации месторождений и строительству предприятий цветных и редких металлов в Красноярском крае (Енисейстрой) с размещением в г. Красноярске. В Приказе Министра внутренних дел СССР №00349 «Об организации Енисейстроя МВД СССР» было сказано, что данное Управление призвано выполнить «важнейшую государственную задачу по быстрейшему выявлению и промышленному освоению медных, вольфрамовых, оловянных, свинцовых и других месторождений цветных и редких металлов Красноярского края» [5], для чего в первую очередь следовало всемерно форсировать поисковые и геологоразведочные работы по их месторождениям.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР № 4723-1815сс от 13 октября 1949 г. в ведение МГБ СССР были переданы Главное Управление пограничных войск и погранвойска, Главное Управление милиции и милиция, Военно-строительное Управление [4, оп.8, д.16, л.254].

Передача милиции в подчинение МГБ СССР является, пожалуй, наиболее интересным изменением в структурном развитии МВД СССР в исследуемый период. Как упоминалось выше, данное событие привлекает к себе внимание тем, что является, по сути, уникальным явлением в истории отечественной правоохранительной системы. Прецедент передачи милиции в ведение органов госбезопасности уже имел место в 1930 г. Данная ситуация отличается от прежней тем, что в нынешних условиях Министерство внутренних дел сохраняло свое существование и при этом фактически лишалось функций охраны общественного порядка. Как справедливо отметил С.А. Воронцов «это был, пожалуй, первый эксперимент в истории российских спецслужб, когда политической полиции передавались функции полиции уголовной» [3, с. 254].

Следует отметить, что данное структурное изменение породило самые разнообразные исследовательские оценки. А.И. Кокурин объясняет его растущим влиянием министра

госбезопасности В.Н. Абакумова, стремившегося подчинить себе часть аппарата МВД, а также желанием И.В. Сталина создать мощную централизованную службу госбезопасности, т.е. делает акцент на субъективном факторе [13, с. 8].

Другие исследователи называют в качестве главной причины то, что практически сразу по окончании войны начала подниматься волна репрессий и органы милиции переориентировались на оказание содействия органам государственной безопасности [16, с. 271].

Е.М. Ковалева в свою очередь придерживается того взгляда, что переход милиции в МГБ был обусловлен начинающейся «холодной войной», которая вносила свои коррективы во внутреннюю жизнь страны и требовала объединения всех силовых структур. Еще одной причиной данного преобразования было то, что уголовная преступность в послевоенные годы зачастую смыкалась с политическим бандитизмом [11, с. 49].

Сходную позицию по данному вопросу занимают исследователи, считающие, что данная мера была в основном вызвана необходимостью обеспечения более тесного взаимодействия органов госбезопасности и милиции в борьбе с преступностью [7, с. 157]. Кроме этого, по мнению А.Ю. Жудика, не стоит упускать из виду тот факт, что к 1949 г. МВД было настолько многоотраслевым ведомством, что ему было трудно эффективно отслеживать состояние и особенности преступности, разрабатывать соответствующие оперативные меры для борьбы с ней [8, с. 80].

Любая из вышеперечисленных точек зрения по-своему обоснована и имеет право на жизнь, однако, на наш взгляд, наиболее близка к истине позиция, отводящая определяющую роль в этом преобразовании стремлению руководства страны повысить качество работы органов правопорядка. В пользу данной версии говорит тот факт, что в мае 1948 г. МВД СССР в своей директиве констатировало снижение эффективности борьбы с преступностью, указав при этом, что «в связи с уменьшением уголовной преступности в стране некоторые органы МВД и милиции снизили требовательность к сотрудникам, непосредственно занимающимся борьбой с уголовными преступлениями» [6, с. 159]. В результате, в ряде мест в два и более раз уменьшилось число предупрежденных преступлений, упала раскрываемость.

В результате целого ряда реорганизационных перестроений в структуре органов правопорядка, в результате передачи значительной части управлений и отделов в МГБ СССР, Министерство внутренних дел СССР почти полностью перестало заниматься вопросами охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. В данный период времени МВД СССР приобрел значение министерства с четко оформившимися народно-хозяйственными задачами, приоритетной целью которого становилась эксплуатация труда заключенных [10, с. 21]. К 1950 г. круг ведения МВД СССР ограничивался руководством местами лишения свободы, некоторыми видами внутренних войск, местной противовоздушной обороной и архивами [14, с. 189].

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что вопрос о том, что послужило непосредственной причиной подобных преобразований, остается дискуссионным: было ли это единоличным решением И.В. Сталина и его стремлением собрать в рамках Министерства госбезопасности воедино все «силовые» структуры для осуществления своих политических целей, либо главенствующими были причины сугубо экономического порядка, вызванные насущной проблемой организации восстановления хозяйства разрушенной страны. Наиболее близким для нас является второй из вышеупомянутых вариантов, так как в деле эффективной организации и ведения хозяйственных дел послевоенное МВД СССР не имело себе равных в исследуемом временном периоде истории советского государства. Руководство страны, разумеется, прекрасно понимало, что тяжелейшие условия первых послевоенных лет требовали принятия самых решительных мер в деле скорейшего восстановления истощенного войной государства, и в этой ситуации огромный хозяйственный потенциал и фантастическая исполнительность МВД СССР были как нельзя кстати. Эти обстоятельства позволяют классифицировать данные структурные преобразования как, безусловно, логичные и правильные.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Блок А.Ю. Реформирование правоохранительных органов СССР: 1953–1985 гг.: дисс. ... докт. историч. наук. – М., 2003.
2. Ведомости Верховного Совета СССР, №2 (411), 30 января 1946 г.
3. Воронцов С.А. Правоохранительные органы. Спецслужбы. История и современность. – Ростов-на/Д, 1998.
4. ГАРФ, ф.Р-9401.
5. ГАКК, ф.Р-1929: URL: <http://www.memorial.krsk.ru/LAGER/Eniisroy/490418.htm>
6. Гонюхов С.О., Горобцов В.И. МВД России. 200 лет на страже закона и правопорядка. – М., 2002.
7. Епифанов А.Е., Кантемиров А.В. ОВД России: история становления и развития. – Волгоград, 2005.
8. Жудик А.Ю. Органы внутренних дел СССР в борьбе с преступностью (1945-1953 гг.). : дисс. ... канд.истор.наук. – Краснодар, 2006.
9. Иванова Г.М. История ГУЛАГа, 1918-1958: социально-экономический и политико-правовой аспекты. – М., 2006.
10. История сталинского ГУЛАГа. Конец 1920-х – первая половина 1950-х годов: Собрание документов. В 7 т. Т. 3. Экономика Гулага / отв. ред. О.В. Хлевнюк. – М., 2004.
11. Ковалева Е.М. Организационно-правовые основы деятельности Советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ (1945-1960 гг.). : дисс. ... канд.юрид.наук. – М., 2002.
12. Кокурин А.И., Петров Н.В. Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917-1991. Справочник. – М., 2003.
13. Лубянка. ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917-1960. Справочник. – М., 1997.
14. МВД России 200 лет. История, развитие, перспективы: Труды Академии управления МВД России. – М., 2003.
15. Некрасов В. Ф. Органы и войска МВД России. – М., 1996.
16. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. – М., 1996.
17. Система исправительно-трудовых лагерей в СССР 1923-1960. Справочник / сост. М.Б. Смирнов. – М., 1999.
18. URL: <http://www.memo.ru/history/NKVD/GULAG/>

### *Summary*

#### **FEATURES OF DEVELOPMENT OF STRUCTURE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE USSR IN 1947–1949**

*A.A. Reznikov*

Moscow State Regional Institute of Humanities

*Abstract.* The analysis concerns development of structure of the Ministry of Internal Affairs of the USSR in 1947-1949 and allocates specific features of the process.

*Key words:* law enforcement bodies; Ministry of Internal Affairs of the USSR; structure development; militia; economic activity.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:**

*Резников Алексей Анатольевич* – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры конституционно-административного права, Московского государственного областного гуманитарного института, г. Орехово-Зуево; E-mail: [alehus@inbox.ru](mailto:alehus@inbox.ru)

***Reznikov Alexey Anatolyevich*** – candidate of historical sciences, senior lecturer of the chair of constitutional administrative law of Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [alehus@inbox.ru](mailto:alehus@inbox.ru)

## РАЗДЕЛ 2.

# СОЦИОЛОГИЯ. ПОЛИТОЛОГИЯ. ПРАВО

УДК 32.019.51

### РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

*Асеев А.Д., Иванов В.К.*

Государственный университет управления

*Аннотация.* В статье рассматривается место средств массовой информации в политической системе, механизмы их влияния на политические процессы.

*Ключевые слова:* СМИ; общество; политика.

СМИ представляют важный элемент политической системы общества, одновременно являясь частью её информационно-коммуникативной подсистемы [1].

Длительное время средства массовой информации выступали орудием апологетики существующего строя и пропаганды «завоеваний социализма». В настоящее время их функционирование осуществляется на правовых, политических и этических основах, гарантирующих независимость их деятельности, с одной стороны, и повышающих их ответственность перед личностью, обществом и государством, с другой стороны [2]. При этом особая доля ответственности СМИ лежит в сфере осуществления социально-политических функций [3].

Политика в большей мере, чем другие виды общественной деятельности нуждается в средствах информационного обмена. Это обусловлено самой природой политики как специальной формы общения людей для реализации групповых целей и интересов, затрагивающих всё общество. Такая деятельность требует использования специальных средств передачи информации, обеспечения единства воли, целостности и единой направленности действий множества людей, которыми и являются средства массовой информации [4].

СМИ тесно связаны с политической сферой, так как между прессой и политикой много общего [5]. Политолог П. Киричёк выделяет три типа их родства [6]:

1. *Функциональный.* Журналистика является областью политической практики, так как участвует в распространении политической пропаганды. Ведь часто политическая борьба начинается с создания газет.

2. *Структурный.* Пресса относится к политическим учреждениям. Кроме того, объектом политики является весь комплекс политических отношений, а объектом масс-медиа, отчасти, политически освоенная действительность.

3. *Суцностный.* СМИ – это средство общественного управления. Любая власть управляет поведением людей, опираясь на право, волю, авторитет, силу. Пресса, если она способна стать «четвёртой властью», предпочитает авторитет слова.

Пользуясь исследовательской возможностью, добавим сюда еще два очень важных аспекта родства средств массовой информации и политики – *социализационный* и *легитимирующий*. Они выступают разновидностями функционального направления. Первый заключается в том, что СМИ способны приобщать население и собственно политическую элиту к освоению политических традиций, культуры, ценностей и интересов, повышая уровень политического образования и воспитания населения в соответствии с национально-государственной принадлежностью. Аспект легитимации указывает на то, что социально-политическое функционирование средств массовой информации укореняет в сознании населения степень восприятия политического режима, политической элиты, способствует ее

положительному образу и в конечном счете соответствует политической стабильности и относительной бесконфликтности общественных отношений [7].

«Политика представляет собой предельно концентрированный сгусток людских желаний и стремлений, делегированных для реализации особым группам людей, специально занимающихся политикой. Пресса, которая по долгу службы отбирает у жизни самое важное и интересное, обречена на отражение политики и даже на вторжение в эту область социальных отношений. С одной стороны, она рисует в словесно-логических красках политику, а с другой, даёт оценку политике и политикам» [6].

Механизм влияния средств массовой информации на политические процессы носит сложный характер. Сначала пресса способствует производству и распространению политических знаний, затем формирует политическую культуру людей, а потом подталкивает человека к политическим действиям [8]. Таким образом, СМИ в политической жизни играют двойственную роль: они и отображают политику и творят её. Средства массовой информации несут ответственность за происходящие в обществе процессы в той же степени, что и властные политические структуры. Оставаясь по сути всего лишь «средством» они не должны пытаться властвовать, а стремиться к соблюдению как государственных, так и общественных интересов. В этом смысл их роли и места в политической сфере общества [9].

СМИ, оказывая влияние на политическую борьбу, её содержание, формы, на особенности идеологической, культурной пропаганды, на освещение и интерпретацию политики властей, партий, общественных движений, «сами по себе они не являются инструментом разрушения или созидания и прогресса; их позитивная и негативная роль определяется тем, какими именно социальными силами и с какой целью они используются» [10], поэтому за право влиять на то или иное почётное издание, канал теле- или радиовещания идёт острая борьба. Привлекательность средств массовой информации в том, что они могут приковывать к себе большое количество населения, контролировать и направлять всю интеллектуально-творческую деятельность общества, являются идеальной политической трибуной и олицетворяют общественное мнение и всё гражданское общество.

Власть может предъявлять эксклюзивные права на средства массовой информации и на переходном этапе, используя их как инструмент для достижения своих тех или иных целей [11]. Постоянный контроль над СМИ различных политических сил заставляет задуматься над вопросом: существует ли власть прессы или пресса власти?

«Власть всегда признавала, что для контроля над обществом она должна взять в свои руки информационное дело. Тот, кто имеет возможность первым сообщить новости или идеи, обретает политическую власть. Лидеры демократии не менее чем диктаторы оберегают свою власть над идеями и контролируют информацию с той же энергией, с которой они контролируют вооружённые силы» [12].

Это внимание к средствам массовой коммуникации со стороны власти не случайно, так как наряду с силой, богатством, авторитетом к источникам власти относятся знания и информация. Во все эпохи владение знанием, информацией создавало необходимую основу для выделения индивида из масс. Обладание знаниями и контроль над распространяющейся информацией позволяет осуществлять реальную власть во всех сферах жизни общества. А в современном обществе информация и знания (из-за своей бесконечности и доступности) подчинили силу и богатство и стали определяющим фактором. Информация является основным энергоносителем в системе государственного управления. Её полнота, качество и доступность используются при принятии управленческих решений, определяют их эффективность и способствуют устойчивости взаимосвязи уровней управления. Не случайно основным элементом коррупционных отношений во власти является возможность бесконтрольного использования чиновниками социально и экономически важной информации в личных интересах.

Государственная власть является основным рычагом воздействия политической системы на общественное развитие, так как она создаёт правовые нормы, вырабатывает политику управления, гарантирует единство, целостность, независимость общества,

сохранение ментальности и культурной идентичности. Поэтому ей дано право моделировать тот тип взаимодействия со СМИ, который сможет удовлетворить обе стороны. В этих целях государство имеет право и пользуется им, создавая информационную политику – отдельное политико-отраслевое направление своей деятельности, за которую несет ответственность перед обществом [13].

В переходный период, когда основы самой организации социума претерпевают коренную ломку, сложно происходит процесс изменения информационной политики. Долгое время власть имела полный контроль над информационными структурами, а теперь устремления прессы могут не совпадать с целями, интересами и потребностями властных структур и даже носить характер противоборства. По степени силы можно выделить три типа такого противоборства [14]:

- *разногласие*, когда отсутствует взаимопонимание в создании общих потребностей, интересов, целей;
- *соперничество* – СМИ и власть начинают конкурировать друг с другом, пытаясь превзойти соперника, и пресса стремиться претендовать на звание «четвёртой власти»;
- *конфликт* – силовые меры в отношении СМИ со стороны власти и ответное усиление информационных потоков в её адрес.

Отношения власти и прессы нестабильны, лишены прочной правовой основы, а потому строятся то в рамках цивилизованного диалога, то с позиции противоборства различных интересов. Как поведёт себя пресса, зачастую зависит от того, в каких отношениях с властью её владелец [15].

Конфликт между властью и прессой при авторитарном режиме существует в скрытой форме, а при трансформации режима выходит на поверхность и становится даже неизбежным. Эта неизбежность происходит из столкновения различных подходов прессы и власти к оценке процессов в обществе. Конфликт возникает и по психологическим причинам, так как каждое действие власти фокусируется в средствах массовой информации.

На протяжении истории существования СМИ присутствовали все три типа противоборства, сменяясь часто попыткой наладить отношения между прессой и властью, и особо ярко они проявляются на переходном этапе общества. С целью поддержания компромисса создаются определённые структуры, которые отвечают за информированность общественности о работе властей. Их задачами являются:

- 1) обеспечение информацией активных участников процесса;
- 2) сообщение через прессу о мерах власти по конкретным проблемам;
- 3) политическая работа с общественностью за рубежом.

Для получения информации по важнейшим вопросам государственной политики, пресса заинтересована в доступе к ведущим государственным политическим деятелям, т.е. к информации «из первых рук». Важную роль во взаимоотношениях между ними играет институт пресс-конференций и службы по связям с общественностью. Изложение позиций официальных органов, а также информация, полученная по неофициальным каналам от должностных лиц, занимает значительный объём в прессе, радио, телевидении [16].

Пресс-конференции являются для власти удобным механизмом мобилизации общественного мнения в поддержку своего политического курса и служат источником информации для прессы. Они – и инструмент, с помощью которого власть обращает новости на пользу себе.

Службы PR (Public Relation) призваны обеспечивать регулярное представление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях. Но они должны служить утверждению открытости власти и распространению информированности общества, а не интересам чиновников и политических партий. Иногда при органах власти создаются консультативные общественные советы, которые выявляют наиболее острые проблемы, волнующие общество, выясняют отношение общественности к деятельности властей.

Если общество оказывается недостаточно информировано о готовящихся и принимаемых решениях и действиях правительства, о текущих событиях и положении в



социально-экономической и политических сферах, если гражданские и общественные структуры не могут достаточно оперативно получить достоверную, объективную информацию по интересующим их вопросам, то в обществе возникают благоприятные условия для зарождения различных домыслов и устойчивых мифов негативного по отношению к власти свойства.

Ещё больше ситуацию усугубляет противоречие в том, что на этапе перехода к демократии органы государственной власти, разрабатывая правовые нормы, создают механизм, ограничивающий влияние государства на сферу деятельности СМИ, а это противоречит интересам власти, как института управления [17].

Средства массовой информации обеспечивают и связь общества с внешней средой, политической системой и властными структурами, поэтому пресса и власть стараются, чтобы основным видом их взаимодействия было сотрудничество на информационном уровне. В новых условиях сотрудничество складывается весьма проблематично и можно выделить несколько особенностей взаимоотношения прессы и власти в переходный период:

- 1) общая нестабильность отношений власти и СМИ;
- 2) чрезвычайная закрытость власти от прессы;
- 3) плохая адаптация власти к новым медиасистемам;
- 4) бесконтрольное злоупотребление информацией чиновниками в личных целях;
- 5) сочетание сотрудничества СМИ с государственными структурами с отстаиванием права на их критику;
- 6) желание прессы обладать максимумом информации и быть при этом независимой.

Власть как фактор трансформации СМИ должна стремиться к тому, чтобы обеспечить политическую организацию массовой информационной деятельности, соответствующую складывающимся условиям политической жизни общества. Для улучшения психологической атмосферы, стабильного развития общества необходимо совершенствовать систему коммуникаций, умение находить информационный обмен с прессой. Но институирование властных структур идёт быстрее, чем СМИ, и законодательство не всегда своевременно закрепляет экономические и социально-политические перемены, поэтому развитие прессы носит самостоятельный характер и сопряжено со многими проблемами. Но это не снимает с них ответственности за оптимальность и плодотворность социального функционирования [18].

Как уже ранее отмечалось, основная субъектная роль средств массовой информации по отношению к политике выражается в ее функциях, носящих социально-политический характер. Каждая из функций, раскрывающих назначение СМИ в обществе и государстве, может содержать направления их деятельности, а реализация данного направления выражает степень ответственности средств массовой информации перед обществом.

Средства массовой информации должны, с одной стороны, постоянно обеспечивать граждан объективной и оперативной информацией, а с другой стороны, осуществлять общественный контроль над деятельностью органов государственной власти. Государственная власть служит народу, а народ может наблюдать за её деятельностью через информацию в СМИ. Они, как и политический институт общества предлагают населению возможность активно участвовать в политическом процессе и таким образом бороться за реализацию государственной властью его интересов. Не только различные политические группы должны использовать систему СМИ, чтобы доводить до сведения властей свои требования, но и простое население должно иметь возможность добиваться от них принятия важных решений.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Иванов В.К. Роль СМИ на политическом рынке // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 35-38.
2. Иванов В.К. К вопросу о роли свободы слова в политическом процессе // Вопросы гуманитарных наук. – 2012. – № 3. – С. 104-106.

3. Иванов В.К. Социально-политическая трансформация газетной прессы России // Вестник Московского государственного областного университета. – 2012. – № 3. – С. 52-63.
4. Иванов В.К. Государственная политика в сфере средств массовой информации / В сборнике: ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В РОССИИ XIX–XX ВЕКОВ: ПРОВИНЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ : Материалы Всероссийской научно-практической конференции; гл. ред. Уткин А.И. – Орехово-Зуево, 2012. – С. 57-65.
5. Иванов В.К. Место газет в системе современных СМИ // Актуальные проблемы современной науки. – 2012. – № 3. – С. 124-125.
6. Киричѐк П.Н. Публицистика и политология: природа альянса. – Саранск: Изд-во Мордовского Ун-та, 1995.
7. Иванов В.К. Консьюмеризация политической жизни: исторический аспект и современность // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2013. – № 20. – С. 033-039.
8. Иванов В.К. Особенности консьюмеризации политической жизни // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 7. – С. 56-59.
9. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.
10. Гаджиев К.С. Средства массовой информации и политика // Вестник МГУ. – Сер.18. – 2005. – №1. – С. 48.
11. Иванов В.К. Манипуляция сознанием человека через печатные СМИ // Вопросы гуманитарных наук. – 2011. – № 6. – С. 224-227.
12. Багдикян Б. Монополия средств массовой информации. – М.: Прогресс, 1994. – С. 39.
13. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.
14. Взаимодействие средств массовой информации, народа и институтов власти в процессе демократизации. Материалы международного интернационального colloquium 15-17 сент.1991. – Минск: БГУ, 2001. – С. 24.
15. Иванов В.К. Особенности региональной прессы современной России // Молодой ученый. – 2012. – № 10. – С. 228-230.
16. Иванов В.К. Динамика социальных функций газетных СМИ в контексте современного политического процесса // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2011. – № 4. – С. 127-134.
17. Иванов В.К. Место и роль печатных СМИ в избирательных кампаниях // Актуальные проблемы современной науки. – 2011. – № 6. – С. 138-140.
18. Иванов В.К. Особенности политической консьюмеризации // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2012. – № 8 (74). – С. 17-18.

## Summary

### THE MEDIA IN THE POLITICAL SYSTEM

*A.D. Aseev, V.K. Ivanov*

State university of management

*Abstract.* The article examines the place of media in the political system, mechanisms of their influence on political processes.

*Key words:* media; society; politics.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Иванов Владимир Константинович** – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: vk\_ivanov@guu.ru.

**Ivanov Vladimir Konstantinovich** - candidate of political Sciences, associate Professor of the Department of public administration and political technologies of the State University of management, Moscow; E-mail: vk\_ivanov@guu.ru.

**Асеев Александр Дмитриевич** – кандидат философских наук, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: vk\_ivanov@guu.ru.

**Aseev Alexander Dmitrievich** - candidate of philosophical Sciences, Professor of the Department of public administration and political technologies of the State University of management, Moscow; E-mail: sanmich55@ gmail.com.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Знаменский Д.Ю.*

Государственный университет управления

*Аннотация.* Статья посвящена вопросам формирования и реализации государственной научно-технической политики в современной России, а именно. Автор отмечает ряд тенденций, характеризующих современное состояние государственной научно-технической политики в России и в ведущих зарубежных странах. Далее статья содержит анализ участия в описываемых процессах таких политических институтов, как государство, политические партии, а также непартийные политические институты. В заключение автор подчеркивает зависимость характера институциональной среды государственной научно-технической политики от подхода к формированию ее приоритетов со стороны государства.

*Ключевые слова:* государственная политика; политические институты; государство; политические партии; группы давления; группы интересов.

В настоящее время представляется очевидным, что уровень развития науки является важным фактором конкурентоспособности любой национальной экономики. Именно поэтому проблемы государственной политики в области науки и технологий находятся в фокусе внимания высшего политического руководства Российской Федерации в течение последних 15 лет. Это видно как из анализа стратегических документов Правительства РФ и Минобрнауки России, так и из публичных выступлений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лидеров крупнейших политических партий и представителей научного сообщества.

В этой связи представляется актуальной проблематика формирования и реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации на современном этапе и, в частности, ее институциональных основ.

Думается, что исследовательский интерес к данной теме обусловлен следующими обстоятельствами:

во-первых, изменениями, происходящими в политической системе современной России;

во-вторых, необходимостью применения системного подхода к исследованию государственной политики в области науки и технологий;

в-третьих, важностью методического обеспечения процессов формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Комментируя первую позицию, представляется важным отметить, что, несмотря на видимую стабильность, российская политическая система в настоящее время динамично развивается. Это особенно ярко выражается в части эволюции ее коммуникативной подсистемы: появляются новые технологии политической коммуникации, усложняется роль СМИ (в том числе печатных), значительно возрастает роль интернет-коммуникации в политике [см. напр.: 8; 9]. Особое значение данные тенденции приобретают в контексте исследования технологий взаимодействия политических институтов в процессе формирования и реализации государственной политики. Думается, что особую значимость в контексте настоящего исследования приобретает эволюция системы представительства интересов и формирования государственной политики.

Вторая из представленных выше позиций объясняется возрастающим значением государственной научно-технической политики в контексте модернизации российской экономики и формировании национальной инновационной системы, что объективно требует

внимания со стороны исследователей. Целый ряд отечественных авторов отмечает потребность теоретического осмысления процессов эволюции государственной научно-технической политики в России [2, с. 12].

В этой связи представляется очевидной необходимость детального изучения процессов и технологий формирования и реализации государственной научно-технической политики, в частности, технологий коммуникаций между различными социально-политическими институтами в этой сфере.

Характеризуя развитие институциональной подсистемы, следует выделить ряд принципиальных тенденций: во-первых, существенное изменение места и роли политической партий, что определяется рядом исследователей как кризис партийного представительства; во-вторых, возникновение и активное развитие партий движущего типа, а также множества непартийных общественно-политических организаций; активизацию транзита т.н. «демократических» политических институтов в страны, не имеющие соответствующих политических традиций. В качестве конкретного примера можно привести процессы демократического транзита в России в период с конца 80-х гг. XX в. Следует согласиться с мнением А.В. Рыбакова, отмечающим, что институциональный дизайн новой политической системы не был основан на либеральной социокультурной традиции, в силу чего, вопреки классической теории, первоначальная стадия транзита (либерализация и зарождение демократических институтов) предваряла распространение и утверждение в обществе демократических ценностей и ориентиров [14, с. 176]. Как результат, в ходе преобразований политической системы в России появился ряд новых политических институтов (в частности, парламент и политические партии), изначально не опиравшихся на отечественные политические традиции и политическую культуру и, следовательно, не обладающие высокой степенью легитимности. Думается, что именно этим можно объяснить сложности в развитии отечественного парламентаризма и партийной системы и, как следствие, латентный, непубличный характер процессов формирования государственной политики в современной России.

Рассматривая процессы формирования и реализации государственной научно-технической политики думается принципиально важным определиться с трактовкой последней, а также с методологическим подходом к ее исследованию. По нашему мнению, с позиции политической науки государственную политику представляется целесообразным трактовать не как одностороннюю деятельность государства, его органов и должностных лиц, а как результат взаимодействия государства, институтов гражданского общества и других заинтересованных структур.

По нашему мнению, под государственной научно-технической политикой следует понимать *сложный комплекс целей, задач и приоритетов государства в области развития и эффективного использования научного потенциала страны, подкрепленный соответствующим нормативно-правовым обеспечением, а также систему государственных и общественных институтов, обеспечивающих их реализацию, и технологии взаимодействия государства и гражданского общества по формированию и реализации указанных целей и приоритетов.*

Не менее важной, по нашему мнению, является характеристика совокупности принципов формирования и реализации государственной политики, отражающих специфику отношений между властью и обществом в конкретной стране, определяющая национальную модель государственной политики.

Что же касается структуры данной модели, то думается необходимым выделить следующие ее принципиальные элементы:

1) система ценностных ориентаций и образцов поведения, характерных для политической культуры данного конкретного общества (т.е. политико-культурный фундамент национальной модели государственной политики);

2) центр принятия политических решений (например, в Великобритании таким центром фактически выступает Палата общин, в Италии – Совет министров, в США данную функцию делят Президент и Конгресс);

3) система представительства интересов (с доминированием партийного или функционального принципа);

4) характер процесса принятия политических решений (в т.ч. степень участия гражданского общества в данном процессе, а также в процессе реализации государственной политики).

Очевидно, что практически все приведенные выше элементы определяются тем культурно-историческим фундаментом, на котором базируется общество в той или иной стране. Например, в англо-саксонских странах с большей вероятностью ключевым центром принятия решений будет выступать парламент и ответственное перед ним правительство, что в свою очередь определяющим образом влияет и на систему представительства интересов, выдвигая на передовые позиции политические партии.

Характеризуя российскую модель государственной политики, следует еще раз подчеркнуть важную роль культурно-исторического фундамента общества в ее развитии. Представляется справедливой точка зрения ряда исследователей, отмечавших в числе ключевых тенденций развития российской государственности такие, как:

а) патернализм, т.е. авторитарный характер власти, обусловленный ее стремлением «опекать» общество;

б) этатистский характер политической культуры самого общества, низкий уровень его структурированности, неразвитость самостоятельных институтов гражданского общества;

в) традиционно невысокий уровень легитимности представительных органов власти [10, с. 130; 11, с. 57].

Думается, что данные факторы существенным образом влияют на структуру и особенности функционирования отечественной политической системы, что, в свою очередь, сказывается на характере национальной модели государственной политики.

Что касается институциональных аспектов рассматриваемой модели, а именно центра формирования государственной политики, то следует констатировать ведущую роль Президента РФ, Правительства РФ и федеральных министерств. Значение как первого, так и второго определяется их конституционно-правовым статусом (так, в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, а Правительство является высшим органом исполнительной власти и обеспечивает проведение на территории страны единой финансовой, кредитно-денежной и социально-экономической политики). Что касается федеральных министерств, то формирование государственной политики в рамках своей компетенции выступает в качестве одной из главных функций этого вида федеральных органов исполнительной власти. При этом нельзя не обратить внимание на практическую отстраненность от данного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти и институтов гражданского общества, что может быть объяснено уже упомянутыми культурно-историческими особенностями российской модели государственной политики.

Указанные особенности объясняют также и характер сложившейся в современной России системы представительства интересов. Анализ зафиксированных в научной литературе позиций позволяет с высокой степенью достоверности выявить ключевые проблемы в данной области. Так, Ю.А. Красин справедливо признает, что пока в России артикуляция общественных интересов в публичной сфере (касается ли это экономических проблем, социального обеспечения или гражданско-правовых и гражданско-политических вопросов) недостаточно рельефна и сильна. Это объясняется слабой кристаллизацией групповых интересов, аморфностью только еще формирующейся социальной структуры, неразвитостью институтов гражданского общества [13, с. 22]. Следует также согласиться с мнением профессора кафедры публичной политики НИУ-ВШЭ, С.П. Перегудова о том, что нынешнее российское государство не стало еще ни генератором подлинно общественной политики, ни институтом открытой политики [цит. по: 13, с. 20].

Как следствие, большое значение приобретают теневые, латентные технологии представительства интересов и формирования приоритетов государственной политики.

Кроме того, в условиях сложившейся в России полузакрытой политической системы (по классификации Д. Истона) большее значение приобретает функциональное, нежели партийное представительство. Это связано как с доминирующей ролью исполнительной ветви власти, так и с определенной «декоративностью» партийной системы. Как результат, доминирующим подходом к формированию государственной политики становится субъективный подход (который выражается в стремлении тех или иных политических сил продать собственные интересы во власти), дополняемый, как правило, отдельными элементами объективного подхода, поскольку центр принятия решений смещается от законодательной (политической) к исполнительной (политико-административной) ветви власти.

Все вышесказанное определяет во многом непубличный характер процесса принятия политических решений, в том числе – определения приоритетов государственной политики. Участие представителей гражданского общества (как правило – определенного круга экспертов и групп интересов) при этом зачастую носит достаточно ограниченный характер.

Данная ситуация в значительной степени обусловлена историческим фактором. В этой связи следует согласиться с мнением Ю.А. Красина, что в советский период монополия на разработку политики и принятие политических решений принадлежала одной партии и, следовательно, власть *не нуждалась* в публичном форуме и публичных механизмах формирования общественного мнения и политической воли [13, с. 16].

Как уже отмечалось выше, большое значение в рамках настоящего исследования имеет методология изучения государственной политики. В соответствии с внутренней логикой самого процесса формирования и реализации государственной политики целесообразно предположить, что она имеет как минимум три измерения: пространственное, временное и технологическое. Первое сопряжено с областью осуществления государственной политики, а также с теми политическими институтами и государственными органами, которые задействованы в этом процессе. Второе предполагает выделение ряда этапов жизненного цикла государственной политики, а именно ее формирования, реализации и оценки ее результативности и эффективности. Третье означает ключевую роль технологий взаимодействия общества и государства в рассматриваемых процессах. Подобный подход диссертант называет системно-динамическим [подробнее см.: 7, с. 62; 15, с. 9; 16, с. 247].

Конкретизируя содержание *пространственного измерения* государственной политики, следует отметить два важных момента. Во-первых, принципиальное значение следует отвести нормативно-правовым и концептуальным основам государственной политики, поскольку они задают ее основные направления и методы их реализации [17, с. 227]. Во-вторых, необходимо заострить внимание на ее институциональных основах, т.е. на том, какие органы государственной власти отвечают за разработку и реализацию государственной политики, а также на тех политических институтах, которые заинтересованы в данном направлении государственной политики. Рассматривая *временное измерение* государственной политики, нельзя не отметить важность различия участия различных политических институтов в исследуемых процессах на стадии формирования государственной политики ее реализации и оценки. Так, на первой стадии, органы государственной власти могут привлекать данные институты к подготовке проектов решений в предметной области государственной политики, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению проектов, финансируемых за счет средств бюджета. Между тем значение различных институтов гражданского общества возрастает на стадиях реализации государственной политики и ее оценки. В частности они могут выступать получателями бюджетных средств по целевым программам, а также осуществлять общественный контроль за их реализацией. Что касается третьего, *технологического измерения* государственной политики, то диссертант связывает его в первую очередь с комплексом методов взаимодействия общества и государства на всех этапах осуществления государственной политики.

Переходя к анализу пространственного (институционального) измерения государственной научно-технической политики, думается важным выделить ряд тенденций, присущих сейчас практике государственного управления наукой, в том числе:

а) увеличение численности и разнообразия официальных структур для обеспечения доступа представителей заинтересованных общественных групп к формированию научной политики, финансированию науки и оценке ее эффективности;

б) увеличение роли внутренних для науки финансирующих структур промежуточного уровня (типа «исследовательских советов» или общественных научных фондов);

в) развитие партнерства между различными организациями и структурами, выполняющими исследования и разработки [5, с. 56-57; 10, с. 87].

Анализируя и последовательно характеризуя участие различных политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики, следует уточнить, что под последними в данном случае понимаются:

а) государство;

б) политические партии;

в) общественно-политические движения;

г) группы интересов;

д) социально ориентированные некоммерческие организации (НКО), действующие в области науки и технологий;

е) т.н. «научное лобби» [6, с. 191].

Центральная роль *государства* в политической системе не вызывает сомнений, поскольку именно государственная власть выступает в роли *публичной власти* – то есть власти, действующей от имени *всего общества*, а не отдельных социальных групп. Именно вследствие этой особой роли государства существует целый ряд сфер общественной жизни, о которых в состоянии заботиться только государство. К таким сферам, безусловно, относится общественная безопасность, социальная защита, гарантия и защита прав и свобод человека и гражданина и т.д. Учитывая особенности исторического развития, как российского общества, так и государственности, диссертант полагает, что в число указанных выше сфер следует включить также развитие науки и технологий.

Анализируя характер участия государства в данных процессах, нельзя не отметить фактическую монополию федеральных органов исполнительной власти на формирование государственной научно-технической политики. Конкретными государственными институтами, напрямую осуществляющими указанную деятельность, выступают Правительство РФ, Министерство образования и науки РФ, а также ряд профильных органов исполнительной власти и соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Говоря об участии *политических партий* в процессе формирования государственной научно-технической политики, следует обратить внимание на то, что программы всех политических партий, вошедших в Государственную Думу VI созыва (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия) включают идею о необходимости государственного финансирования как фундаментальных, так и ряда прикладных научных исследований. Содержание программных предложений парламентских партий по данному вопросу во многом схоже (поддержка и развитие инновационной деятельности, стимулирование спроса на инновационную продукцию и привлечение денег частных инвесторов посредством обеспечения налоговых преференций, привлечение соответствующего кадрового потенциала и т.п.). Однако, как показывает анализ деятельности партийных фракций в Государственной Думе, законодательный ресурс парламентских партий в данном направлении реализован не полностью. Представляется очевидным, что основные проекты федеральных законов, связанных с государственной политикой в области науки и инноваций, вносились и вносятся в Государственную Думу по инициативе Президента РФ или Правительства РФ. Вместе с тем нельзя не констатировать наличие серьезных пробелов в законодательном регулировании научно-технической сферы, на которые парламентским партиям следовало бы обратить особое внимание.



Наряду с политическими партиями в последние годы значительно возросла роль *общественных организаций и движений* в формировании научно-технической политики играют общественные организации и движения. Хотя их целью не является завоевание политической власти, теоретически они способны оказывать существенное влияние на процесс принятия политических решений органами государственной власти и управления, занимаясь политической деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для выполнения стоящих перед ними задач. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» предусматривает существование общественных объединений, создаваемых научными работниками на добровольной основе. Органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать их к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

В контексте настоящего исследования особый интерес представляют такие формы общественно-политических организаций и социально ориентированных НКО, как:

- а) центры публичной политики;
- б) государственные и общественные академии наук;
- в) государственные и общественные научные фонды;
- г) «исследовательские советы» и фонда поддержки науки.

Характеризуя первые, следует согласиться с мнением исследователей, утверждающих, что сегодня в России накоплен пусть небольшой, но все-таки самобытный опыт функционирования первых прототипов подобных центров. Вместе с тем большинство ученых, разрабатывающих данную проблематику, подчеркивает, что происходящая сегодня стабилизация российской политической системы закрепляет извечный внутренний разрыв российского политического процесса, способствует устойчивому воспроизводству бюрократически-элитарного стиля управления, что не способствует развитию институтов отечественной публичной политики [см. напр.: 3, с. 12].

Что касается такой формы общественных организаций в области науки, как общественные академии наук, то потенциал данной формы, как представляется, к настоящему моменту по большей части остается нереализованным. С одной стороны, сегодня в Российской Федерации сложилась ситуация, в которой наряду с государственными академиями наук существует общественный сектор науки, который по многим направлениям научной и научно-технической деятельности может успешно дополнять деятельность государственного научного сектора [1, с. 37]. В этом смысле можно согласиться с позицией академика С.Ю. Глазьева, утверждавшего, что в отличие от бизнес-сообщества научное сообщество ориентировано на создание и использование новых знаний и технологий, а не на максимизацию прибыли [4, с. 57]. С другой стороны далеко не во всех общественных академиях кадровый потенциал соответствует академическому уровню, что не может не сказываться на качестве проводимых исследований.

Обращаясь к анализу зарубежного опыта, необходимо отметить серьезное развитие в США и странах Европы различных фондов поддержки науки, а также «исследовательских советов» (research councils). Данные структуры могут учреждаться как крупными корпорациями в целях развития той или иной отрасли реального сектора экономики, в том числе и с участием государства, так и самим правительством, а также научным сообществом.

В странах с сильной университетской наукой роль таких советов традиционно велика, а общепринятый механизм распределения ими средств – соревновательный, конкурсный (Австралия, Бельгия, Великобритания, Германия, Голландия, Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, США). Длительный опыт подтвердил общие достоинства такой схемы финансирования, обеспечивающей высокую отзывчивость науки на запросы со стороны различных общественных групп. В этой связи заслуживает внимания активная деятельность научных обществ в Германии (одним из наиболее известных является Общество Макса Планка), выступающих учредителями целого ряда престижных научных премий и стипендий для студентов, молодых ученых и исследовательских коллективов. В России основную

нагрузку в данной сфере несут государственные научные фонды, а именно Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, а также недавно созданный Российский научный фонд.

Несмотря на то, что вышеупомянутые организации являются довольно успешными проявлениями самоорганизации научного сообщества, их участие в обсуждении важнейших политических решений в области науки и научной деятельности является, по нашему мнению, недостаточным. Расширенный формат их консультативного участия мог бы быть полезен с точки зрения экспертизы и возможной корректировки решений, принимаемых как Минобрнауки России, так и Правительством.

В качестве отдельной проблемы процесса формирования государственной научно-технической политики необходимо выделить *лоббизм*. Ее острота заключается, во-первых, в отсутствии нормативно-правовых актов, которые бы регулировали лоббистскую деятельность в Российской Федерации. Данная проблема носит, скорее, общесистемный, нежели специфический характер, и касается всех аспектов и направлений государственной политики. Во-вторых, можно с высокой долей уверенности утверждать, что в настоящее время в России сложилось несколько неформальных центров «научного лоббирования», имеющих приоритетное влияние на принятие соответствующих решений на уровне Президента, Правительства и Минобрнауки России. Среди таких центров можно отметить, во-первых, государственные академии наук (неоднократно подвергавшиеся критике в периодической печати именно за свое монопольное положение в системе отечественной науки), а также ряд крупных корпораций, государственных либо с государственным участием. Неурегулированность лоббистской деятельности, и предпочтение теневых ее форм превращают научный лоббизм из института политического опосредования в серьезное препятствие на пути демократизации процесса формирования государственной научно-технической политики.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что характер институциональной среды российской модели государственной научно-технической политики определяет доминирующий – по преимуществу государственно-административный – подход к формированию ее приоритетов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аналитический Вестник Государственной Думы. Вып. 30. О современных проблемах общественных академий наук в Российской Федерации. 2001.
2. Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Государственная научно-техническая политика Российской Федерации в контексте перехода страны к инновационному развитию. – М.: Изд-во РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2013.
3. Гимазова Ю.В. От «фабрик мысли» к «центрам публичной политики»: международный опыт и перспективы России // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 4. – С. 10-14.
4. Глазьев С.Ю. База для рывка // Эксперт. – 2013. – № 9. – С. 56-60.
5. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. – М.: ГУУ, 2010.
6. Знаменский Д.Ю., Михалина О.А. Участие политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики Российской Федерации // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2013. – № 8. – С. 191-195.
7. Знаменский Д.Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной научно-технической политики // Социодинамика. – 2014. – № 7. – С. 50-63.
8. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // диссертация на соискание

ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.

9. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.

10. Лопарев А.В. Национальные особенности взаимоотношения государства и гражданского общества в России (историко-политический аспект) // Власть. – 2009. – № 6. – С. 128-132.

11. Миндели Л.Э. Хромов Г.С. Управление государственным сектором науки. Зарубежный опыт. – М.: ЦИСН, 2004.

12. Омельченко Н.А. О понятии «государственность», традиционных основах, условиях и факторах формирования российской государственности // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2013. – № 20. – С. 55-61.

13. Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд» (под ред. Ю.А. Красина). – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

14. Рыбаков А.В. Политические институты: проблемы теории и актуальная практика. – М.: МАИ-принт, 2009.

15. Сычев А.В., Знаменский Д.Ю. Научный потенциал негосударственного вуза: системный подход к исследованию // Интернет-журнал «Науковедение». – 2013. – № 4 (17). – С. 9-15.

16. Сычев А.В. Системно-динамический подход как методология исследования научного потенциала негосударственного вуза // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 13. – С. 245-248.

17. Туровский А.А. Стратегия в системе управления // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2007. – № 3. – С. 227-230.

## **Summary**

### **INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF RUSSIAN PUBLIC SCIENTIFIC AND TECHNICAL POLICY**

*D.Y. Znamenskiy*

State University of Management

*Abstract.* The article is dedicated to the question of elaboration and realization of public scientific and technical policy in modern Russia, and particularly to different social and political institutions' participation at these processes. Actualizing this problem, author pays attention to such key aspects as: special fetchers of current development and changes in Russian political system; necessity of using of system approach to public scientific and technical policy's research; actuality of improving of it's elaboration and realization methodology. Author also marks some tendencies that characterizes modern situation in public scientific and technical policy both in Russia and in most economically advanced foreign countries. After the article consists analysis of key political institutes' participation at processes of elaboration and realization of public scientific and technical policy. Author pays main attention to such institutes as state, political parties and some non-partial political institutes (groups of interests, lobby, etc.). At this context author underlines that possibility of political parties to have influence to this process is seriously limited. Moreover, the resource of parliament parties at this sphere is not used completely. As for non-partial political institutes, their participation at processes of elaboration of public scientific and technical policy usually turns to some formal procedures. As a result, The Russian Government and The Ministry of Education and Science in fact elaborate official scientific and technical policy without any participation of civil society institutions. The article concludes that the character of institutional sphere of public scientific and

technical policy is straightly connected with the governmental approach to elaboration of it's priorities.

*Key words:* public policy; political institutes; state; political parties; lobby; groups of interests.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Знаменский Дмитрий Юрьевич*** – кандидат политических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: belyferz@list.ru.

***Znamenskiy Dmitriy Yurievich***, candidate of political Sciences, associate Professor, vice-head of the of the Department of public administration and political technologies of State University of Management, Moscow; E-mail: belyferz@list.ru.

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТ.СТ. 137 И 138 УК РФ

*Рязанов Н.Ю.*

штаб МО МВД России «Алатырский»

*Аннотация.* Статья посвящена актуальным проблемам охраны конституционных прав граждан в их естественно-правовом аспекте. Данную работу отличает весьма нетрадиционный подход к раскрытию природы тайны связи и возможностей ее уголовно-правовой охраны. Автор предлагает принципиально новое видение проблемы тайны связи как неприкосновенности внешней формы существования информации, передаваемой через систему связи.

*Ключевые слова:* Уголовное право, объективная сторона ст. 138 УК РФ, тайна связи, вторжение в тайну связи, соотношение тайны связи и тайны личной жизни, внешняя неприкосновенность связи.

В научной литературе общепринятым считается мнение, согласно которому, ст. 138 УК РФ представляет собой специальную норму по отношению к ст. 137 УК РФ.

Рассматривая данную норму, мы действительно можем обнаружить целый ряд признаков, указывающих на ее специализацию.

1) Способ нарушения личной и семейной тайны. Д.В. Бушков обращает внимание на данный факт, отмечает, что «нарушение тайны личной корреспонденции является специальным случаем вторжения в частную жизнь (в виде незаконного собирания сведений, составляющих личную или семейную тайну)» [1, с. 68]. О.А. Пальчиковская так же полагает, что «незаконное собирание сведений, составляющих личную или семейную тайну, может совершаться путем нарушения тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых телеграфных и иных сообщений (ст. 138 УК РФ), а также путем нарушения неприкосновенности жилища (ст. 139 УК РФ)» [7, с. 163]. Действительно, «нарушение тайны переписки...», содержащееся в диспозиции ст. 138 УК РФ может быть рассмотрено как один из способов «незаконного собирания сведений», описанного в ст. 137 УК РФ, которое с таких позиций представляется более широким понятием. И в этом свете нарушение тайны связи выглядит частным случаем нарушения тайны личной жизни.

2) Форма существования информации. Далеко не вся информация, составляющая тайну личной жизни, находится в корреспонденции. Только определенная часть таких сведений, содержится в переписке или иных коммуникациях. На основе этого можно заключить, что такая информация, передаваемая в данный момент по каналам связи, представляет собой частный случай существования тайны личной жизни. В то же время к последнему умозаключению стоит добавить, что теоретически не исключена передача через систему связи и иной, охраняемой уголовным законом, тайны кроме тайны частной жизни – коммерческой и государственной тайны. При этом в результате такой рокировки, напрашивается вывод, согласно которому тайна связи – частный случай не только личной, но и коммерческой или государственной тайны. Так, в соответствии со ст. 7 ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» органы федеральной фельдъегерской связи в соответствии с поставленными перед ней задачами обязаны обеспечивать в своей деятельности сохранность государственной тайны и иных охраняемых законом сведений [10].

Тем не менее, подобный взгляд, на указанную проблему требует обязательного теоретического дополнения, так как не снимает ряда вопросов:

Во-первых, авторы, придерживающиеся, указанной концепции, вынуждены признать, что в некоторых случаях возможно существование совокупности преступлений, предусмотренных ст.ст. 137 и 138 УК РФ. Что противоречит ч. 3 ст. 17 УК РФ, согласно

которой, если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует и уголовная ответственность наступает по специальной норме [9]. Так, например, Д.В. Бушков полагает, что «право на неприкосновенность тайны личной корреспонденции является более узким, специальным видом такого объекта уголовно-правовой охраны, как право на тайну личной (семейной) жизни» [1, с. 54]. При этом данный автор соглашается с тем, что «нарушение тайны личной корреспонденции и последующее разглашение тайны, в ней содержащейся подлежит квалификации по совокупности преступлений» [1, с. 97].

Во-вторых, имеет место несоответствие тяжести и характера составов, предусмотренных ст.ст. 137 и 138 УК РФ. Так, исследуя санкции, В.А. Мазуров приходит к выводу, что «специальные составы (ст.ст. 138 и 155 УК РФ) выделены для смягчения ответственности, что вызывает недоумение...» [5, с. 53]. Далее он так же обращает внимание и на ту деталь, что вышеперечисленные составы законодатель «конструирует как формальные, а общий – как материальный» [5, 126].

Однако ученые, рассматривая эти логические несостыковки, поспешили увидеть причину, прежде всего, в ошибках законодателя, предлагая при этом одно единственное решение проблемы – корректировку буквы закона. В частности тот же В.А. Мазуров полагает, что назрела «необходимость приведения санкций ст.ст. 138 и 155 УК в соответствие со степенью общественной опасности этих преступлений в целях устранения указанного противоречия» [5, с. 54].

Таким образом, позиция, согласно которой ст. 138 УК РФ представляется как частный случай ст. 137 УК РФ не может считаться обоснованной в полной мере, так как имеют место некоторые основания полагать, что приведенная аргументация представляется недостаточной. Использована всего лишь одна единственная проекция соотношения явлений, в то же время иные обстоятельства проигнорированы, вследствие чего сделанные выводы выглядят преждевременными. Используя аналогичную логику, мы с равным успехом обнаруживаем ряд признаков, свидетельствующих о том, что состав ст. 138 УК РФ является *общей* нормой по отношению к ряду статей УК РФ, в том числе и ст. 137.

1) Содержание корреспонденции. Далеко не вся информация, циркулирующая в системе связи, несет в себе содержание, относящееся к частной жизни. Данный признак не может быть абсолютным в связи с тем, что система связи обслуживает не только личные коммуникации физических лиц, но и деловые, служебные, обслуживает также организации и государство. Отталкиваясь от этого аспекта, можно заключить, что передаваемая через систему связи, информация, имеющая то или иное содержание, представляет собой лишь определенную часть от общего массива передаваемой через систему связи информации, выступает определенным ее сектором. Тайна связи, по отношению к содержанию информации выступает *общей*, абстрактной тайной. Данное положение было сформулировано нами на основе присвояемого статуса тайности, содержащимся в корреспонденции сведениям. В соответствии со ст. 15 ФЗ «О почтовой связи» тайна переписки почтовых, телеграфных и иных сообщений, входящих в сферу деятельности операторов почтовой связи гарантируется государством [12]. Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ «О почтовой связи» организации федеральной почтовой связи имеют право задерживать почтовые отправления, содержимое которых запрещено к пересылке, а также уничтожить или разрешать уничтожить почтовые отправления, содержимое которых вызывает порчу (повреждение) других почтовых отправлений, создает опасность для жизни и здоровья работников организаций почтовой связи или третьих лиц, если эту опасность нельзя устранить другим способом [13]. Тот факт, что даже запрещенные отправления не подлежат вскрытию, указывает на то, что законодатель гарантирует тайну связи несмотря на содержание последних, следовательно, законодателю в данной ситуации оно безразлично. Получается, что статус тайны почтовое отправление получает без ссылки на государственную, коммерческую семейную или личную тайны, он (статус тайны) вытекает из самого факта существования отправления и по отношению к содержанию является неконкретизированным, общим.

2) Способ нарушения тайны. Косвенным доказательством нашего предположения также может послужить различие объективных признаков преступления, способов его совершения, описанных в дефинициях ст.ст. 137 и 138 УК. В первом случае речь идет о незаконном собирании и распространении тайных сведений, во втором – о нарушении тайны, без конкретизации. В результате получается, что диспозиция ст. 138 УК РФ описывает более общее действие по отношению к ст. 137 УК РФ.

Сопоставляя права, охраняемые ст.ст. 138 и 137 УК РФ, мы в первую очередь выделяем, что соотношение последних имеет некоторую противоречивость, которая выражается в том, что данные нормы отвечают ряду признаков, свидетельствующих, казалось бы, о противоположном. С одной стороны ст. 138 УК РФ является специальной нормой по отношению к ст. 137 УК РФ, с другой – общей.

В научной литературе уже отмечалось, что соотношение ст.ст. 137 и 138 УК РФ не столь однозначно. Так, О.А. Пальчиковская замечает, «что нормы ст. 138 УК РФ могут быть как специальными по отношению к нормам ст. 137 УК РФ, так и образующими совокупность с нормами ст. 137 УК РФ» [7, с. 163]. М.Н. Малеева полагает, что право на тайну частной жизни включает «в себя иные субъективные права (или правомочия), охраняемые специальными нормами», к которым она относит «нормы по защите частной жизни, когда гражданину для осуществления своего права необходимо содействие третьих лиц профессионалов: медицинская тайна; нотариальная тайна, адвокатская тайна, банковская тайна; тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых телеграфных и иных сообщений; тайна усыновления; другие профессиональные тайны...» [6, с. 153-154]. При этом авторами были сделаны попытки объяснить такое неоднозначное соотношение права на неприкосновенность частной жизни и тайны связи. В частности указывалось и на самоценность самого процесса передачи информации: «информация, передающаяся с помощью технических средств связи, выступает участником правоотношений и нуждается в самостоятельном законодательном урегулировании всего процесса, который состоит из следующих этапов: получение, хранение и использование информационных данных, так как под защитой находится не только содержимое, но и процесс передачи» [2, с. 28]. Кроме того И.Б. Григорьев указывает что «конституционное право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений <...> это гарантия каждого на неприкосновенность частной жизни» [2, с. 28]. Он считает, что данное право «имеет двойственную конституционно-правовую природу» благодаря тому, что кроме того «это самостоятельное субъективное право каждого человека на обеспечение конфиденциальности передаваемых с помощью различных средств межличностного общения сведений личного характера» [2, с. 28]. Н.И. Пикуров справедливо отмечает, что «тайна переписки не обязательно связана с личной жизнью, в противном случае необходимо было бы всякий раз доказывать, что разглашены сведения, касающиеся личной жизни. Этого закон не требует. Состав ст. 138 УК РФ устанавливает ответственность <...> независимо от того, какого характера сведения стали достоянием третьих лиц. В данном случае (в отличие от ст. 137, 183 2... УК РФ) сведения охраняются не в связи с их содержанием, а применительно к способу их передачи» [8, с. 90]. Далее он делает вывод, что «ст. 138 УК РФ охраняет преимущественно коммуникационные (динамические) характеристики частной жизни человека, а не содержательные (статические), хотя в итоге охраняются и они» [8, с. 90]. В данном рассуждении заключается достаточно глубокое понимание соотношения данных прав, подчеркнута очень важная особенность, что в процессе охраны тайны связи, гарантия тайны частной жизни выступает в роли *побочного* эффекта.

Особого внимания заслуживает позиция, согласно которой различаются две подгруппы прав, обеспечивающих автономию личности: прав на тайну частной жизни и прав на неприкосновенность частной жизни. М.Н. Малеева видит разницу в том, что «тайна частной жизни обеспечивает автономию личности в обществе, сохранение индивидуальности, позволяет отграничить индивида от всех других и каждого» [6, с. 152]. «Наряду с тайной существует еще один аспект частной жизни. Он связан с недопущением бесцеремонного вмешательства в частную жизнь гражданина, с нарушением или изменением

ее естественного хода» [6, с. 183]. Подобной позиции придерживается и Л.О. Красавчикова, которая также различает две группы правомочий, обеспечивающих субъективное право на частную жизнь. «Первая из них имеет своей функцией обеспечение неприкосновенности частной жизни, другая – сохранение тайн этой жизни. Каждая из них имеет ряд внутренних подразделений. Так, к числу правомочий, связанных с обеспечением неприкосновенности личной (частной) жизни, относятся право на неприкосновенность жилища, право на неприкосновенность средств личного общения, право на неприкосновенность личной (частной) документации и право на неприкосновенность внешнего облика индивида (которое получило в литературе наименование права на собственное изображение). Среди правомочий, относящихся ко второй группе, могут быть названы право на сохранение врачебной тайны, тайны усыновления, адвокатской тайны, банковской тайны, тайны нотариальных действий, тайны деятельности юрисдикционных органов (в частности, касающейся информации о личной жизни граждан)» [3, с. 169]. Из приведенных тезисов можно почерпнуть достаточно логичное разделение абстрактного понятия тайны на две самостоятельные группы: внешнюю тайну (обеспечивающую неприкосновенность от вторжения извне) и внутреннюю тайну (закрывающуюся во внутреннем содержании информации). Кроме того, мы видим возможным присовокупить к данным суждениям и то, что права, обеспечивающие неприкосновенность личной жизни (тайна связи, неприкосновенность жилища), в принципе могут гарантировать ту же самую неприкосновенность и в отношении других разновидностей внутренней тайны (государственной, коммерческой).

На самостоятельность тайны связи так же указывает Н.Г. Лопухина: «объектом охраны в данном случае выступают все сведения, передающиеся посредством телефонной связи: и те, которые относятся к частной жизни лица, и те, которые содержат иные данные» [4, с. 26]. Такая позиция аргументирована через понятие информации. В частности Н.Г. Лопухина ссылается в своих рассуждениях на положения ст. 2 Федерального закона от 20.02.1995 № 24-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «Об информации, информатизации и защите информации» (далее ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»), в соответствии с которой информацией являются «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» [11]. Н.Г. Лопухина делает вывод, что «информация выступает в качестве объекта самостоятельной правовой охраны независимо от того, какого рода сведения в ней содержатся» [4, с. 26]. Данный автор заключает, что «учитывая, что посредством телефонных и иных переговоров передается любая информация, необходимо говорить о тайне телефонных переговоров как о самостоятельном объекте конституционно правовой охраны, так как в данном случае смысл такого рода охраны должен заключаться в охране той информации, которую лицо «доверяет» телефону или иному техническому средству связи» [4, с. 26]. Так же Лопухина Н.Г. указывает, что «тайна телефонных переговоров связана, прежде всего, с тайной передачи информации, в связи с чем необходимо разграничивать понятия «неприкосновенность частной жизни» и «тайна телефонных переговоров» [4, с. 26]. На основе чего она заключает, что «правовая природа охраны информации, передающейся посредством телефонной связи, отличается от правовой природы неприкосновенности частной жизни и представляет собой самостоятельную сферу охранительного действия» [4, с. 27]. В своих выводах Н.Г. Лопухина основывается «на том, что, нарушение тайны телефонных переговоров приводит, прежде всего, к нарушению тайны информации, что уже само по себе противоправно» [4, с. 27]. Рассуждая о соотношении ст.ст. 138 и 137 УК РФ О.А. Пальчиковская справедливо отмечает, что: «важное значение имеет предмет каждого из указанных преступлений. Предметом преступления, предусмотренного ст. 137 УК РФ, являются лишь сведения, составляющие тайну личную или семейную. Тайна связи охраняется законом вне зависимости от содержания почтовых отправлений, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (сообщения передаваемые по факсу, электронной почте, пейджерной связи). Деяние предусмотренное ст. 138 УК РФ, признается незаконным вне зависимости от



характера передаваемых сведений, составляли ли они личную или семейную тайну или нет» [7, с. 164].

Учитывая, что норма представляет собой формальное отражение реально существующего права, мы можем объяснить такое соотношение прав только через соотношение соответствующих тайн. Двойное соотношение явлений, которое мы наблюдаем, сопоставляя право на тайну связи и право на тайну личной жизни, может иметь только одно логическое объяснение: *рассматриваемые тайны расположены в разных плоскостях, их соприкосновение представляет собой лишь проекцию одного на другое, в результате которого они и выступают частными проявлениями друг друга, при этом сосуществуют параллельно*. Нам хотелось бы добавить к данным соображениям и то, что охранительная норма не может носить абстрактный характер, предмет должен быть предельно конкретным. Тайна связи распространяется на любое содержание информации, не по причине формулировки понятия информации, но в силу того, что процесс передачи последней через систему связи является универсальным для того или иного содержания. Таким образом, ст. 138 УК РФ гарантирует неприкосновенность процесса передачи информации через систему связи, независимо от содержания информации. В связи с чем, любые попытки придать этому праву самостоятельное значение, так или иначе будут обречены на неудачу, если не выдут за пределы замкнутого круга: «тайна связи – частный случай тайны личной жизни». На основе чего мы полагаем, что данные права не могут быть увязаны между собой как общее и частное.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бушков Д.В. Тайна личной корреспонденции в уголовном праве : дисс. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2003.
2. Григорьев И.Б. Конституционное право на тайну сообщений как элемент института неприкосновенности частной жизни в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
3. Красавчикова Л.О. Понятие и система личных неимущественных прав граждан (физических лиц) в гражданском праве РФ : дисс. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург, 1994.
4. Лопухина Н.Г. Уголовно-процессуальные аспекты охраны конституционного права личности на тайну телефонных переговоров : дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
5. Мазуров В.А. Уголовно-правовая защита тайны : дисс... канд. юрид. наук. – Барнаул, 2001.
6. Малеина М.Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. – М., 2000.
7. Пальчиковская О.А. Уголовно-правовая тайна личной и семейной тайны : дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
8. Пикуров Н.И. Нормативно-правовое содержание тайны связи, охраняемой уголовным законом / Уголовное право и современность. Сборник статей. Вып. 2 / научн. ред. А.Э. Жалинский, отв. ред. С.А. Маркунцов. – М., 2009.
9. Собрание законодательства РФ. 1994. – № 25. – С. 2954.
10. Собрание законодательства РФ. 1994. – № 34. – С. 3550.
11. Собрание законодательства РФ 1995. – № 8. – Ст. 609.
12. Собрание законодательства РФ. 1999. – № 29. – С. 3702.
13. Собрание законодательства РФ. 1999. – № 29. – С. 3705.

#### *Summary*

#### **SOME QUESTIONS OF CORRELATION OF THE CRIMES ENVISAGED BY THE ARTICLES 137 AND 138 CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION**

Staff municipal education ministry of internal affairs of Russia «Alatyirskiy»

*Abstract.* The article is sanctified to the issues of the day of guard of constitutional rights for citizens in their naturally-legal aspect. Hired the very unconventional going distinguishes near opening of nature of secret of connection and possibilities of her criminal-legal guard. An author offers fundamentally new vision of problem of secret of connection as to inviolability of external form of existence of information transferrable through a communication network.

*Key words:* Criminal Law; the objective side of art. 138 of the Criminal Code; the secret communication; the invasion of secret communication; value communication secrecy and privacy; inviolability of communications.

## РАЗДЕЛ 3.

# ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 32:351

### МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ

*Блинова Н.В.*

Государственный университет управления

*Аннотация.* В статье анализируется состав и характеристики внешней среды государственного административного управления. Обосновывается важность проведения анализа и учета результатов этого анализа при принятии решений органами исполнительной власти. Достаточно подробно автором рассмотрена методология учета влияния международного сектора как элемента внешней среды системы административного управления.

*Ключевые слова:* административное управление; внешняя среда; SWOT-анализ.

Внешняя среда во многом определяет существование любой системы, поэтому при изучении любого объекта окружающей действительности принято начинать с изучения того, что окружает этот объект и как он с ней взаимодействует. Система к ней приспосабливается, адаптируется к происходящим изменениям, получает из нее ресурсы, необходимые для функционирования, и возвращает во внешнюю среду плоды своего функционирования и свободные ресурсы (отходы).

Например, школа (как образовательная организация) получает из внешней среды финансовые ресурсы, государственные стандарты подготовки учеников, пожелания родителей, кадры (директор, учителя, обслуживающий персонал) и т.д. А во внешнюю среду выдает главный продукт своей работы, ее результат – выпускников с определенным уровнем навыков, знаний, умений и моральными качествами (человеческий капитал страны). Конечно, есть еще на выходе и учебники, созданные учителями этой школы, методические разработки, результаты общественно полезного труда (уборка парка силами школьников, к примеру), бытовые отходы, многое другое.

Подробности в описании и исследовательский набор элементов обмена с внешней средой зависят от целей изучения школы, которые ставит перед собой исследователь.

Если мы будем рассматривать школу как образовательный объект, то набор параметров входа-выхода будет связан именно с обучением (учебники, знания, учителя, ученики, методы обучения, средства обучения и проч.).

Если же мы будем рассматривать школу как муниципальное учреждение, то в область анализа должны попасть такие категории как учредитель, руководство, финансирование, бюджетное задание, отчетность, цели деятельности, план деятельности и проч.

Есть вариант рассмотреть школу как энергетический объект, потребителя жилищно-коммунальных услуг, уровня образовательной подготовки человека, социального института и так далее.

В государственном управлении и в его подсистеме – административном управлении – большое значение имеет анализ внешней среды, с которой система управления активно взаимодействует, и которая во многом (если не во всем) определяет внутренние процессы, протекающие в государственном аппарате [1, с. 12].

Для начала уточним границы изучаемого объекта. В широком смысле, систему государственного управления (Public Management) составляют законодательные и представительные (всех трех уровней вертикали), исполнительные (трех уровней) органы власти, а также система органов судов и прокуратуры [2, с. 39]. Государственное административное управление (Public Administration) охватывает вопросы реализации исполнительной власти (по всей вертикали, на уровне федерации и ее субъектов), управление государственными делами (не всем обществом), руководство государственной (нечастной) экономикой и социальной сферой. То есть мы не рассматриваем вопросы общеполитического руководства и принятия стратегических решений, а охватываем область «кухни» разработки этих решений и их реализации, претворения в жизнь, то есть работу государственного административного аппарата (исполнительной власти).

Система государственного административного управления (Public Administration) – это совокупность иерархически взаимосвязанных органов исполнительной власти в государстве, реализующих управление государственной сферой и обеспечивающих исполнение принятых государственно-политических решений, законов и подзаконных актов, судебных решений.

Для краткости в дальнейшем будем употреблять термин «административное управление», понимая под ним именно государственное административное управление, а не административное управление вообще как вид управленческой деятельности, которая весьма распространена и в частом секторе (например, администрация производственного предприятия – это всегда пример бюрократического административного управления).

Рассматривая систему административного управления как организационный системный механизм, выделяя его составные элементы:

- ✓ административная структура (внутренняя организация системы административного управления);

- ✓ административные процессы (внутриорганизационные и внешние, в которых система административного управления участвует или иницирует, на которые направляет свое управляющее воздействие);

- ✓ административные технологии (последовательность связанных методов, инструментов, процедур, знаний и техник, которые позволяют достичь целей управления в заданных внутренних и внешних условиях).

По сравнению с другими системами управления, система административного управления имеет достаточно сложную многоуровневую и многоотраслевую структуру, внутреннее устройство, что связано со сложной организацией объекта управления. Чтобы разобраться в организации столь сложной системы, для удобства анализа и изучения, многие российские ученые (Г.В. Атаманчук, Н.И. Глазунова, В.В. Лобанов, Е.В. Охотский, А.И. Радченко и др.) предлагают представлять систему административного управления как комплекс подсистем. Условно можно разделить **административную структуру** на девять подсистем [7, с. 54] (компонентов):

- ✓ институциональная (государственные и правительственные институты);

- ✓ нормативно-правовая (законы и другие нормативно-правовые акты, правила, инструкции, руководства);

- ✓ структурно-функциональная (организации, учреждения, система ответственности и контроля, процессы);

- ✓ профессионально-кадровая (государственная и муниципальная служба, система управления человеческим капиталом);

- ✓ социально-культурная (морально-этические нормы и ценности, профессиональная этика, организационная культура);

- ✓ коммуникативно-информационная (каналы и формы коммуникаций, формальные и неформальные связи, информационные сети и системы);

- ✓ экспертно-аналитическая (консультанты, экспертные советы, научно-аналитические центры);

- ✓ финансово-экономическая (финансы, бюджет, экономические ресурсы);

✓ материально-техническая (оборудование и материалы, техника).

Каждый из представленных компонентов сам по себе представляет систему, имеющую своей целью выполнение какой-то функции в рамках более крупной системы – административного управления, а та, в свою очередь – в рамках системы государственного управления (еще более крупной).

Все компоненты взаимосвязаны, но относительно автономны, занимают строго отведенное место в рамках распределения базового функционала (распределение системообразующих функций по компонентам системы), они могут быть структурированы и также быть подвергнуты системному анализу.

Итак, структура системы административного управления представляет собой каркас всего «здания» – институциональную основу административного управления, которое реализуется на основе определенных нормативно-правовых актов, посредством формальных и неформальных коммуникаций, в заданных финансово-экономических, материальных условиях, ориентируясь на правовое сознание и действующие стандарты корпоративной культуры и этики госслужбы [2, с. 35].

**Административные процессы** охватывают протекающие как внутри органов власти (внутриорганизационные процессы) процессы, так процессы, возникающие в ходе взаимодействий между органами государственной власти и управления (межведомственные процессы), а также внешние процессы, в которых система административного управления участвует или которые инициирует, на которые направляет свое управляющее воздействие.

Административные процессы связаны, в первую очередь с выполняемыми функциями государственного служащего (внутренние процессы), государственного органа (межведомственные) или административной системы в целом (внешние). Элементами процесса, а точнее сказать, его этапами, являются конкретные административные процедуры, выполняемые конкретными должностными (ответственными) лицами.

Государственная служба функционирует (как и вообще сфера административного права), подчиняясь правилу: «разрешено только то, что записано в законе», в отличие, например, от частного сектора, области гражданско-правовых отношений, где действует общее правило «разрешено все, что не запрещено законом». Поэтому регламентации деятельности каждой структуры, звена в административной цепочке, действиям каждого служащего отводится большое значение.

Большое значение в описании административных процессов отводится системам контроля и мониторинга, а также механизму оценки результатов и последствий принятия решений в органах исполнительной власти.

Под **административными технологиями** понимают последовательность связанных между собой методов, инструментов, процедур, знаний и техник, которые позволяют достичь целей административного управления в заданных внутренних и внешних условиях.

Структурно любая технология включает в себя: специфические знания, конкретные методики и процедуры действий, последовательность применения техник и методов, а также ресурсы (кадровые, технические, финансовые и проч.).

Совершенствование технологичности административного управления – основное направление повышения эффективности работы исполнительной власти на сегодняшний день [3, с. 59], повышения качества государственных и муниципальных услуг.

Итак, *систему административного управления можно представить как институциональное административно-правовое единство, многопрофильное и разностороннее, но достаточно жесткое, чтобы определять режим существования и функционирования всего общества. А реализуется это управление на практике через систему органов и учреждений, образующих государственный механизм, центр которого составляют органы государственной власти и управления – государственный аппарат, функционирующий в определенной окружающей среде и применяющий конкретные технологические средства в своей работе.*

**Под внешней средой административного управления** понимают многочисленные факторы и силы вне системы госаппарата, с различной степенью интенсивности влияющие

на деятельность органов государственной власти, а также на содержание правительственной стратегии. Сюда относятся и международная геополитическая обстановка, и стихийные бедствия, и состояние экономики, и уровень образования населения, и тенденции развития науки и техники и многое другое.

В целом внешняя среда для удобства анализа делится на общую и деловую (или макро- и микросреду). Та часть внешней среды, которая находится в непосредственной близости к системе административного управления, и на которую у органов исполнительной власти есть возможность оказывать влияние или осуществлять контроль над ее составляющими (например, уровень инфляции), называется деловой средой (или микросредой).

Часть внешней среды, с которой не происходит непосредственных контактов, влиять на которую возможно лишь косвенно, так как ее факторы находятся вне поля воздействия государственных структур (наиболее яркий пример – природные явления), называется общей (макросредой). Макросреда носит преимущественно объективный характер и оказывает существенное влияние на стратегию государственного управления страны в целом.

На основе деления внешней среды на деловую и внутреннюю часто при анализе применяют соответствующее деление факторов окружающей среды на контролируемые (составляющие деловой среды) и неконтролируемые (составляющие общей среды).

**Взаимодействие системы административного управления с внешней средой** определяет внутреннюю структуру госаппарата и набор применяемых административных технологий. В отношении системы административного управления следует напомнить, что целью существования и функционирования этого субъекта управления является не собственное воспроизводство (что вторично), а обеспечение сохранения и развития общества, которым этот субъект управляет. Поэтому общество – не просто часть внешней (деловой, по описанной теоретической классификации в общем менеджменте) среды относительно административного управления, а то, ради чего эта система управления существует.

Таким образом, систему государственно-административного управления закономерно рассматривать и развивать как совокупность отношений и взаимодействий, наблюдаемых в данном обществе, как «погруженную в среду и реагирующую на ее воздействия. Она часть социального целого, с которым находится в сложных отношениях» [2, с. 106].

Из внешней среды система административного управления получает решения органов законодательной власти, как направления для работы, информацию о состоянии общества, об актуальных проблемах внутри страны и за ее пределами в разных сферах жизнедеятельности общества (экономике, экологии, науке, образовании, здравоохранении и т.д.), а также материальные и финансовые ресурсы.

Результатом работы администрации на «выходе» являются управленческие решения (в форме нормативно-правовых актов, инвестиций, субсидий и проч.) и административные действия (проведение проверки, задержание преступника, регистрация гражданина по месту жительства, оформление загранпаспорта и т.д.).

**Наиболее существенное прямое влияние из всех факторов внешней деловой среды на систему административного управления оказывает политическая власть**, которая:

- ✓ как субъект публичного управления принимает общеобязательные политические решения (законы), которыми должна руководствоваться власть исполнительная;
- ✓ обеспечивает легитимацию для подзаконных управленческих (административных) решений (наделяет правами и обязанностями что-то решать);
- ✓ определяет актуальные направления работы всей системы исполнительной власти
- ✓ определяет формы и размер финансирования (через бюджетный процесс) деятельности исполнительной власти и реализуемых государственных программ.
- ✓ осуществляет бюджетный, парламентский и иные формы контроля за деятельностью исполнительной власти

Административная власть как субъект публичного управления оказывается «связанной» политическими решениями и ответственностью за их реализацию, зависимой от

политической власти. Однако, результативность работы политиков, в свою очередь, в глазах избирателей, а значит и результаты следующих выборов, напрямую зависят от эффективности работы исполнительной власти [8, с. 38].

Внешняя среда не является нейтральной для организации – это источник позитивных и негативных факторов, влияющих в разной степени на организацию в целом и процессы, в ней происходящие [7, с. 25].

Среди основных *характеристик внешней среды* можно отметить:

- ✓ сложность (значительное количество и многообразие факторов воздействия);
- ✓ взаимозависимость (чем больше изменение одного фактора влияет на изменение других, тем выше их взаимозависимость);
- ✓ неопределенность (случайный характер многих изменений во внешней среде, например открытия в науке, рыночная конъюнктура и проч.);
- ✓ динамичность (скорость изменений во внешней среде).

**Внешняя среда** достаточно неоднородна, она **включает в себя** следующие **факторы**:

- организации и институции (бизнес, некоммерческие структуры, учреждения, другие страны, международные организации),
- различные общественные процессы (политические, социальные, экономические и др.),
- разнообразные ресурсы (природные, интеллектуальные, человеческие, финансовые),
- прочие условия и факторы (система коммуникаций, культурные нормы и обычаи и др.).

Внешнюю среду организации для удобства изучения и анализа можно подразделять по различным основаниям в зависимости от целей исследования. Учитывая специфику системы административного управления, остановимся на модели окружающей среды, которая выделяет определенные сектора (сферы) общественных отношений и институтов, влияющих на государственную политику и деятельность органов административного управления [8, с. 36].

1. Технологический и информационный сектор (уровень развития и достижений науки и производства; система управления инновациями; информационные технологии; новые технологии и др.).

2. Политико-правовой сектор (разделение и организация власти в стране; состав и структура органов государственного управления, а также местного самоуправления; политическая культура; содержание и специфика законодательства).

3. Экономический сектор (система производства и распределения, динамика и уровень макроэкономических показателей таких, как ВВП, инфляции, безработицы, денежное предложение и т.п.; система государственного регулирования; доступность ресурсов (финансовых, энергетических и проч.); ставки процентов на заемный капитал; рыночные тренды).

4. Социокультурный сектор (демографическая структура населения, миграционные тенденции, демография семьи, образ жизни населения, социальные ценности и нормы поведения, система образования, традиции, обычаи, профессиональная и общекультурная этика).

5. Международные факторы (международные организации, региональные союзы, геополитическая ситуация, уровень и направления сотрудничества и конфликтности с другими странами, международные договоры и хартии, международные стандарты, международные рейтинги).

Помимо специфики каждого сектора, стоит отметить различную скорость изменения параметров этих секторов. Чаще и быстрее других меняется ситуация в технологическом секторе и политико-правовом. Скорость инновационных обновлений сегодня очень высока, отслеживать все достижения науки и техники трудно: открытия происходят почти ежедневно [7].

Политические события могут менять ситуацию вообще за считанные минуты: официальное заявление политического руководства имеет всегда серьезные последствия для

всего общества. Например, политическое решение о доведении внутренних цен в России на газ до уровня европейских цен, решение правительства Великобритании об участии в военных конфликтах за рубежом и т.д.

Наименьшая скорость изменений отмечается в социо-культурной сфере. Люди медленно привыкают к новому, неохотно меняют свои привычки и предпочтения, да и на переселение требуется время, хотя все сектора меняются постоянно и выявленные параметры, могут быть признаны только условно-постоянными, либо описываться в категориях «трендов», «тенденций» и прогнозов.

Обычно социокультурная среда мониторируется особенно тщательно органами государственного управления, так как именно она содержит конкретные внешние организации и группы, которые оказывают наибольшее влияние на проводимую политику и управление в процессе оперативной деятельности государственных структур. Важно понимать, что происходит в этой области, что составляет фундаментальные ценности, как они меняются, на что может опираться государственное управление этим обществом.

Можно отметить следующие элементы социо-культурной сферы, имеющие наиболее существенное влияние на государственное управление в целом:

- ✓ средства массовой информации;
- ✓ уровень доверия населения к государству;
- ✓ общественное мнение;
- ✓ неправительственные организации (профсоюзы, бизнес- и профассоциации, региональные объединения, иностранные агенты и т.д.);
- ✓ гражданские лидеры, лидеры общественного мнения (известные журналисты, писатели, актеры, ученые, главы компаний, региональные и местные известные граждане и проч.);
- ✓ готовность к нахождению консенсуса в обществе.

Функционирование этих элементов обладает неоднородным мало предсказуемым потенциалом, их влияние на органы власти и управления государства может проходить в различных формах, через многочисленные каналы и механизмы (как официально, так и на основе неформальных отношений).

Особенно трудно реализовывать государственные решения в условиях быстро меняющейся обстановки во внешней среде, так как на «раскрутку» бюрократического маховика требуется время, но и на остановку и моментальную смену курса административная система не способна. В этом ее сила (обеспечение стабильности в обществе), но и главная слабость перед угрозами, исходящими из внешней среды.

Ярче всего, влияние внешней среды проявляется в природных факторах. Наводнения, лесные пожары, землетрясения, ураганы, не смотря на развитие систем безопасности, техники и технологий, продолжают приносить разрушения и отнимать жизни у тысяч людей ежегодно.

Вызовы, исходящие из социальной и политической среды, зачастую оказываются не менее разрушительными, только проявляются не сразу (за исключением военных конфликтов, терактов), а через несколько лет, а то и десятилетий.

Компенсировать неповоротливость государственного аппарата призвано создание системы управления рисками и изменениями в органах государственной власти на основе непрерывного контроля и мониторинга за всеми внутренними и внешними вызовами и факторами, совершенствование системы государственного прогнозирования.

### **Международное окружение системы государственного управления**

В последнее время все большее влияние на государственную политику оказывает международная ситуация, что связано с развитием глобализации, появлением новых мировых проблем, а также изменениями в расстановке международных сил.

В условиях свободного глобального обмена информацией, значительное влияние в целом на систему государственного управления (а, следовательно, и на исполнительную



власть) оказывают: международные договоры, международные стандарты и международные рейтинги.

Международные договоры и хартии. Отношения между странами строятся на основе международных договоров – это основной источник международного права, важный инструмент осуществления внешней функции государств. На основе международных договоров создаются и осуществляют деятельность международные организации и союзы. Международные договоры призваны создавать основу для мирного урегулирования разногласий между государствами, содействовать миру и безопасности. Международные договоры содержат взаимные права и обязанности подписавших его государств и других участников (например, международной организации) в экономической, политической, социальной и иных отраслях.

Международные Хартии и Декларации – политико-правовые документы, не имеющие обязательного характера, являются провозглашением некоторых целей и принципов, которые поддерживаются подписавшими их сторонами. Для введения в действие, как правило, требуется юридическое признание страной-подписантом, например, через ратификацию.

Особо отметим международные соглашения, результатом которых является создание различных форм межгосударственной интеграции. В последнее время создание всевозможных союзов, объединений и ассоциаций в мире растет. Объединения, как правило, происходят на экономической, военной или политической основе. Целью объединения является создание более благоприятных условий для всех участников объединения в какой-либо области (например, повышение безопасности, или снижение экономических издержек, расширение рынков), за счет установления единых правил внутри объединения, кооперации усилий, взаимовыгодного обмена ресурсов участников.

Международные стандарты в сфере управления, документооборота, оказания государственных услуг, этики поведения госслужащих, бюджетирования и управления финансами, аудита эффективности и др. получают все большее распространение, содействуют развитию международной кооперации и ориентируют на повышение качества государственного управления.

Международные рейтинги. Рейтинговая система в сфере государственного управления и политики много критикуется, особенно за высокую долю субъективизма (особенно в частном секторе, так как заказчиками часто выступают те, кого оценивают), однако, международные рейтинги имеют популярность и по ряду направлений выработаны вполне объективные методики, позволяющие оценивать и сравнивать эффективность государственного управления в разных странах, а значит, позволяют ориентироваться на лучший международный опыт в этом вопросе.

Многомерность и разнообразие характеристик и факторов внешней среды административного управления вынуждает проводить комплексный анализ внешней среды при разработке и принятии решений по вопросам государственного управления.

В связи с этим необходимо четко определить методологический подход, используя который, мы сможем проанализировать внешнюю среду административного управления, и обеспечить, тем самым, адекватность и точность управленческих решений, благодаря опоре на достоверные и актуальные прогнозы о состоянии окружающей среды.

*Логика анализа внешней среды административного управления* состоит в следующем: проводится описание внешней среды, оценивается, как она влияет (или может повлиять в будущем) и принимаются ответные меры.

При этом, чем больше открытости в работе системы или организации, тем важнее контроль за внешней средой, особенно за факторами, которые несут в себе угрозы безопасности деятельности и существования системы.

Одним из самых распространенных и эффективных инструментов анализа внешней среды в общем менеджменте, применяемым для целей стратегического планирования, является SWOT-анализ. Это методика, включает этапы оценки возможностей и угроз,

которые несет внешняя среда, и оценки сильных и слабых сторон в работе самой организации (системы).

Все же для анализа внешней среды столь крупной и многомерной системы как государственное управление, инструментария SWOT-анализа недостаточно [8, с. 214], он может быть использован как дополнительный, или обзорный механизм сбора первичных данных для анализа, но не способен удовлетворить все цели анализа внешней среды государства.

Для лучшего понимания деловой среды административного управления строят ее профиль, который показывает структуру факторов влияния, характер этого влияния (позитивный/негативный, временный/долгосрочный), а также оценку того, на какие структуры и органы государственного управления, этапы политики эти факторы влияют (могут повлиять).

**Выводы.** Таким образом, методология анализа внешней среды, разработанная достаточно подробно в теории общего менеджмента, вполне применима для целей государственного и муниципального административного управления. Специфика проведения анализа при решении конкретных проблем (проведения административной реформы или регулирования общественных процессов) будет заключаться в составлении профиля деловой среды, выявлении наиболее существенных факторов общей среды и включении результатов анализа окружающей среды в проекты решений по конкретным административным вопросам.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Блинова Н.В. Муниципальное образование в политическом пространстве России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук / государственный университет управления. – М., 2007.
2. Глазунова Н.И. Методологические основы изучения современного государственного управления. // Управление. – 2014. – Т. 2. – № 1. – С. 34-39.
3. Иванов В.К. Особенности консьюмеризации политической жизни. // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 7. – С. 56-59.
4. Иванов В.К. Роль СМИ на политическом рынке // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 35-38.
5. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.
6. Казбан Е.П. Либерализм в политической культуре современной России. // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – № 22. – С. 38-45.
7. Лобанов В.В. Основы государственного управления : учебное пособие. ГУУ – М., 2010.
8. Соколов Н.Н. Навыки эффективного руководителя при разработке и принятии управленческих решений // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 7. – С. 213-215.

#### Summary

#### THE METODOLOGY OF ANALYSIS THE PUBLIC ADMINISTRATION EXTERNAL ENVIRONMENT

*N.V. Blinova*

The State university of management

*Abstract.* The article describes the composition and characteristic of the external environment of public administration. It substantiates the importance of analysis and the results of this analysis in the decision-making bodies of the Executive power. The author reviewed in some detail the methodology of taking into consideration the international sector impact as part of the public administration environment.

*Key words:* Administration; external environment; SWOT-analysis.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Блинова Наталья Владимировна*** – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: gosapand@gmail.com.

***Blinova Natalya Vladimirovna***, candidate of political Sciences, associate Professor of the Department of State Government and Political Technologies of The State University of Management, Moscow; E-mail: gosapand@gmail.com.

## РОЛЬ И МЕСТО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Бобрышев В.А.*

Московский государственный областной гуманитарный институт

*Аннотация.* В настоящей работе рассматриваются особенности природы современного рынка и рынка интеллектуальной собственности.

Формулируются понятия интеллектуальной собственности и рынка интеллектуальной собственности.

Сделан вывод о том, что отсутствие сформулированного единого нормативного и экономического понятия рынка интеллектуальной собственности является методологической проблемой.

*Ключевые слова:* Рынок; рыночная экономика; интеллект; интеллектуальный продукт; интеллектуальная собственность; интеллектуальный капитал; рынок интеллектуальной собственности.

Рынок – это важнейшее связующее звено между сферами производства и потребления. Его физическое состояние и понятийное определение менялось в процессе эволюции общественного производства и производственных отношений, разработкой различных экономических теорий, в том числе и теорий рыночной экономики, как сформировать цивилизованный рынок интеллектуальной собственности с позиций власти, науки, бизнеса и общества, как обеспечить инновационную мотивацию творца? Президент России Д.А. Медведева отмечает, что: «Формирование цивилизованного рынка интеллектуальной собственности – это насущная потребность современной России. Наша страна обладает огромным научно-техническим и интеллектуальным потенциалом, который необходимо использовать в создании передовых наукоемких технологий, продуктов и услуг. Они способны стать не только серьезным антикризисным ресурсом, но главное – основой инновационной экономики России» [5]. По словам руководителя Администрации Президента Российской Федерации И.С. Иванова: «Формирование современного рынка интеллектуальной собственности, совершенствование национального патентного и авторского права – позволяют значительно повысить эффективность инвестиций в человеческий капитал, стимулируют генерацию, распространение и использование знаний. А значит – служат прочной основой для успешного инновационного развития, созданию по настоящему «умной» экономики, способной справиться с вызовами XXI века» [6].

Исследование природы современного рынка позволяет:

- осознавать и понимать механизм его реализации на основе достижения соответствия спроса и предложения на ресурсы, товары и услуги;
- создавать условия для их равновесия;
- использовать для этого различные экономические инструменты;
- стимулировать развитие экономики в соответствии с выбранными ориентирами;
- смягчать социальное неравенство и поддерживать баланс интересов;
- обеспечивать адаптацию экономического регулирования к изменяющимся экономическим условиям через диверсификацию деятельности различных форм собственности и хозяйствования.

Общепризнанно, что процесс производства неразрывно связан с потреблением товаров и услуг, расходом имеющихся в распоряжении общества ресурсов для этой цели. Экономическое развитие общества базируется на двух неразрывно связанных между собой противоречиях:

- 1) потребности общества безграничны;

2) ресурсы общества, необходимые для производства товаров и услуг, ограничены и редки. По экономической теории Адама Смита, возникновение рынков является следствием естественной редкости экономических ресурсов, ограниченности производительных возможностей человека и общества [1, с. 255]. Экономические ресурсы и производительные возможности людей ограничены относительно, в сравнении с их безграничными потребностями, которые реализуются через производство товаров и услуг. Стремление удовлетворять свои материальные потребности мотивируется поведением человека, формируется совокупностью его интересов и знаний. Исторически процесс познания рынка как экономического явления прошёл несколько путей развития. В начальный период разложения первобытно-общинного строя рынок формировался как «товарный обмен, происходящий в определенном месте и в соответствующее время» (базар, место розничной торговли). В процессе эволюционного развития под рынком начинают подразумевать в целом «любое место, где реализуются интересы продавцов и покупателей». В современной экономической теории понятие рынка определяется как способ (или форма) организации и функционирования экономических связей хозяйствующих субъектов, основанного на принципах свободы договора и купли-продажи.

Таким образом, под рынком понимается совокупность социально-экономических отношений в сфере обмена, посредством которых осуществляется реализация товаров, работ, услуг и признание общественного характера вложенного в них труда.

Вместе с тем рынок нельзя отождествлять только со сферой обмена товаров, работ и услуг, сводить к совокупности отношений продавцов и покупателей, социально-экономическим отношениям. Обмен продукцией составляет одну из стадий воспроизводственного процесса. Производство определяется предложением, распределением и потреблением товаров и услуг. Следовательно, понятие рынка более широкое, так как приходится учитывать и целенаправленное воздействие государства на производственную деятельность субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормального функционирования рыночного механизма.

В современной научной литературе западных экономистов можно найти множество трактовок понятия «рынок». Так, американский экономист Ф. Котлер определяет рынок как совокупность существующих и потенциальных покупателей товара [3]. Эдвин Дж. Долан и Дэйвид Е. Линдсей трактуют рынок как любое взаимодействие, в которое вступают люди для торговли друг с другом [2, с. 19]. К.Р. Макконелл и С.Л. Брю характеризуют рынок как «институт или механизм, сводящий вместе покупателей (представителей спроса) и продавцов (поставщиков) отдельных товаров и услуг» [4, с. 416].

На основе литературных источников в обобщенном виде функции и свойства рынка можно свести к следующим:

во-первых, рынок выступает регулятором объема и структуры производства продукции, что позволяет ориентироваться товаропроизводителям о спросе на ту или иную продукцию и получать информацию об ее предложении в пространстве и времени. Через этот регулятор рынка происходит приспособление объема и структуры производства товаров к объему и структуре общественных потребностей в них;

во-вторых, рынок обеспечивает признание общественного характера труда, воплощенного в товаре, в сфере обмена, то есть уже после того, как продукция произведена и продана. Только на рынке обнаруживается, какое условие производства является общественно необходимым и определяет величину стоимости товара, а значит и его цену. Поэтому реальная цена товара на любом рынке, а также фактический объем покупок и продаж определяются в результате взаимодействия спроса и предложения;

в-третьих, рынок способствует стабилизации цен на продукцию. Модель «спрос-предложение» предоставляет анализ и информацию того, как рынок стремится к равновесию. Равновесная цена – эта такая цена, при которой объем спроса равен объему предложения и этот объем, соответственно, является равновесным объемом. Если рыночная цена не равна равновесной, то действия покупателей и продавцов двигают ее в направлении к равновесной цене; когда цена находится в условной точке равновесия, то у продавцов нет причин менять

цену, поскольку они реализуют столько товара, сколько они хотят, – не больше и не меньше; покупатели покупают ровно такое его количество, какое они хотят. Следовательно, не существует давления со стороны покупателей, которое привело бы к изменению цены. В точке равновесия, и только в ней, силы, склонные к осуществлению ценовых изменений, уравнивают друг друга;

в-четвертых, рынок способствует улучшению качества продукции. Когда речь идет о качестве, то имеется в виду общая потребительская оценка свойства товара. Так как товар покупается покупателем не потому, что он имеет стоимость, а потому, что он есть «потребительская стоимость» и употребляется для определенных целей, то само собой разумеется, что потребительская стоимость «оценивается», то есть исследуется их качество (точно так же, как количество их измеряется, взвешивается и т.п.) и что когда различные сорта товаров могут заменить друг друга для тех же целей потребления, тому или иному сорту отдается предпочтение и т.д.;

в-пятых, рынок стимулирует снижение издержек производства и повышение экономической эффективности способа производства какого-либо заданного объема продукта, то есть товаропроизводитель выбирает такой способ производства, который минимизирует стоимость используемых в этом процессе видов затрат. В конкурентной рыночной экономике цены направляют ресурсы (затраты) в сферу их оптимального использования, они же управляют реакцией рыночной системы на изменения в спросе и условиях формирования издержек.

Рыночная экономика – это естественная среда взаимодействия товаропроизводителей и потребителей, обладающая определенным порядком и саморегуляцией посредством действия основного закона – закона спроса и предложения. В этих условиях производители и покупатели как бы разъединяются и одновременно соединяются через цены на рынке, которые формируются под действием спроса и предложения. В то же время для того, чтобы рынок мог выполнять свои функции, в цепи от производства до реализации готовой продукции обязательным является наличие следующих условий:

- многообразие форм собственности и стимулирование всех хозяйствующих субъектов доходом и прибылью;
- децентрализованная (в основном) система ценообразования, что позволит отдельным хозяйствующим субъектам перемещать ресурсы с целью их наилучшего использования;
- наличие конкуренции как механизма поощрения эффективной работы;
- высокая свобода выбора для производителей и потребителей в их производственно-сбытовой и закупочной деятельности;
- ограниченное вмешательство государства в хозяйственную деятельность субъектов рынка.

В условиях плановой экономики и государственной монополии, существовавшей в Российской Федерации до 90-х годов прошлого века, таких условий просто не было и говорить о наличии развитых рыночных отношений в дореформенный период не представляется возможным.

Сделки купли-продажи товара совершаются на рынках, биржах, аукционах, ярмарках, в торговых центрах. Структура рынка характеризуется многообразием. В народном хозяйстве рынки подразделяются по:

экономическому признаку – продукции и продовольствия, средств производства, материально-технических ресурсов и услуг;

способам финансирования – рынок кратко-, средне- и долгосрочных кредитов, инвестиций;

видам, продуктовых товаров – зерна, овощей, фруктов, винограда и вина, мяса и мясной продукции, молока и молочной продукции, хлопка, шерсти и др.;

территориальному (географическому) размещению: мировой (внешний), национальный (внутренний), зональный (межрегиональный), региональный (область, край, республика, округ), местный (район, город, село);

форме продаж и организаций – оптовые межрегионального и регионального уровня, мелкотоварный и розничный;

разнообразию товаров – однообразной продукции (зерна и др.), рынок смешанный, на котором часто представлены товары по сегментам общего рынка (картофель, овощи, фрукты, виноград, мясо, молоко и т.д.);

научно-технической продукции – программы, проекты, семена оригинальные и элитные, племенной материал, патенты, лицензии, (информационные, консультативные и др.);

формам конкуренции – свободный, монополистический, олигополистический.

В начале XXI века динамичность и уровень развития инновационной сферы стали являться основными показателями, определяющими место страны в мировом сообществе. Вступление человеческой цивилизации в эпоху постиндустриального развития экономики сопровождается трансформацией приоритетов общества, изменением структуры производства, а также применением новых технологий. Интерес к интеллектуальной собственности связан с возможностью получения дохода не только и не столько от создания новых технологий и продуктов, сколько от продажи лицензии. Основу жизнедеятельности общества составляют процессы создания, использования и распространения интеллектуального продукта. Широко известно, что одним это помогло сделать состояние, другим – решить проблему отставания в научно-технической области.

Понятие «интеллект» означает ум, рассудок, разум, мыслительные, познавательные способности человека. Интеллект выступает как противоположность чувственного восприятия, ощущения, «интеллектуальный» означает умственный, относящийся к познанию, происходящий из разума или рассудка [8, с. 576].

Проблемы умственного труда и его роли в обществе глубоко исследовались философами, однако основное внимание сосредоточивалось на познавательной стороне этого вида деятельности.

Умственный труд – это активная деятельность мозга [8, с. 576]. Вместе с тем некоторые виды умственной деятельности нельзя считать трудом. Это, например, различные формы самопогружения, рефлексии, медитации, потребления интеллектуальных ценностей.

Со временем интеллектуальные способности человека обособились от процесса воспроизводства и стали являться его интеллектуальной собственностью, представляя собой имущественные блага, воплощенные в реализации прав их обладателя на результаты творческой деятельности. Таким образом, можно сказать, что категория интеллектуальной собственности неразрывно связана с природой человеческого интеллекта и является обобщающей для таких понятий, как интеллектуальные ресурсы, интеллектуальный продукт, интеллектуальные потребности и возможности.

В современных условиях жизни интеллектуальный продукт и услуги приобретают более высокую рыночную стоимость, что постепенно приводит к снижению роли материальных активов как источника конкурентного преимущества. Эта роль переходит к нематериальным активам, представляющим собой интеллектуальный капитал предприятия, грамотное использование которого позволяет обеспечить существенные преимущества практически во всех сферах деятельности предприятия. В связи с этим проблемы создания интеллектуальной собственности и развития рынка интеллектуальной собственности в современном мире приобретают все большее значение. Поэтому отрицание важной роли рынка интеллектуальной собственности становится безосновательным, а научное обоснование его правовой модели в современных условиях приобретает судьбоносное для России значение.

Таким образом, можно сказать, что категория интеллектуальной собственности неразрывно связана с природой человеческого интеллекта и является обобщающей для таких понятий, как интеллектуальные ресурсы, интеллектуальный продукт, интеллектуальные потребности и возможности.

Интеллектуальная собственность (англ. Intellectual property) – это совокупность исключительных прав как личностного, так и имущественного характера на результаты интеллектуальной деятельности.

На сегодняшний день основной методологической проблемой, с которой столкнулось государство при реализации поставленных задач, является формулирование единого нормативного и экономического понятия рынка интеллектуальной собственности, рассмотрим некоторые варианты:

– это сфера реализации экономических отношений между продавцами и покупателями по поводу купли продажи особого товара – объектов интеллектуальной собственности. Основная ценность интеллектуальной собственности на рынке состоит в том, что это - единственный способ законной монополизации производства новых товаров с высококачественными потребительскими свойствами [7].

– подразумевается та часть научно-технической и инновационной деятельности, которая связана с правовой охраной охраноспособных знаний и использованием прав на них в экономическом обороте уже как объектов интеллектуальной собственности;

– определенный набор механизмов, посредством которых передаются права на продукты (результаты) интеллектуальной деятельности и связанные с ними интересы, устанавливаются цены и распределяется пространство между различными конкурирующими вариантами их использования в экономическом обороте и т.д.

Таким образом, рынок интеллектуальной собственности представляет собой совокупность отношений между продавцом и покупателем по поводу специфического товара (нематериального блага), который имеет ряд существенных особенностей и отличий от обычного товара.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аникин А.В. «Адам Смит» серия: Жизнь замечательных людей. – Вып. 3 (446). – М.: Молодая Гвардия, 1968.
2. Долан Э.Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель / пер. с англ. – М.: АНК. 1996.
3. Котлер Ф. Основы маркетинга. – М.: Прогресс, 1993.
4. Маршал А. Принципы экономической науки. – М.: Прогресс, 1993. – Т. 1.
5. Приветствие Президента России Д.А. Медведева на Международном форуме «Антикризисное развитие через рынок интеллектуальной собственности» 23 апреля 2009 г., Международный университет г. Москва.
6. Приветствие руководителя Администрации Президента Российской Федерации И.С. Иванова на V Международном Форуме «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности» 3 апреля 2013 г., ЭкоЦентр «Сокольники» г. Москва.
7. Пугина Л.И. Современные тенденции развития рынка интеллектуальной собственности // Объед. науч. журнал. – 2004. – № 22.
8. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2001.

#### Summary

### THE ROLE AND POSITION OF INTELLECTUAL PROPERTY IN THE SYSTEM OF MARKET RELATIONS

*V.A. Bobryshev*

Moscow State Regional Institute of Humanities



*Abstract.* In this article author considers the nature features of the modern market and market of an intellectual property, formulates the conception of intellectual property and intellectual property market.

As result author makes conclusion that the lack of a single formulated regulatory and economic concepts of intellectual property market is a methodological problem nowadays.

*Key words:* Market; Market Economy; Intelligence; Intellectual Product; Intellectual Property; Intellectual Environment; Intellectual Property Market.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Бобрышев Вячеслав Анатольевич*** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: va.bobrishev@gmail.com

***Bobryshev Viacheslav Anatolievich*** – Ph.D. in Laws, Associate Professor, Department of criminal law disciplines Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: va.bobrishev@gmail.com

## РИСК-МЕНЕДЖМЕНТ В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ

*Гужина Г.Н., Гужин А.А.*

Московский государственный областной гуманитарный институт

**Аннотация:** Усложнение бизнеса способствует возникновению комплексных рисков с многофакторными источниками происхождения. В этих условиях перед большинством банков возникает необходимость непростого выбора между стимулированием дальнейшего роста бизнеса, сопряженного со снижением уровня контроля и прогнозированием рисков с одной стороны, и искусственным замедлением темпов развития и совершенствованием процедур риск-менеджмента с другой.

**Ключевые слова:** рост банковской системы; стабильность финансовой системы; риск; управления рисками.

Устойчивый и стабильный рост банковской системы является одной из наиболее важных задач, стоящих перед любой национальной экономикой. Прозрачность, стабильность и прогнозируемость развития банковской системы позволяет существенно увеличить предсказуемость ее деятельности для инвесторов и повысить привлекательность для других экономических субъектов. Стабильность финансовой системы во многом определяется не только уровнем конкурентоспособности и демонстрацией устойчивого роста, но и совокупным уровнем риска. Риск, являясь, по сути, не только фактором неопределенности экономической среды, но и элементом потенциального роста, становится в современных условиях доминантой экономического развития.

О риске, его природе и способах его хеджирования подготовлено большое количество исследований в России и за рубежом. Формы и характер риска хорошо изучены, способы его минимизации неплохо тиражируются. Риск-менеджмент в отечественных финансовых институтах различного уровня постепенно превращается из весьма экзотичного инструмента, находящегося в распоряжении крупнейших банков, в очевидный и абсолютно необходимый фактор повседневной банковской деятельности. При всем этом, простые и доступные механизмы управления риском представляют собой пока еще редкое явление в отечественной банковской системе. Многогранность бизнеса банка порождает множественность рисков.

Эффективные модели развития банковского бизнеса, прошедшие апробацию в банковских системах развитых стран, сочетают в себе механизмы риск менеджмента и передовые банковские технологии. Данные модели строятся в основном для нескольких традиционных групп банков, таких, как крупные многофилиальные и универсальные банки, инвестиционные банки, ипотечные банки, банки специализирующиеся на private banking. Отечественная банковская система до сих пор в основной своей массе состоит из относительно небольших по размеру банков, имеющих универсальный характер бизнеса. Полноценное развитие отечественной банковской системы во многом зависит от выбора большинством из них удачных стратегий развития, осуществления адаптации к быстро меняющимся условиям среды функционирования и внедрения простых и эффективных систем риск-менеджмента. Стабильность бизнеса банка во многом является синонимом эффективности его деятельности. Устойчивость бизнеса банка основывается на хороших процедурах контроля и управления рисками.

Ужесточение конкуренции приводит к сокращению процентной маржи и комиссионных доходов. Снижение рентабельности бизнеса вынуждает банки внедрять новые инструменты и выходить на неизвестные им сегменты рынков. Сохранение уровней доходности предполагает продажу сложных продуктов и увеличение объема операций. Большинство банков осуществляет развитие бизнеса силами существующего персонала в

рамках «старых» технологий и подходов. Подобная несочетаемость приводит к галопирующему росту вмененных рисков.

Ускорение бизнес-процессов, происходящих в экономике, вынуждает менеджмент банков сокращать время, необходимое для принятия управленческих решений. В этих условиях, адекватное и своевременное управленческое решение, наряду с широким продуктовым рядом становится важным фактором конкурентоспособности. Очевидно, что любые решения сопряжены с риском. Таким образом, построение эффективной системы управления рисками является одним из направлений повышения конкурентоспособности российских банков. Грамотная и многофакторная система риск-менеджмента позволяет не только избежать неверных решений и минимизировать потенциальные убытки, но и дает возможность повысить рентабельность бизнеса.

Характерной чертой отечественной банковской системы в настоящее время является достаточно высокий уровень убытков от операций, связанных с принятием кредитных рисков. Это объясняется не только существенной долей кредитного портфеля, который находится в достаточно большом числе банков в пределах 60–70% от активов, но и недостатками кредитного анализа. Большинство российских банков, развивает свои кредитные программы на рынках корпоративной и частной клиентуры в рамках интуитивных решений топ-менеджмента и владельцев бизнеса. В большом числе средних и мелких финансовых институтов работа по привлечению заемщиков традиционно является делом руководства банков. Текущая благоприятная экономическая ситуация, характеризующаяся притоком ресурсов в банки из различных источников, вынуждает активизировать кредитную составляющую бизнеса. Не все финансовые институты оказываются готовы к расширению и систематизации кредитной работы. В этих условиях, многие финансовые институты начинают активно осваивать новые сегменты и ниши рынка. Активизация работы на рынке ритейла, проектного и инвестиционного финансирования, происходящие в настоящее время, сочетаются с высоким риском, который зачастую выливается в неконтролируемый рост убытков. Таким образом, можно предположить, что уровень кредитных рисков в отечественной банковской системе будет расти. Это объясняется не только слабостью риск-менеджмента, но и наличием растущих потребностей экономики в кредитных ресурсах.

В отечественной банковской системе можно проследить формирование устойчивой тенденции роста операционных рисков. Основной причиной данной тенденции является общее увеличение объемов бизнеса, рост количества операций и, ставшая уже традиционной для большинства развивающихся рынков, экономия на персонале и технологиях. В российских банках среди операционных рисков начинает превалировать риск персонала. Расширение филиальной сети требует увеличения персонала, который, зачастую, по уровню своей профессиональной подготовки не соответствует предъявляемым к нему требованиям. Таким образом, рост активов банковской системы, увеличение количества операций и расширение присутствия в регионах приводит к непропорциональному росту размера потенциальных рисков.

Рост бизнеса и активизация конкурентной борьбы имеет и свое позитивное воздействие на систему риск-менеджмента. Постоянно возрастающая потребность в длинных и недорогих ресурсах приводит отечественные финансовые институты на зарубежные рынки капитала, на которых они сталкиваются с жесткими требованиями со стороны потенциальных кредиторов и инвесторов к высокому уровню анализа и контроля рисков. Выход на новые рынки и привлечение новых зарубежных партнеров вынуждает российские банки повышать качество активов и внедрять прогрессивные системы управления риском и совершенствовать принципы корпоративного управления.

Обсуждение принципов эффективного позиционирования банков в современной экономике, происходящее в последнее время на различных практических семинарах и конференциях, формирует устойчивое ощущение, что полноценное развитие финансового института уже немыслимо без налаживания системы корпоративного управления. К числу наиболее актуальных задач относится: повышение роли Совета директоров в принятии

стратегических решений; формирование механизмов блокирования конфликта интересов различных групп собственников и менеджмента банка; построение системы риск-менеджмента, используемой для принятия всех бизнес решений.

Система корпоративного управления является динамичным и постоянно развивающимся процессом. Она не представляет собой набор жестких правил и не может быть зафиксирована. Внедрение принципов современной системы корпоративного управления позволяет банкам с одной стороны начать подготовку к внедрению рекомендаций Базельского комитета и с другой повысить эффективность текущего бизнеса. Банк, обладающий транспарентной системой корпоративного управления, становится более понятным и предсказуемым для партнеров, что является немаловажным фактором выхода на рынки капитала.

Российские монетарные власти объявили о намерении присоединения к условиям BASEL III уже в 2012-2019 гг. Вполне очевидно, что движение отечественных банков в направлении достижения современных стандартов ведения бизнеса является позитивным фактором, оказывающим устойчивое положительное воздействие на банковскую систему. Совместимость с данным соглашением основывается на серьезных вложениях в инфраструктуру и методологию. Однако, вместе с тем, банки, отвечающие стандартам данного соглашения, смогут не только более эффективно управлять своими рисками и создаваемыми резервами, но и получат возможность более активно позиционировать себя на международных рынках капитала. BASEL III, по сути, является направлением движения в области более совершенной оценки рисков и совершенствования подготовки отчетности, а не набором догм и стереотипов. Полнота внедрения данных рекомендаций во многом будет зависеть от размера банка, от уровня его притязаний.

В настоящее время нет необходимости доказывать целесообразность внедрения системы управления, базирующейся на методах анализа и управления рисками. Полное или даже частичное внедрение данной системы позволяет минимизировать размер потенциально негативных воздействий, которым подвергается банк в процессе своей деятельности. Видимое усложнение деятельности, происходящее в результате внедрения принципов контроля и управления рисками, постепенно сменяется ростом конкурентного преимущества. Более высокие стандарты ведения бизнеса позволяют не только избежать большей части потенциальных убытков, но и предоставляют возможность повышения надежности финансового института в глазах потенциальных инвесторов, клиентов и партнеров. Высокая надежность дает возможность не только снижать стоимость и увеличивать объемы и сроки заимствований, но и предоставляет полноценные возможности для выхода на новые и весьма перспективные сегменты рынка.

Важной составляющей в практике современного банковского дела становится использование финансовыми институтами в своей деятельности инструментария антикризисного управления. Прогнозирование и эффективное управление банка по предупреждению и управлению кризисных ситуаций базируется на ряде ключевых процедур. К ним относятся периодический SWOT анализ, стресс-тестирование, комплексная система анализа и контроля рисков, мониторинг «чистоты» проводимых операций. Сочетание традиционных методов антикризисного управления с рекомендациями, предлагаемыми в BASEL III, составляет необходимый фундамент для развития современного банка. Основой антикризисного управления традиционно является стресс-тестирование, которое заключается в оценке размера потенциального ущерба от воздействия различных внешних и внутренних факторов. Симбиоз количественного и качественного анализа, проводимого в рамках стресс-тестирования, позволяет сделать предположение не только о наличии и серьезности проблем, но и дает возможность формирования «идеальной» модели управления. Стресс тестирование позволяет финансовому институту не только произвести анализ максимальной величины потерь, возникающих при негативном развитии событий, но и оценить уровень собственной методики оценки и контроля рисков. В оперативной практике банков используются следующие методы стресс тестирования: анализ эластичности уровня устойчивости банка к

рisku (или оценка уровня чувствительности к риску); сценарный анализ; принцип расчета «максимального» убытка.

Самым сложным, но, в тоже время, самым популярным из используемых методов является сценарный анализ. В первую очередь это касается методики анализа, построенной на исследовании гипотетических, а не исторических сценариев. Правильное построение предполагаемых негативных ситуаций и адекватная оценка уровня воздействия факторов на деятельность банка позволяет существенно скорректировать его деятельность и повысить уровень его надежности.

Стабильность, являющаяся синонимом успеха в современном банковском бизнесе, зависит от умения предугадывать наличие зон потенциального риска и формировать адекватную политику противодействия наступлению негативных явлений. Периодический анализ рыночного, операционного, кредитного рисков и риска ликвидности, сопровождающийся формированием системы внутренних лимитов, позволяет создать адекватную характеру бизнеса систему резервов и усилить корреляцию между величиной потенциальных убытков и размерами соответствующих фондов.

Построение системы эффективного риск-менеджмента основывается на создании процедуры анализа и контроля рисков. Среди наиболее важных рисков в современной банковской системе можно выделить следующие риски: кредитный риск, риск несбалансированной ликвидности, рыночный риск, риск недополучения прибыли, валютный и процентный риски.

Развитие экономики вынуждает банки активно выходить на новые сегменты рынка и развивать виды деятельности, которые были ранее им несвойственны. Однако кредитно-депозитная деятельность продолжает оставаться основным направлением банковского бизнеса. Процентный риск, сопряженный с процессом привлечения и размещения ресурсов, продолжает являться одним из основных видов риска, которому подвергается современный финансовый институт.

В рекомендациях Базельского комитета приводится следующая классификация рисков, связанных с неблагоприятным изменением процентных ставок: базисный риск, экономический риск, риск опционности, риск доходности, риск переоценки или риск временного разрыва. При математическом анализе процентного риска можно выделять два основных вида рисков: систематический и несистематический. Величина данных видов рисков, как правило, прямо пропорциональна размеру активов и пассивов банка. С увеличением активов банка и их диверсификацией несистематический риск сокращается. Систематический риск усредняется по различным источникам возникновения по мере расширения ряда процентных банковских продуктов и роста объемов активов и пассивов.

В последнее время в большинстве банков снижается доля процентных доходов в совокупном объеме прибыли. Однако, вместе с этим, процентные доходы продолжают играть важную роль в формировании доходной составляющей. Таким образом, анализ чувствительности прибыли к денежным потокам, генерируемым инструментами, носящими процентный характер и влияние процентного риска на рыночную стоимость самого банка, становятся важными элементами исследования. Для проведения качественного анализа и оценки влияния процентного риска на бизнес банка используется сценарный анализ и построение кривой доходности, отражающей размер маржи между процентными доходами и расходами по различным инструментам, имеющим сопоставимые сроки дюрации портфелей. В ходе анализа проводится выявление совокупной процентной позиции, подверженной риску и осуществляется вероятностное разнесение риска по различным инструментам.

Целью любого анализа риска является получение количественного показателя, характеризующего величину потенциальных убытков или недополученной прибыли. При анализе процентного риска количественный анализ осложняется необходимостью дифференциации подходов к сопоставлению различных групп активов и пассивов, имеющих одинаковые сроки обращения. Различные банки имеют отличающиеся друг от друга возможности по формированию активов и пассивов на различные сроки. В связи с этим,

принцип универсальности расчета коэффициентов риска, не всегда может быть одинаково успешно применим. Базовый принцип сопоставимости по срокам и минимизация гэпов не является единственным условием проведения корректного расчета процентного риска. Для повышения качества анализа необходимо присвоение внутренних коэффициентов выбытия и чувствительности к процентному риску для различных видов активов и пассивов, в зависимости от источников их формирования. Отнесение портфеля к торговой, оперативной или стратегической позиции позволяет изменять подходы к формированию резервов на покрытие потенциальных потерь и повышает гибкость процесса управления финансами. Каждая из позиций банка имеет различную природу и это отражается на допустимой амплитуде движения ставок, размере процентной позиции, уровне чувствительности и глубине горизонта прогнозирования.

Одним из важных элементов анализа рисков, заложенного в рекомендациях Базельского комитета, является внедрение внутренних рейтингов, лимитов и другого инструментария риск-менеджмента. Особую актуальность это приобретает в отечественной финансовой системе, испытывающей недостаток кредитных рейтингов компаний, присвоенных рейтинговыми агентствами. Развитие российской экономики носит в большинстве отраслей эволюционный характер и в связи с этим достаточно небольшое количество компаний соответствует международным стандартам анализа. Внедрение принципов Базельского комитета, при всей их очевидности и положительном эффекте, сталкивается со сложностями адаптации ряда рекомендаций. Так, большинство компаний в силу объективных причин не в состоянии предъявить для анализа один из ключевых элементов – историю изменения кредитного рейтинга. В этих условиях отечественные методики присвоения внутреннего рейтинга позволяют нивелировать отсутствие ряда информационных ресурсов. При построении внутреннего рейтинга за основу берутся традиционные модели анализа риска. В первую очередь это касается расчета величины капитала, находящегося под риском по каждому отдельному виду вложений (CAR). Расчет CAR позволяет произвести расчет рентабельности каждого отдельного вложения или портфеля активов с учетом риска (RAROC). Ранжирование активов, взвешенных с учетом риска, проводится при помощи ряда методов, таких, как параметрический метод, метод исторической симуляции и Monte Carlo. Адекватность проводимого анализа постепенно повышается по мере накопления исторической информации, необходимой для исследования.

Одним из видов риска, оказывающего наиболее серьезное влияние на деятельность отечественных банков, является риск концентрации активов и пассивов. Большинство российских финансовых институтов, исторически концентрируются вокруг одной или нескольких групп клиентов, генерирующих различные виды пассивов и проявляющих спрос на кредитные ресурсы. В этих условиях повышается уровень риска концентрации или зависимости банка от потенциальных движений значительных сумм, находящихся на активных и пассивных счетах баланса. Нормативная база Центрального Банка устанавливает максимальный уровень риска на одного заемщика и группу связанных заемщиков. Аналогичный норматив ранее применялся для контроля риска концентрации, возникающего при формировании пассивов. Однако целесообразным является применение финансовым институтом собственной шкалы оценки чувствительности к риску концентрации. Нормативы Центрального Банка задают предельный уровень концентрации. Их сочетание с внутренними лимитами, разработанными самим банком, позволяет повысить уровень управления риском. Уровень риска увеличивается с ростом неравномерности распределения остатков на неизменном количестве счетов. Расчет уровня риска возможен на основе анализа наименьшего стандартного отклонения.

В заключение необходимо отметить, что современная система риск-менеджмента является диалектически развивающейся категорией. Ее трансформация происходит под воздействием целого ряда внешних и внутренних факторов. Усложнение методик анализа и контроля рисков ограничивают развитие ряда направлений бизнеса банков. Но, в тоже время, финансовый институт, использующий эффективную систему управления риском,

характеризуется меньшей чувствительностью к негативному воздействию внутренних и внешних факторов и обладает большей стабильностью, по сравнению с конкурентами.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Нуртазина А. Риск-менеджмент в банках второго уровня: проблемы и перспективы // Деловой Мир. – 2011.
2. Лаврушин О.И. Банковский менеджмент. – 3-е изд. – М.: Кнорус, 2010. – 148 с.
3. Ольхова Р.Г. Банковское дело: управление в современном банке : учеб. пособие / Р.Г. Ольхова. – М.: КНОРУС, 2008. – 288 с.

### Summary

#### RISK MANAGEMENT IN A BANKING SYSTEM

*G.N. Guzhina, A.A. Guzhin*

Moscow State Regional Institute of Humanities

*Abstract.* Complication of business promotes emergence of complex risks with multiple-factor sources of an origin. In these conditions before the majority of banks there is a need of a difficult choice between stimulation of further growth of the business interfaced to decrease in level of control and forecasting of risks on the one hand and artificial delay of rates of development and improvement of procedures of a risk management with another.

*Key words:* growth of a banking system; stability of a financial system; risk; risk management.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Гужина Галина Николаевна*** – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, управления и бизнеса ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: [guzina74@mail.ru](mailto:guzina74@mail.ru)

***Gugina Galina Nikolaevna*** – doctor of economic Sciences, Professor, Department of Economics, management and business, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [guzina74@mail.ru](mailto:guzina74@mail.ru)

***Гужин Александр Александрович*** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, управления и бизнеса ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт»; г. Орехово-Зуево; E-mail: [guzina74@mail.ru](mailto:guzina74@mail.ru)

***Guzhin Aleksandr Aleksandrovich*** – candidate of economic sciences, associate professor of department of economy, management and business, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [guzina74@mail.ru](mailto:guzina74@mail.ru)

## АНАЛИЗ МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ КОМПЛЕКСНОГО ОЦЕНИВАНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

*Карпов Н.В.*

Государственный университет управления

*Аннотация.* В статье анализируются методические подходы, связанные с обоснованием критериев оценки эффективности управления особо охраняемых природных территорий различных категорий. А также приводится оценка рекреационных ресурсов ООПТ.

*Ключевые слова:* особо охраняемые природные территории, управление; правовое регулирование; рекреационные ресурсы; эколого-экономический эффект; оценка; экосистемные услуги.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ) образуют многоуровневую и сложную не унифицированную систему природных и природно-антропогенных объектов и комплексов, характеризующихся многообразием свойств, отношений и факторов влияния. В теории сбалансированного развития эколого-экономических систем наличие таких территорий рассматривается как один из способов регламентации хозяйственной деятельности путем регулирования степени хозяйственного освоения и как одна из форм охраны окружающей природной среды. Основными свойствами системы является не только измеримость, но и эффективность. Признание важности развития управленческой функции в управлении устойчивым развитием особо охраняемыми природными территориями как участником социально-экономического развития региона указывает на то, что результативность их деятельности должна определяться с позиции эффективности [1]. Эффективность предполагает оценку, включающую статус территории, способы управленческой деятельности на различных уровнях – от срочных оценок, до детальных мониторинговых исследований для повышения адаптивности менеджмента с учетом требований, предъявляемых к универсальным системам оценки ООПТ.

Проблема эффективности ООПТ одна из сложнейших проблем, которой особое внимание уделено Всемирной комиссией по ОПТСРА на Всемирном конгрессе по национальным паркам (остров Бали, 1982). Однако разработка методологии и схемы оценки эффективности управления ОПТ началось с 1995 года. В современных условиях правительства, природоохранные организации, финансовые агентства, интересующихся эффективностью управления ООПТ, сталкивается с проблемой выбора обоснованной методики оценки. При этом Всемирная комиссия по ОПТ признаёт, что универсальной методики, способной удовлетворить все нужды при любых обстоятельствах, не существует, так как в силу сложности поставленной задачи ее невозможно разработать. Отсюда следует, что проблема скорее не в стандартизации систем оценки, а в их гармоничном использовании. В соответствии с классификацией, рекомендованной ООН в рамках системы эколого-экономического учета применяется три основных подхода к оценке природных ресурсов и экосистемных услуг:

- рыночная оценка;
- не рыночная прямая оценка с учетом готовности нести расходы;
- не рыночная косвенная оценка (на основе данных об издержках, например, в связи с ущербом или в связи с соблюдением определенных стандартов).

Зарубежная методика быстрой оценки WWF разработана для кампании WWF «Леса для жизни» как руководство для правительств, природоохранных организаций и финансовых агентств по оценке эффективности менеджмента ОПТ и определению приоритетов политики и финансирования на региональном и национальном уровнях. Предложенная Nature Conservancy методика PROARCA CAP AS, предложенная Международным союзом охраны природы



и природных ресурсов (IUCN) и WWF «Методика лесных инноваций» и методика CAT-IE/WWF разработаны как руководство по определению базовых исходных данных для последующего адаптивного менеджмента и мониторинга. Индийский институт общественной администрации был первоначально создан для обеспечения государственного управления, планирования и мониторинга. Предложенная организацией Nature Conservancy методика «Система сохранения территорий - 5С» выработана для оценки биоразнообразия и определения эффективности стратегий его сохранения на уровне отдельной территории. Новая европейская инициатива PAN Parks разработана с целью установления качественных стандартов хорошо управляемой ОПТ, предназначенной для экологического туризма. Источники данных для многих из этих систем различны, сюда входят экспертные обзоры, полевые данные, анкеты для менеджеров ОПТ, семинары и встречи с представителями общин.

Следует особо подчеркнуть, что в период 2001–2002 гг. в России прошла апробация международной методики оценки эффективности управления особо охраняемыми природными территориями (WWF). Однако эта методика отражает в большей степени сравнительный анализ воздействий и угроз на особо охраняемые природные территории. Ориентир оценок методики направлен на определение в большей степени биологической ценности особо охраняемых природных территорий, чем социальной, а оценка их экономической эффективности в данной методике практически не отражена.

В средствах массовой информации нашла отражение информация характеризующая обзор систем оценок, значительная часть которых разработана в последнее десятилетие. Обзор отражает основные различия между 10 разными системами оценки. Сюда включена для сравнения Схема оценки Всемирной комиссии по ОПТ. Каждая из этих систем направлена на повышение эффективности управления ООПТ, оценивает различные аспекты эффективности управления и пытается количественно выразить её результаты в формате, который может послужить ориентиром для принятия организационных решений. Причем каждая методика характеризуется спецификой задач и целей, глубиной оценки, выбором ее элементов и т.д.

Системы оценки разделены на две обширные группы: те, что дают основу для управленческих решений на уровне одной ОПТ (охраняемой природной территории) и те, что обеспечивают данные для обоснования политики и решений на уровне системы ОПТ. Первые выявляют сильные и слабые стороны управления и намечают основную линию для будущего мониторинга и планирования. Вторые определяют общее направление управления и внешние угрозы, создают основу политического вмешательства, государственной поддержки и определения приоритетов. Здесь также возможны случаи, когда глубокие оценки на уровне одной территории могут дать основу для широкого обобщения или сравнения на уровне системы ОПТ.

Некоторые обобщенные оценки могут быть использованы для совершенствования адаптивного менеджмента. Включенные в обзор методики оценки различаются степенью обобщения и детальности. Однако все системы включают оценку элементов эффективности управления (планирование, затраты, процессы, результаты, итоги), а также угрозы или стрессы. Многие включают также оценку поддержки ОПТ местным населением, статуса территорий, окружающих ОПТ, и адекватности политики, касающейся ОПТ. Некоторые включают оценки биологической или социальной значимости. Подобным же образом различаются системы оценки и по их детальности. Некоторые обобщенные методы оценки включают лишь 9 показателей, а более подробные – до 300.

Краткий обзор указанных методик составляет лишь малую часть существующих методов оценки эффективности управления ОПТ. Поставленные перед проблемой выбора организации, планирующие провести собственную оценку ООПТ, вынуждены определять, какая из методик лучше соответствует их целям и условиям. Однако ни одна из рассматриваемых методик не исследует ООПТ как активную организационную систему, хотя в каждой методике в том или ином объеме рассматриваются вопросы планирования, распределения ресурсов, стимулирования сотрудников и другие задачи управления.

Рассматривая ОПТ как социально-экономическую систему, приходится решать основные задачи управления, связанные с распределением ресурсов между подразделениями и сотрудниками, стимулирование для повышения эффективности деятельности, планирование развития организации и работ и т.д. Особенно остро вопрос планирования деятельности стоит перед организацией в условиях жесткого бюджетного дефицита. Перед организационной системой и ее центром встает проблема эффективности планирования деятельности, определение основных направлений развития и финансирования при сохранении гармоничного развития остальных направлений. В такой ситуации важно проведение комплексной, всесторонней периодической оценки деятельности организации, как одного из механизмов управления, приводящего к повышению эффективности. Методом такой оценки, как правило, является экспертный опрос ведущих специалистов организации.

В современных условиях продолжается поиск путей эффективного управления ООПТ и обоснованных оценок эффективности функционирования ООПТ. Зарубежными и российскими учеными разработан ряд научных подходов по оценке *эффективности управления* особо охраняемыми природными территориями. Методология оценок природных ресурсов и экосистемных услуг объединяет несколько основных направлений (групп) методов. Все оценочные технологии, применяемые в рамках научных подходов условно можно разделить на 2 группы – *традиционные* методы оценки стоимости и методы, *основанные на косвенных оценках или субъективных оценках*, требующих проведения социологических исследований. К технологиям первой группы относятся: способы, основанные на затратном подходе (оценки по затратам на перемещение, затратам на воссоздание или воспроизводство, оценка превентивных расходов; теневой проект). Способы, основанные на доходном и сравнительном подходе (оценки по рыночным ценам непосредственно используемых или затрагиваемых товаров и услуг, оценки по доходу от земли и инвестиционных проектов, оценки по альтернативной стоимости, методы оценки природных благ по разнице в ценах).

Вторая группа технологий оценки ориентирована на получение объективных стоимостных оценок таких благ продуцируемых живой природой, которые не поддаются измерению традиционными методами оценивания, объектов, имеющих потребительскую или рыночную стоимость. Эта группа используется для оценки рекреационных территорий и объединяет методы конструирования рынка. В каждом методическом подходе, нашедшего отражение в источниках научной информации, отражаются вопросы планирования, распределения ресурсов, стимулирования сотрудников, а также задачи, связанные с управлением.

*При рыночной оценке* природных ресурсов выделяют следующие основные направления:

– фактические рыночные цены природных ресурсов применяют в том случае, когда рыночные операции, связанные с данным ресурсом (объектом), достаточно представительны. Они используются в учете операций с участками земли, не имеющими специального природоохранного статуса. Но в большинстве случаев природные ресурсы и экосистемные услуги не всегда могут быть предметом торговли;

– текущая (дисконтированная) стоимость предполагаемых чистых поступлений, определяемых как чистый резервный капитал, который мог бы быть связан с использованием природных ресурсов и экосистемных услуг (за вычетом обычной операционной прибыли, которую можно было бы заработать, если бы средства, вложенные в использование соответствующих ресурсов, использовались для альтернативной деятельности с аналогичной степенью риска). Такой подход может применяться для денежной оценки большинства природных ресурсов и экосистемных услуг, вовлеченных в хозяйственную деятельность (лес, вода и т.п.);

– чистые цены, помноженные на соответствующее количество запасов природных активов. В этом случае чистая цена (чистые поступления) - это фактическая рыночная цена ресурса за вычетом фактических эксплуатационных издержек, включая обычную норму прибыли на вложенный производственный капитал. Затем чистая цена умножается на общее количество подверженных истощению запасов ресурса, представляющих собой лишь

достоверные запасы, поддающиеся добыче в сложившихся экономических условиях и тем самым обладающих положительной чистой ценой. Этот метод можно применять в случаях дикой биоты, активов недр и воды, так как эти ресурсы считаются экономически эксплуатируемыми.

*Методы не рыночной прямой* (субъективной) оценки применяются в случае качественного (и количественного) использования природной среды в целях общественного потребления (стоимость использования воздуха и воды или стоимость рекреационных услуг, предоставляемых природными активами). Наиболее известны методы, основанные на готовности платить и получать компенсацию. В ряде случаев используются гедонические цены на собственность, анализ рисков, связанных с заработной платой, и расчет путевых расходов. Все эти методы могут применяться не только для оценки экологических и социальных функций природных ресурсов, но и для оценки объектов природного и культурного наследия, например, исторических памятников, не имеющих рыночной ценности. Не рыночная прямая оценка – зачастую единственная, хотя и не бесспорная возможность получить хотя бы приблизительное представление об экономической ценности многих объектов и функций окружающей среды. Она незаменима при оценке объектов природного и культурного наследия, а также при разработке механизмов охраны окружающей среды на локальном уровне, когда готовность платить становится важнейшим показателем определения характера и размеров местных сборов.

*Косвенная оценка* экологических функций основана на использовании данных о фактических или предполагаемых издержках. Фактические издержки – это расходы на цели сохранения услуг окружающей среды (затраты на охрану окружающей среды или расходы по смягчению последствий ущерба в результате ухудшения качества окружающей среды). Увеличение масштабов природоохранной деятельности, направленной на предотвращение деградации природных активов или на их восстановление, может служить показателем ухудшения качества природоохранных активов и их функций вследствие экономической деятельности, которого удалось избежать, или показателем восстановления активов. Оценка основанная на издержках, связанных с предотвращением ухудшения качества или с восстановлением, может оказаться неполной. Природоохранные мероприятия могут быть недостаточными для того, чтобы восстановить баланс, нарушенный вследствие негативного воздействия экономической деятельности на окружающую среду. Поэтому фактические издержки в связи с ущербом, как правило, лишь нижний предел при оценке ухудшения качества окружающей среды. Предполагается, что люди готовы платить суммы, равные их фактическим расходам на преодоление последствий ухудшения качества окружающей среды, которые и принимают за (минимальную) стоимость ухудшения качества окружающей среды.

В процессе разработки механизмов оценки сложными объектами такими, как особо охраняемые природные территории учитываются проблемы, связанные с особенностями описания самого объекта и специфическими требованиями к процессу управления. Основная часть критериев, по которым осуществляется управление, представляют собой совокупность показателей. При этом, как правило, отсутствует обобщенный критерий состояния, которого зависит не только от фактического состояния входящих показателей, но и от их взаимодействия. Для значительной части критериев крайне трудно количественно измерить показатели, поэтому такие критерии обычно определяются посредством качественных понятий использования экспертных методов для оценки показателей.

Известно, что характеристикой состояния природного комплекса является совокупность показателей, параметров и критериев живой и неживой природы (ландшафты, геологические объекты, историко-культурные объекты), а также интервалы значений этих показателей, определяющих их допустимое изменение для данной категории ООПТ [2]. Эффективное управление существующих ООПТ имеет такое же, если не большее значение как и организация новых территорий. Это обуславливает необходимость оценки с различных точек зрения. В целях повышения адаптивности управления ООПТ оценка осуществляется от срочных оценок до детальных мониторинговых исследований.

Особенно остро перед организацией возникает проблема планирования деятельности в условиях жесткого бюджетного дефицита. При этом перед организационной системой встает проблема эффективности планирования деятельности, определение основных направлений развития и финансирования при сохранении гармоничного развития остальных направлений. В такой ситуации важно проведение комплексной, всесторонней периодической оценки деятельности организации, «взгляд со стороны» как одного из механизмов управления, приводящих к повышению эффективности. Методом такой оценки, как правило, является экспертный опрос ведущих специалистов организации.

Отдельными учеными предложены комплексные механизмы оценивания эффективности деятельности организации для целей долгосрочного планирования и стимулирования. Данная задача разделяется на подзадачи, связанные с разработкой методики комплексной оценки деятельности социально-экономической системы для целей эффективного планирования, включающей: методику комплексного оценивания деятельности элементов (сотрудники, подразделения) для целей их эффективного стимулирования и комплексного оценивания внешних воздействий и угроз на природный комплекс для целей эффективного управления. А также разработка механизмов распределения ресурсов и стимулирования сотрудников отдела лесной охраны [3].

Особый интерес представляет методика оценки состояния особо охраняемых природных территорий с использованием статистических данных, нашедшая отражение в диссертационном исследовании *Л.В. Садовой*. Данная методика включает процессы использования природных ресурсов; охрану окружающей среды, управление особо охраняемыми природными территориями. А также используется мнение экспертов, полученное как в результате личного собеседования, так и из аналитических публикаций по данной теме, что позволило определить текущее состояние сети особо охраняемых природных территорий. В соответствии с авторской методикой, проведен расчет показателей внешнего ресурсного обеспечения системы управления особо охраняемых природных территорий на основе следующих показателей: потенциал внешней ресурсной обеспеченности федерального уровня, потенциал внешней ресурсной обеспеченности регионального уровня, потенциал внешней ресурсной обеспеченности местного уровня, общий потенциал внешней ресурсной обеспеченности. Расчет совокупного потенциала регионального кластера проводится через расчет среднего значения оценок внутренней и внешней среды.

При разработке территориальной комплексной схемы охраны природы для *экологической оценки* С.В. Скаторщиковым предложен индекс (И), характеризующий экологическую устойчивость территории, который рассчитывается как отношение репродуктивной способности территории (Р) к антропогенному воздействию на нее (А). Показатель Р – отношение площади, обладающей репродуктивной способностью по данному компоненту природы (вода, воздух, почвы) к общей площади территории (в процентах). Показатель А (антропогенная нагрузка) определяется как отношение загрязненной площади со сниженной репродуктивной способностью, к общей площади территории (в процентах). С использованием этого подхода автором получен ряд показателей экологической устойчивости для Калининградской области в целом и для отдельных ее районов.

Аналогичные результаты были получены и с использованием методики, разработанной в Институте географии РАН. В соответствии с ней все земли ранжируются по степени интенсивности антропогенной нагрузки по пятибалльной шкале. Площади каждой группы суммировались, а их соотношение, т.е. площадей земель с высокой антропогенной нагрузкой к площади земель с низкой антропогенной нагрузкой (АН), позволило рассчитать коэффициенты абсолютной (К<sub>АБС</sub>) и относительной (К<sub>ОТН</sub>) напряженности эколого-хозяйственного состояния территории. Для этого использовались формулы:

$$К_{АБС} = АН_5 / АН$$

$$К_{ОТН} = (АН_4 + АН_5) / (АН_1 + АН_2)$$

Определяя направления экологизации экономики способом создания ООПТ, ряд авторов С.Н. Бобылев, С.В. Жеурова и др. рассматривают создание и обеспечение эффективного функционирования ООПТ как *масштабный инвестиционный проект*, и предлагают различные критерии оценки эффективности проекта. Действительно, в любой системе ресурсы всегда ограничены и, вследствие этого, приходится делать выбор между большим количеством вариантов. В экономике механизмом такого выбора выступает сопоставление затрат и выгод и определение экономической эффективности. Если свести принятие решений в экономике к простейшей формуле, то это будет соотношение экономических выгод (В) и затрат (С). В зависимости от экологической направленности проекта/программы к общим выгодам может добавляться эколого-экономический эффект или, если проект «антиэкологичен» – вычитаться. Последний вариант очевидно является самым распространенным и затраты при этом увеличиваются. Таким образом, проекты по созданию ООПТ эффективны, если выполняется следующее условие:

$$(B + Be) - (C + Ce) > 0,$$

где  $Be$  – эколого-экономический эффект проекта/программы;

$Ce$  – эколого-экономический ущерб (дополнительные затраты) от реализации проекта/программы.

В случае отсутствия или занижения оценки природного потенциала территории может быть принято не экологичное управленческое решение. С точки зрения концепции полной экономической ценности, при сопоставлении различных вариантов развития территории экологически сбалансированный вариант проигрывает в сравнении с традиционным экономическим решением по двум возможным причинам. Во-первых, недооценка выгод от создания ООПТ ( $Be$ ), что приводит к уменьшению суммарной выгоды. Это достаточно типичная ситуация. Во-вторых, занижение затрат на восстановление утраченных и деградированных природных ресурсов на особо ценных территориях, что связано с недооценкой потенциального экологического ущерба, не учтенными отрицательными экстерналиями (занижение размеров  $Ce$ ). Все это приводит к неконкурентоспособности способов экологизации экономики через создание ООПТ. Подобная ситуация, когда принимается решение о развитии добывающего, лесного, аграрного секторов экономики без учета ценности неиспользования тех или иных территорий, достаточно широко распространена в мировом сообществе. С этой позиции в современных экономических условиях основной целью должно быть создание таких условий, при которых будет выполнено основное экономическое условие:

$$Bb - Cb > Ba - Ca,$$

где  $Bb$  и  $Cb$  – соответственно выгоды и затраты от создания и развития ООПТ;

$Ba$  и  $Ca$  – выгоды и затраты от альтернативных вариантов использования территории.

Методика оценки охраняемой территории должна включать взаимосвязанное изучение основных аспектов территориальной организации и предусматривать комплексный анализ этих аспектов, а в методологическом плане базироваться на системной методологии. Положительные возможности для решения проблемы оценки территории предоставляет аппарат многомерной статистики, в частности, методы факторного анализа. Методы факторного анализа в самом общем виде представляют собой матричные преобразования и исчисления.

Методика факторного анализа с включением методов экспертных оценок неоднократно апробирована С.Б. Поморовым в ходе решения укрупнённой оценки природно-ресурсного потенциала и антропогенных воздействий.

Изначальный этап – выбор единиц изучения и выделение признаков. Вся собираемая в ходе анализа информация представляется в форме таблицы данных, в которой строки соответствуют множеству территориальных единиц, а столбцы – множеству признаков, описывающих их экологическое состояние, рекреационное, народнохозяйственное значение

и др. Такая форма позволяет провести балльную оценку территории по всему комплексу аспектов.

Проведение комплексной оценки методами факторного анализа предполагает пошаговое выполнение следующих процедур (этапов оценки):

- 1 шаг – выделение и группировка факторов (признаков), по которым ведётся оценка;
- 2 шаг – определение интенсивности и уровня фактора (признака);
- 3 шаг – разработка критериев оценки и оценочных шкал;
- 4 шаг – проведение балльной оценки по каждому единичному фактору;
- 5<sup>й</sup> шаг – проведение комплексной балльной оценки по всей группе факторов;
- 5 шаг – ранжирование и категоризация единиц территории с установлением их приоритета.

Для *экологической оценки* автор применил индекс (И), характеризующий экологическую устойчивость территории, который рассчитывается как отношение репродуктивной способности территории (Р) к антропогенному воздействию на нее (А). Показатель Р – отношение площади, обладающей репродуктивной способностью по данному компоненту природы (вода, воздух, почвы) к общей площади территории (в процентах). Показатель А (антропогенная нагрузка) определяется как отношение загрязнённой площади со сниженной репродуктивной способностью к общей площади территории (в процентах). Предложенный методический подход позволяет определить текущий потенциал участников регионального кластера, оценить существующие и потенциальные возможности его развития, сформировать проблемные поля внутренней и внешней среды, оценить существующие и желаемые результаты, определить стратегические направления решения проблем и установить приоритеты развития регионального кластера. Считаем, что предложенная методика дает возможность рассматривать особо охраняемые природные территории в качестве сложной организационной системы, состоящей из взаимосвязанных элементов, а оценка их социально-экономической значимости для территории является специализацией управленческой функции.

Возможным способом решения проблем комплексной экономической оценки ресурсов и объектов ООПТ может служить использование комплексной методики государственной кадастровой оценки земель природно-заповедного назначения (ГКОЗ). Методика разработана во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 25.08.99 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и в соответствии с «Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.00 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель». Предназначена методика для определения государственной кадастровой стоимости земель заповедников и других территорий природоохранного назначения и базируется на определении норматива средней ценности естественных экосистем и его дифференциации на основании важнейших показателей выполнения ими биосферных функций – биопродукционной, климаторегулирующей, водорегулирующей, сохранения биоразнообразия и др.

Оценивается специфическая – «не стоимостная» – ценность девственной природы, ее глобальной роли по поддержанию устойчивости биосферы, которая, тем не менее, имеет реальное экономическое выражение. Данная методика может быть также использована для экономической оценки природных (биосферных) функций земель любых категорий, занятых естественными экосистемами, в случаях признания необходимости управления ими на основе охраны и частичного изъятия из хозяйственного оборота.

Основными направлениями использования результатов оценки земель по данной методике являются:

1. Оценка стартовой стоимости использования земель для целей аукционов по продаже прав пользования территориями ООПТ.
2. Определение потенциальной суммы налогов, которые могут не взиматься с земель ООПТ, и в соответствии с действующим законодательством могут рассматриваться в качестве меры фактических затрат государства на поддержание общественно полезных

свойств и функций живой природы.

3. Учет ценности средообразующей (биосферной) функции экосистем ООПТ в структуре регионального богатства и определения необходимого уровня расходов на охрану этих ресурсов при обеспечении заповедного режима.

4. Исчисление платежей, связанных с международными рынками экосистемных услуг (международные компенсации странам, сохраняющим живую природу и глобальную устойчивость биосферы; «долги за природу» – учет расходов по природоохранным проектам в счет погашения внешнего долга страны; рыночные механизмы Киотского протокола по продаже квот на выбросы парниковых газов, связываемых экосистемами и сокращаемых в экономике; трастовые фонды для международной финансовой помощи субъектам, действующим на особо охраняемых территориях с общемировой ценностью для компенсации их затрат на дополнительные природоохранные ограничения в деятельности и др.).

5. Исчисление исков, предъявляемых при нарушении природоохранного законодательства на территории ООПТ.

6. Определение величины компенсационных платежей, связанных с нанесением ущерба землям ООПТ.

7. Определение величины компенсационных платежей за нарушения режима управления ООПТ.

8. Определение размеров входной платы для регулирования экотуристической деятельности на территории ООПТ.

9. Иные задачи.

Кадастровая стоимость земель в данной методике определяется по формуле:

$$КС = C * K_t * K_y * K_{ввп},$$

где:

$КС$  – кадастровая стоимость 1 га земель заповедников или иных охраняемых территорий;

$C$  – норматив средней ценности;

$K_t$  – средний коэффициент ценности экосистемы;

$K_y$  – коэффициент уникальности биоразнообразия;

$K_{ввп}$  – поправочный коэффициент по изменению ВВП страны.

Для расчета средней кадастровой стоимости земель заповедников на территории субъекта Российской Федерации следует использовать значение среднего коэффициента ценности ( $K_t$ ) экосистем и коэффициент уникальности биоразнообразия ( $K_y$ ) экосистем для данного субъекта Федерации.

Для учета изменения норматива средней ценности в связи с изменением объема ВВП вводится поправочный коэффициент, отражающий отношение ВВП государства на момент оценки к уровню 1998 года, в ценах которого произведен изначальный расчет.

$$K_{ввп} = ВВП_n / ВВП_{1998 \text{ г.}},$$

где  $n$  – год проведения оценки.

Кадастровая стоимость земель объекта ГКОЗ заповедников определяется по той же формуле, что и средняя кадастровая стоимость земель заповедников по субъектам Российской Федерации, но с использованием коэффициентов по конкретным экосистемам.

На практике получила применение оценка текущего состояния особо охраняемых природных территорий на основе методики с использованием статистических данных, характеризующих процессы использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, управления особо охраняемыми природными территориями. При этом учитываются мнения экспертов, полученные как в результате личного собеседования, так и из аналитических публикаций по данной теме, что позволяет определить текущее состояние сети особо охраняемых природных территорий.

*Кадастровая система* учёта и оценки природных ресурсов эффективно обеспечивает накопление и оперативное использование обширных массивов информации. В целом кадастр должен отражать не только данные о природном состоянии ресурса, но и содержать оценочную характеристику его использования. Количественные и качественные показатели служат основой группировки и классификации природных ресурсов. *При этом оценочные данные должны быть сопоставимы и обеспечивать возможность природно-экономического районирования.* Таким образом, методологической основой кадастра является сочетание учётных и оценочных показателей производственно-экономического содержания. Главной задачей при этом является обеспечение охраны природного ресурса и повышение эффективности его использования. Однако для обоснованной оценки необходима объективная информация. В связи с этим модельным является опыт Правительства Москвы, где постановлением утвержден организационно-технический регламент получения, хранения, обновления и представления пользователям кадастровой информации по ООПТ и объектам города Москвы, в котором четко описаны функции и полномочия всех организаций, задействованных в ведении кадастра, а также регламент их взаимодействия.

Исследователями предлагаются механизмы комплексного оценивания эффективности функционирования ООПТ. Так, например, с помощью детализации дерева целей строятся комплексные оценки в виде деревьев критериев. Корневой вершиной такого дерева является агрегированный критерий степени достижения метацели, а висячими вершинами – показатели деятельности организации. Степень достижения целей оценивается в дискретной шкале (используются балльные оценки 4 – «отлично», 3 – «хорошо», 2 – «удовлетворительно», 1 – «неудовлетворительно»). Для определения оценки на каждом уровне сформулированы правила ее формирования из оценок более низкого уровня. Для агрегирования оценок в работе используются логические матрицы свертки. А также раскрываются механизмы распределения ресурсов в ООПТ с критерием эффективности, заданным процедурой агрегирования по матричным сверткам. В этих механизмах ресурс распределяется с использованием лексиминного критерия, построенного на основе «нормализованного» дерева свертки.

В рамках информационной модели построены дерево целей и система критериев оценки эффективности функционирования ООПТ. А также проведено комплексное оценивание в виде методик оценки эффективности управления, комплексной оценки эффективности деятельности сотрудников и подразделений ООПТ;

- оценки воздействий и угроз внешних факторов на природный комплекс;
- распределения ресурсов в соответствии с «приоритетным» и «гармоничным» векторными критериями;
- стимулирования сотрудников и подразделений ООПТ, позволяющие отражать случаи нарушения заповедного режима.

Рядом ученых обосновывается надежность механизмов управления ООПТ при не полной информированности центра о состоянии природного комплекса, а также предложены алгоритмы для решения задачи повышения надежности. Впервые показана возможность оценки геоэкологической устойчивости приграничных ООПТ с применением не зависимых методов, а также рассчитаны коэффициенты абсолютной и относительной эколого-хозяйственной напряженности территории, картографически отображена пространственная и временная динамика показателей устойчивости и напряженности геоэкологического состояния. Методом эколого-геоморфологического профилирования выявлены существенные различия степени рекреационной дигрессии в национальном парке «Куршская коса». Для оценки состояния приграничных ООПТ применен SWOT-анализ, выявлены их сходство и различия в геоэкологическом и геополитическом отношениях. Впервые дана комплексная оценка существующей системы управления национальным парком «Куршская коса». А также выявлены существенные недостатки, присущие многим ООПТ России (слабый контроль за природоохранной деятельностью, отсутствие долгосрочных программ развития и др.).



Другой проблемой оценки эффективности управления является оценка деятельности отдельных сотрудников, подразделений и организации в целом по основным видам деятельности. Такая комплексная оценка позволяет определить наиболее слабые и сильные звенья организационной структуры, проводить оперативное планирование работ, перераспределение ресурсов, стимулирование сотрудников по результатам оценивания. Отдельной проблемой управления любой ООПТ особенно тех, территория которых находится в непосредственной близости от населенных пунктов, является получение центром достоверной информации об охране территории и ресурсов от браконьерства и не законного захода на охраняемую территорию. Заинтересованность местного населения в природных ресурсах охраняемой территории приводит к незаконным действиям со стороны нарушителей и возможности подкупа лесников за отказ от оформления установленных законом протоколов. Форма подкупа может быть различной от денежного вознаграждения до оказания «полезных» услуг. Проблема состоит в необходимости разработки системы мер, направленных на сокращение числа браконьеров на территории, невозможности подкупа лесников и повышения эффективности деятельности лесной охраны по данному показателю.

Одной из важнейших проблем управления является определение внешних воздействий на природный комплекс, их интенсивности и силы, прогноз развития этих воздействий в постоянные угрозы. Определение перечня воздействий и угроз и их анализ позволит выработать стратегию управляющих воздействий на потенциально опасных направлениях и организовать контроль по параметрам состояния природного комплекса, на который оказываются воздействия.

Расчет показателей внешнего ресурсного обеспечения системы управления особо охраняемых природных территорий осуществляется на основе потенциала внешней ресурсной обеспеченности федерального уровня, потенциала внешней ресурсной обеспеченности регионального уровня, потенциала внешней ресурсной обеспеченности местного уровня и общего потенциала внешней ресурсной обеспеченности. Расчет совокупного потенциала регионального кластера проводится через определение среднего значения оценок внутренней и внешней среды. Применение предложенных методических подходов позволяет определить текущий потенциал участников регионального кластера, оценить существующие и потенциальные возможности его развития, сформировать проблемные поля внутренней и внешней среды, оценить существующие и желаемые результаты, а также определить стратегические направления решения проблем и установить приоритеты развития регионального кластера.

Определенный интерес вызывает модель управления *природным парком*, предусматривающая реализацию смешанных типов управления различной степени сложности. В этой модели предлагается механизм управления наиболее сложной с точки зрения определения эколого-экономической сущности категорией региональной особо охраняемой природной территории, основными элементами которого являются: комплексная оценка потенциала природного парка, разработка и внедрение способов управления в соответствии с типом управления. А также режимов управления, оптимизация структуры управления и кадровая политика, реализация программы развития, мониторинг результатов деятельности, оценка результатов мониторинга.

При оценке рекреационных ресурсов ООПТ на практике используются два вида оценок: количественная и качественная. *Количественная оценка* включает в себя:

показатели объёма запасов, необходимых для определения потенциальной ёмкости территориальных рекреационных систем, оптимизации нагрузок;

показатели площади распространения ресурсов, благоприятных для рекреационного использования, установления границ санитарных округов;

продолжительность комфортного сезона использования рекреационных ресурсов, определяющих сезонность использования и развития туризма.

*Качественная оценка* рекреационных ресурсов включает в себя три основных типа оценки рекреационных ресурсов:

- 1) медико-биологический (физиологический), когда выявляется степень

комфортности природно-ландшафтной среды для организации отдыха;

2) психолого-эстетический, когда анализируется характер эмоционального воздействия природной среды на отдыхающих, аттрактивность природных и культурно-исторических объектов;

3) технологический, при котором определяются пригодность ресурсов для организации различных видов туризма и отдыха, возможность формирования специализированных и комплексных территориально-рекреационных комплексов [4].

Стоимость рекреационных ресурсов как природных в целом определяется таким же образом, как стоимость национального богатства страны, причём необходимо делать поправку на рекреационную стоимость территории. Экономические параметры продукции рекреационной деятельности и экономическая оценка рекреационных ресурсов тесно связаны с видом ресурса, его качеством, расстоянием от района спроса, технологии использования, состояния окружающей среды. Следовательно, экономическая оценка рекреационных ресурсов должна представлять собой систему показателей, отражающих экономические результаты рекреационной деятельности с учётом их качественных свойств.

Многогранная роль туризма в жизни современного общества (особенно растущая экономическая эффективность отрасли) выдвинула в число главных задач научного исследования рекреационных ресурсов разработку методологии их всесторонней (в том числе и экономической) оценки. Цель экономической оценки – необходимость объективно отразить, что теряет народное хозяйство и общество в целом при уничтожении рекреационного ресурса или отказе от его использования на территории, где этот ресурс предназначен для другой хозяйственной деятельности. Ответить на этот вопрос очень сложно: во-первых, потому что этот ресурс может быть уникальным и его качества; и ценность нельзя возместить; во-вторых, в ряде случаев интересы общества и индивида не совпадают, что может привести к безвозвратной потере ресурса как части национального богатства.

В связи с этим общество каждый раз оказывается перед выбором: как эффективней использовать ту или иную территорию независимо от её насыщенности рекреационными ресурсами. Какой из форм хозяйственного использования территории следует отдать предпочтение. Какие отрасли лучше всего дополняют друг друга при использовании одной и той же территории; какое сочетание отраслей недопустимо с точки зрения использования рекреационных ресурсов, поскольку ведёт к значительному сокращению экономического эффекта. Экономический эффект рекреационной деятельности проявляется, с одной стороны, в результативности функционирования учреждений лечения, отдыха и туризма, а с другой, – в развитии народного хозяйства страны в целом. В связи с этим на практике применяются два основных вида оценок: отраслевая (с позиции рекреационной отрасли) и народнохозяйственная на основе общественных издержек и выигрыша общества от использования рекреационных ресурсов.

В настоящее время существуют различные методики экономической оценки рекреационных ресурсов. Одна из них, в частности, предложена американскими специалистами: в ней за основу принимают сумму затрат, произведённую отдыхающими. Другие берут во внимание лишь транспортные расходы рекреантов на дорогу к месту отдыха и обратно, поскольку они составляют основную часть расходов. В основе такого подхода лежит закономерность, выявленная М. Клаусом в США, подтверждающая тесную связь между расстоянием, транспортными расходами и количеством посещений туристского центра (например, увеличение транспортных затрат на 1 долл, сокращает количество посещений в расчёте на каждую тысячу зрителей ближайшего к туристскому центру района с 500 до 400, из средне удалённого с 1200 до 800 и из дальнего района со 100 посещений до 0). Основываясь на этой закономерности, стоимость рекреационных ресурсов данного туристского центра можно принимать как разницу между транспортными расходами на туристскую поездку к месту отдыха и обратно и его общими затратами, умноженную на число отдохнувших в течение года.

В условиях современной социально-экономической и экологической ситуации, сложившейся в мире всё более актуальное значение приобретает развитие сферы отдыха и туризма, ориентированной на внутренние рекреационные ресурсы [5]. Поэтому одной из наиболее важных хозяйственных и социальных задач на сегодняшний день является оздоровление населения в естественной природной среде в пределах территорий, обладающих рекреационным потенциалом [6]. В этой связи возникают трудности в комплексной оценке: рекреационных ресурсов территории. Комплексная оценка территорий предназначена оценить сочетания условий и ресурсов для развития территории. Однако всесторонняя оценка территориальных ресурсов; учитывающая всё их многообразие, до сих пор не разработана [7].

Сложность оценки территории для целей рекреации заключается в том, что для разных видов рекреационной деятельности необходимы различные ресурсы и условия. Так, для зимней рекреации большое значение имеет высота снежного покрова, для курортно-лечебной – первостепенным является наличие бальнеологических и лечебных ресурсов и т.п. В одних случаях предпочтение отдаётся плоскому рельефу (размещение садов и дач), в других, горному (горнолыжный спорт, альпинизм и пр.). К основным видам рекреационной деятельности относятся: рекреационно-оздоровительная, спортивно-оздоровительная, рекреационно-познавательная и рекреационно-промысловая. Даже в пределах одной группы рекреационных занятий необходимы порой взаимоисключающие природно-климатические условия. Другими словами, каждый вид рекреационной деятельности требует особую группировку оцениваемых факторов и особое прочтение их значения. При этом внимание следует уделять не только «положительным», но и «отрицательным» факторам, которые могут ограничить или даже исключить использование территории в рекреационных целях. Так, заболоченность снижает привлекательность местности, поскольку она создаёт дополнительные трудности при организации маршрутов, к тому же болота являются ядрами расселения кровососущих насекомых, что делает отдых в заболоченных местах дискомфортным и малопривлекательным.

Рекреационные ресурсы представляют собой комплекс физических, биологических и энергоинформационных элементов и сил природы, которые используются в процессе восстановления и развития физических и духовных сил человека, его трудоспособности и здоровья. Практически все природные ресурсы обладают рекреационным и туристским потенциалом, но степень использования его различна и зависит от рекреационного спроса и специализации региона. По интенсивности своего развития и значимости для сохранения здоровья населения рекреационные системы Приморского края могут быть ранжированы следующим образом (в порядке убывания):

- 1 – оздоровительные,
- 2 – утилитарные,
- 3 – познавательные,
- 4 – лечебные,
- 5 – спортивные.

Первая и четвёртая разновидности территориальных рекреационных систем направлены на профилактику и лечение, вторая – на удовлетворение комплекса социальных и физиологических потребностей с преобладанием последних, третья – на формирование ценностных ориентаций, пятая – на общее укрепление здоровья и повышение работоспособности. Базисная модель любого из перечисленных типов территориальных рекреационных систем может быть представлена в виде пяти взаимосвязанных подсистем: отдыхающих, природные и культурные комплексы, технические системы, обслуживающий персонал и орган управления.

Оценка основных рекреационных территорий Приморского края осуществлена Л.В. Ким. Автором предложена методика оценки рекреационно-туристской привлекательности территории, основанная на комплексном подходе с использованием экспертных оценок и методов статистического анализа. Методический подход включает транспортную доступность, природно-экологические и социально-экономические условия, уровень

развития рекреационно-туристской инфраструктуры на основе сгруппированных показателей с вычисляемыми весовыми коэффициентами. В результате получены показатели интегральной оценки рекреационно-туристских условий районов Приморского края. Произведённые расчеты свидетельствуют о том, что наибольшее влияние на туристскую привлекательность районов оказывают такие факторы, как состояние туристско-рекреационной инфраструктуры и природно-экологическая привлекательность. При этом транспортная доступность, районов и уровень социально-экономического развития территорий, по мнению экспертов, не являлись особо значимыми при выборе места отдыха.

По мнению ряда исследователей, основой для определения экономической оценки природных рекреационных ресурсов должен стать кадастр. Анализ отечественного и зарубежного опыта в области создания кадастров показывает, что кадастровая система оценки лежит в основе управления многими из природных ресурсов, а именно: земельными, водными, лесными, минеральными. Кадастр происходит от латинского слова «capitastum» – реестр, список, документ, составляемый официальным органом или учреждением, и представляет собой систематизированный свод данных, включающий качественную и количественную опись объектов или явлений с их экономической (эколого-социально-экономической) оценкой; данные о динамике и степени их изученности с приложением картографических и статистических материалов; рекомендации по использованию объектов или явлений, предложение мер по их охране, указания на необходимость дальнейших исследований и т.д.

НПО «Кадастр» предложена экономическая оценка экосистемных услуг на основе анализа потребления (прямого и косвенного) ресурсов и услуг, к которым относятся вылов рыбы, рекреация, использование воды в сфере водоснабжения и ресурсов леса (древесины и не древесных полезностей – ягод, грибов и т.д.). Оценка непотребительской полезности выполнялась исходя из стоимости существования этого уникального природного комплекса. Для оценки услуг рекреации выбран метод транспортно-путевых затрат. В его основу положен принцип, согласно которому люди несут прямые транспортные затраты на посещение парка с целью отдыха. Ценность объекта определялась по величине потребительского излишка. Для расчетов посещаемости туристами и оценки потребительского излишка использовались данные администрации парка и результаты опросов приезжих, проведенных в мертвый сезон.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Садова Л.В. Разработка системы управления инновационной деятельностью особо охраняемых природных территорий. – Владивосток, 2009. – 191 с.
2. Губко Г.В. Организационные механизмы управления особо охраняемыми территориями. – М., 2002. – 185 с.
3. Коронова Е.Н. Управление особо охраняемыми природными территориями: концепция, формы организации. – Волгоград, 2006. – 183 с.
4. Кузнецова А.В. Правовое регулирование деятельности по организации особо охраняемых природных территорий в городе Москве. – М., 2008. – 195 с.
5. Иванов В.К. Динамика социальных функций газетных СМИ в контексте современного политического процесса // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2011. – № 4. – С. 127-134.
6. Иванов В.К. Манипуляция сознанием человека через печатные СМИ // Вопросы гуманитарных наук. – 2011. – № 6. – С. 224-227.
7. Иванов В.К. Особенности региональной прессы современной России // Молодой ученый. – 2012. – № 10. – С. 228-230.

## Summary

# THE ANALYSIS OF METHODOLOGICAL APPROACHES OF THE COMPREHENSIVE EVALUATION OF PROTECTED NATURAL AREAS

*N.V. Karpov*

The State university of management

*Abstract.* The article analyzes methodological approaches relating to the justification of the criteria for assessing management effectiveness of protected areas of various categories. And also assesses recreational resources of protected areas.

*Key words:* protected areas; governance; regulation; recreational resources; environmental and economic impact assessment; ecosystem services.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Карпов Никита Владимирович*** – аспирант кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: [turovsky\\_a@mail.ru](mailto:turovsky_a@mail.ru).

***Karpov Nikita Vladimirovich*** – postgraduate of the Department of State Government and Political Technologies of The State University of Management, Moscow; E-mail: [turovsky\\_a@mail.ru](mailto:turovsky_a@mail.ru).

## СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Государственный университет управления

*Сибиряев А.С.*

*Аннотация.* В статье рассматривается система государственного управления инновационной политикой в России и зарубежных странах

*Ключевые слова:* государственная инновационная политика, инновационная деятельность, научно-техническая политика.

В обеспечении качественной системы управления инновационной политикой важная роль должна отводиться стимулированию инновационной активности. Опыт стран, сопоставимых с Россией по уровню развития, показывает, что вмешательство государства в инновационные процессы необходимо для того, чтобы создавать те стимулы к инновациям, которые не генерирует в достаточной степени несовершенная институциональная среда.

На современном этапе мирового развития все передовые страны, как правило, стремятся стать лидерами в той или иной отрасли науки и промышленности в глобальном экономическом комплексе. Отметим, что на страны «семерки» приходится около 80–90% всей наукоемкой продукции и практически весь ее экспорт. Из 46 макротехнологий, которыми обладают страны «семерки», на долю США приходятся 22, по которым она сохраняет лидерство, на долю Германии – до 10, Японии – 7, Англии и Франции – до 5, Италии и Канады – 1-2.

Большинство промышленно развитых стран в условиях мирового финансового кризиса следуют политике, ориентированной на дальнейший рост и развитие технологий, при этом между этими странами существуют различия в отношении структуры конкретных мероприятий, поставленных целей и вовлеченных в процесс учреждений и общественных институтов.

Рассмотрим государственную инновационную политику США как лидера мирового инновационного процесса. Специфической чертой инновационной политики является, то, что в США нет единого ведомства, отвечающего за национальные научные или технологические приоритеты (как нет ни министерства науки и технологий и, соответственно, его бюджета, утверждаемого как целостный научный бюджет).

Ведущими ведомствами в сфере управления инновационной политикой в США являются [4]:

- Министерство обороны;
- НАСА;
- Национальные институты здоровья (министерство здравоохранения);
- Министерство энергетики;
- Министерство торговли.

Каждое из перечисленных ведомств имеет собственные приоритеты и связанные с ними проблемы национального уровня, в том числе необходимость взаимного согласования

позиций, определения взаимоотношений и взаимодополнений между приоритетами (например, обороны и конкурентоспособности), исключения дублирования. Для их решения существует целый ряд межведомственных комитетов и комиссий, а также механизм утверждения годовых бюджетов указанных ведомств в Конгрессе. Другие управления также принимают участие в осуществлении инновационной политики, но на более низком уровне [24].

Разработанные в самой общей форме и достаточно стабильные при данной администрации приоритеты наряду с действующим бюджетом служат ориентирами для ведомств при составлении ими программ-заявок на финансирование из бюджета следующего года. Ключевая роль в разработке ежегодного правительственного проекта бюджета, представляемого на утверждение Конгрессу, принадлежит Административно-бюджетному управлению, которое составляет его, исходя из программ-заявок федеральных ведомств и собственных оценок имеющихся ресурсов, а затем полностью согласовывает с Управлением научно-технологической политики при Белом доме [4].

Основной функцией Административного и бюджетного управления является подготовка бюджета для федерального правительства и надзор за расходами по бюджету. Конгресс использует бюджет, как основу для выделения ассигнований, которые обеспечивают законные юридические полномочия для правительства, чтобы использовать полученные денежные средства на научные программы (включая инновационные разработки).

Управление Белого дома по науке и технологической политике представляет собой организацию, обеспечивающую президента и его ближайших советников высококвалифицированными научными консультациями по многим научным и инновационным проблемам, которые возникают в сфере науки и техники.

Конгресс осуществляет вклады в американскую науку и технику в некоторых важных областях. Его влияние распространяется не только на инновационный сектор и опытно-конструкторские разработки, но и на общественные и частные секторы. Указанный орган власти воздействует на федеральные программы и министерства. Используя свое законодательное право, Конгресс может представить большие или малые инновационные программы, востребованные или не востребованные администрацией президента. Примером служит принятие в середине 70-х годов XX века многих инновационных программ по исследованию солнечной энергии вопреки решению президента. В частном секторе влияние Конгресса на инновационные исследования и разработки осуществляется посредством применения различных федеральных налогов. Таким образом, одним из направлений осуществления эффективной государственной политики в области инновационной деятельности служат особые режимы налогообложения [13].

К основным мерам государственной политики налогообложения инновационной деятельности в США относятся налоговые кредиты и льготное налогообложение для корпораций, осуществляющих государственные или собственные программы НИОКР. Налоговые кредиты очень сильно помогают фирмам на начальных стадиях развития. Налоговый кредит также может быть представлен в следующих случаях:

- при инвестировании в объединение стартового капитала компаний, обеспечивающих финансирование разработки экспериментальных образцов продукции или процессов предприятиями малого бизнеса;
- при проведении маркетинговых и технико-экономических исследований для новых продуктов или процессов;
- при разработке бизнес-планов создания и проектирования новой продукции и услуг.

Эффективным инструментом государственной инновационной политики в условиях мирового финансового кризиса является проведение значительной части федеральных научных исследований и инновационных разработок через контракты и гранты негосударственными организациями. Через них федеральное правительство в состоянии обеспечить работой лучшие научно-исследовательские организации, ставя перед ними конкретные задачи.

Государственная политика поддержки инновационной деятельности в условиях глобального экономического кризиса за счет бюджетных средств оказывается в основном для финансирования фундаментальных исследований. Лидерами фундаментальных исследований выступают федеральные лаборатории и университеты. По степени концентрации затрат инновационная сфера в США значительно опережает производственную.

Университеты США являются интеллектуальными центрами, в которых фундаментальные и прикладные исследования тесно связаны с подготовкой специалистов. Объемы государственной поддержки инновационной деятельности университетов США (вне зависимости «частных» или «государственных») значительно выше, чем в других странах, а степень «рационального использования» результатов интеллектуальной деятельности сотрудников университетов США самый высокий в мире. Основным достоянием университетов служит интеллектуальная собственность, коммерческая реализация которой является стимулом и дополнительным источником доходов университетов [13].

Для практической реализации политики университетов в вопросах получения доходов от инновационных разработок в большинстве университетов США созданы офисы по лицензированию и трансферу технологий. Основными функциями указанных офисов являются: трансфер перспективных технологий в промышленность, мотивация сотрудников университета в увеличении числа открытий и изобретений; финансовая поддержка исследовательской и учебной деятельности [13].

Существенным фактором эффективности университетских технологий является возможность выдачи эксклюзивной лицензии на инновационную разработку. Как правило, эксклюзивную технологию предоставляют малым компаниям, проявляющим агрессивный стиль в развитии бизнеса, давая возможность малым компаниям расширить влияние на рынке. Сложившаяся ситуация является дополнительным «инструментом» создания условий рыночной конкуренции.

Говоря о деятельности предприятий, связанных с вузами и об инновационной деятельности вообще, необходимо выделить ряд ключевых аспектов. В США для предпринимателей, планирующих осуществлять инновационную (внедренческую) деятельность, созданы правовые условия для получения кредита на основе бизнес-плана будущего предприятия и гарантий, выдаваемых соответствующими органами власти в рамках государственной программы. При получении информации о деятельности компании по соответствующей государственной программе может предоставляться долгосрочный кредит с фиксированной процентной ставкой для покупки недвижимого имущества, оборудования, технологий [8].

В США также существуют нормы права, позволяющие создавать программы предоставления гарантий под выделенные банками и различными фондами стартующим малым и средним предприятиям кредиты, займы, ссуды. Гарантии могут выдаваться по долгосрочным займам со сроками погашения 10–25 лет со ставкой не более чем 2,75% годовых, при этом конкретные условия могут обговариваться в каждом отдельном случае. Используются для этих целей частные инвестиционные компании и фонды, которым были выданы специальные лицензии [8].

Государством приняты законодательные положения, позволяющие различного рода фондам способствовать развитию страховых компаний, которые помогают малым предприятиям в случае чрезвычайных ситуаций (природных катастроф) гарантиями, займами на приобретение и восстановление недвижимого и движимого имущества, оказывать мелким, малым и средним компаниям-инноваторам информационную, правовую и иную помощь. Такая политика государства способствует увеличению размеров малых предприятий, их росту, увеличению акционерного капитала, превращению их в растущие фирмы.

В США значительно развита система законодательного обеспечения государственной политики в области стимулирования инновационной активности.



**Конституция США** представляет собой основу статутного права, объединяющего все законы, регламентирующие научную и инновационную деятельность государства.

**ФЗ «О бюджете США»** – главный источник финансирования федеральных долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных инновационных программ.

**Федеральные законы о бюджетах ведомств** содержат специальный раздел – «Расходы на НИОКР» для гражданских или военных целей соответственно.

**Федеральные законы о функциях ведомств** – регламентируют цели и задачи органов федерального правительства США.

Президент играет значительную роль в области законотворчества. Его **приказы** позволяют координировать инновационную политику государства.

**Закон о технологических инновациях Стивенсона-Уайдлера, 1980 г.** направлен на создание благоприятной среды для развития взаимовыгодной кооперации между частным и государственным секторами. Этот закон предоставил широкие полномочия Министерству торговли США по повышению роли технологических инноваций для коммерческих и государственных целей, поддержке трансфера технологий на национальном уровне [2]

**Закон о трансфере федеральных технологий, 1986 г.** направлен на совершенствование сотрудничества частного и государственного секторов. Согласно этому закону университетам, федеральным лабораториям, частным фирмам, консорциумам и правительствам штатов было предоставлено право заключать кооперативные соглашения на проведение совместных НИОКР [2].

**Закон о национальных кооперативных исследованиях, 1984 г.** уменьшил административные барьеры для проведения совместных (кооперативных) федеральных и промышленных исследований, что привело к образованию нескольких сотен консорциумов, занимающихся НИОКР [2].

**Закон о национальной конкурентоспособности при передаче технологий, 1989 г.** предоставил право федеральным лабораториям, находящимся на контракте с федеральным агентством, заключать другие договоренности с университетами и частным сектором [2].

**Законы-программы** представляют собой особый блок государственно-правового регулирования, предназначенный для развития и укрепления инновационного потенциала страны. Законы-программы, как правило, предусматривают общегосударственную и межведомственную координацию научно-технической, инновационной, промышленной политики [2].

Представленная автором система законодательного обеспечения сектора государственной политики на инновационную деятельность США не является всеобъемлющей, однако она позволяет нам отразить ключевые «блоки» американского законодательства об инновациях.

На наш взгляд, в условиях глобального экономического кризиса инновационная система США является наиболее устойчивой, поскольку для Соединенных Штатов характерны огромные по сравнению с другими странами расходы на НИОКР; государственная поддержка финансирования фундаментальных исследований; тесные взаимосвязи между компаниями и университетами.

При определении национальных приоритетов научно-технологической деятельности правительство США уделяет большое внимание сопоставлению собственного уровня технологического развития и других развитых стран, особенно в областях, отмечаемых экспертами как «критические» или наиболее важные на перспективу. Одной из ведущих экспертных организаций, функцией которых является информирование лиц, принимающих стратегические государственные решения, является Центр по оценке мировой технологии (WTEC) [4].

Основные национальные инновационные приоритеты открыто декларируются при каждой новой администрации, входят в ее предвыборную программу, а затем конкретизируются, корректируются в ежегодных докладах президента и провозглашаемых им «Инициативах». На данном уровне исполнительной власти разработка всех основных элементов научной политики администрации является компетенцией Управления научно-

технологической политики (OSTP) при Белом доме, которое привлекает экспертов из различных секторов науки и экономики.

Функциями данного Управления являются:

- консультации президента страны и членов его кабинета по вопросам воздействия науки и технологии на внутреннюю и международную политику;
- согласование межведомственных интересов в научно-технологической области и при распределении бюджета;
- привлечение экспертизы частного сектора с целью гарантирования экономического успеха, экологического качества и национальной безопасности от результатов федеральных инвестиций в сферу НИОКР;
- содействие сотрудничеству между правительствами различных уровней у себя в стране и других государств, а также между научными сообществами;
- оценка масштабов, качества и эффективности федеральных ассигнований на развитие науки и технологии.

В конечном счете можно сделать вывод: в США проводится активная инновационная политика с целью превращения инновационного потенциала страны в реальный фактор экономического роста на основе внедрения новейших научных результатов в производство с целью повышения конкурентоспособности продукции. Нормативно-правовое обеспечение инновационной политики находится на высоком уровне, базовый закон об инновациях был принят в 1980 г., что позволило скорректировать приоритеты инновационной деятельности согласно уровню других развитых стран.

С момента своего возникновения в 80-е годы как WTEC, так и созданный следом за ним Стэнфордский институт международных исследований специализировались, прежде всего, на анализе технологической гонки между США и Германией. Но в конце 90-х годов возобладало мнение о превосходстве США, подтвержденное немецкими аналитиками [4].

Политические лидеры Германии весьма озабочены своим отставанием от США в области инноваций. Кроме того, в условиях мирового финансового кризиса Германия столкнулась с теми же проблемами, которые волнуют и Россию. Это, в первую очередь, «утечка» квалифицированных ученых и исследователей в США, где созданы лучшие условия для проведения исследований и карьерного роста. Так, согласно оценкам, в настоящее время около 20 тыс. немецких исследователей с докторской степенью работают в Соединенных Штатах [10].

Государственная политика стимулирования приоритетов инновационного развития сформировалась в Германии в начале 90-х годов XX в. Ранее модель организации и финансирования инновационной деятельности была иерархической: университеты и крупные научно-исследовательские институты финансировались из бюджета на основе рекомендаций научных советов.

Периоды роста расходов и «технологического оптимизма» в правительственной политике нередко сменялись вниманием исключительно к тем направлениям, которые гарантировали относительно быструю отдачу в отраслях, где Германия была наиболее конкурентоспособна на мировом рынке [4]. Центральную роль в этом процессе всегда выполняло Министерство образования и науки (МОН), используя такие инструменты, как финансирование государственных программ, поддержка промышленных НИОКР через систему прямых и косвенных субсидий, и финансирование объектов научно-технической инфраструктуры.

Объединение Германии, растущие ресурсные ограничения, глобализация рынков, усиление конкуренции потребовали оптимизации использования ограниченных ресурсов. В Германии стали говорить о «целевой селективной политике и приоритизации определенных технологий», дистанцируясь, от планового подхода и вмешательства в рынок и «самоорганизующие» силы науки. Последнее предполагалось достичь прозрачностью политики, достаточностью и достоверностью информации, которая лежит в основе политических решений, и воздействием на те элементы технологического ландшафта, которые либо находятся в дорыночной стадии, либо связаны с высокими рисками

неопределенности. Эксперименты и структурные сдвиги в данном случае осуществляются в границах проектного и программного финансирования, и не затрагивают базовое финансирование институтов.

Значительная часть инновационных проектов в Германии осуществляются силами университетов, государственных институтов, объединенных в так называемые общества, и частными корпорациями [9, 12]. Крупные научно-технические проекты в области энергетики, авиации, медицины, молекулярной биологии, информатики и т.д. выполняются совместными командами исследователей университетов, государственных и частных институтов.

Совместное участие федерального правительства и правительств земель в финансировании таких проектов – также важная особенность Германии, которую рассматривают как фактор стабильности в ресурсном обеспечении науки. В сфере преимущественно государственного влияния находятся 750 НИИ, 345 высших школ, включая 92 университета. Наиболее крупные НИИ объединены в общества или ассоциации, которые являются и основными научными организациями в ФРГ, и основными объектами государственной научно-технической политики.

*Общество Макса Планка (MGP)* – оплот фундаментальной науки в Германии. В его составе – 80 институтов, научно-исследовательских агентств, лабораторий и рабочих групп. Специализация институтов – естественные науки, социальные исследования, биомедицина, химия, физика, технические науки. MPG обладает статусом независимой некоммерческой организации, которая поддерживает исследования в институтах общества.

В *Общество Фраунгофера (HGF)* входят 56 институтов преимущественно прикладных исследований, которые работают в основном (80%) по контрактам, как с правительством, так и с промышленностью. Основной задачей является быстрая передача и диффузия инноваций. В структуре расходов основную роль играют материаловедение, производственные технологии, информация и связь, микроэлектроника.

*Голубой лист (BLE)* представлен институтами имени Готфрида Вильгельма Лейбница, который состоит из 79 различных организаций «национального значения» и дополняет Общество Фраунгофера. Основная специализация – здравоохранение, транспорт, технические стандарты.

*Федеральные и земельные НИИ* – исследовательские институты, непосредственно подчиненные федеральному правительству или правительству земель, объединяют 55 организаций. Эта группа представлена национальными, земельными и муниципальными институтами и другими организациями, которые преимущественно работают по правительственным заказам. Они подчиняются различным ведомствам: МИДу, МВД и т.д. Так, несколько институтов, принадлежащих Министерству обороны, занимаются вопросами критических технологий военного характера.

Указанный перечень научных организаций Германии не является исчерпывающим. Он лишь позволяет в самом общем виде отразить систему субъектов государственной инновационной политики Германии в вузовском секторе, занимающемся, в том числе, научными исследованиями и прикладными разработками.

В условиях мирового финансового кризиса одним из главных залогов успеха инновационной активности в Германии является финансовая база. В ФРГ акцентировано внимание на создании сети региональных инновационных фондов с постепенным перенесением центра тяжести инновационной деятельности на малые и средние предприятия. Имея 146 технопарков и 800 источников финансирования инноваций, государство создало благоприятные условия для коммерциализации НИОКР, что обеспечило быстрый рост конкурентоспособности наукоемкой продукции. Государство стимулирует инновационную активность введением налоговых льгот на инвестиции, снижением таможенных пошлин на ввозимое научное оборудование, льготами на оплату коммунальных услуг, поддержкой предприятий малого и среднего бизнеса (МСП), а также другими аналогичными мерами [8].

В Германии, как и в США, создание новых малых и средних предприятий, осуществляющих, в частности, инновационную деятельность, поддерживается государством в различных формах, например:

- путем предоставления льготных кредитов и долгосрочных займов для начинающих предпринимателей;
- государственного участия в капиталах вновь создаваемых фирм;
- за счет дополнительного предоставления льготных кредитов вновь создаваемым МСП, ориентированным на выпуск наукоемкой и высокотехнологичной продукции;
- организацией консультационных пунктов для молодых предпринимателей.

Для повышения научного потенциала МСП в ФРГ с 1997 г. действует комплексная программа федерального правительства, включающая меры по облегчению процедур передачи фирмам научных разработок, подготовке научных кадров, участию в фиксировании собственных научных разработок МСП [8].

Приоритеты государственной политики Германии в области инноваций можно развить по нескольким направлениям:

- детальное распределение финансовых ресурсов по отраслям и подотраслям знаний (в немецкой статистике выделяется около 60 структурных элементов, которые с некоторыми оговорками можно считать адекватными соответствующим исследованиям и технологиям);
- государственные программы и «ведущие проекты»;
- финансирование образовательных программ университетов;
- госзаказы в промышленности;
- субсидии для исследователей в частных корпорациях и т.д.

Следует признать, что ни одно из указанных направлений не дает четкого представления о национальных и ведомственных государственных научно-технологических приоритетах, ни одно из них не девальвируется до уровня обычных технологий, за исключением ведущих проектов, на которые, однако, выделяется очень небольшая часть бюджетных расходов.

По абсолютным показателям государственного финансирования НИОКР лидируют три отрасли – космос, информационные технологии и исследования в интересах здравоохранения, на которые приходится около 50% всех гражданских общих расходов правительства на НИОКР. Показательно также, что даже в небольшой отрезок времени между 1995 и 2002 гг. произошли заметные сдвиги в приоритетах финансирования НИОКР из государственных источников в тех направлениях, которые были выявлены в результате осуществления нескольких программ прогнозирования технологического развития. Так, значительно снизилось и абсолютное и относительное финансирование технологий, которые у нас принято называть стратегическими, – это военные, авиакосмические, в области атомной энергетики. В то же время выросла роль исследований и технологий в интересах здравоохранения, биотехнологий и информатики [8].

Методом проб и ошибок в Германии пришли к выводу о необходимости многоступенчатой и многовариантной работы по оценке и прогнозированию передовых (критических) технологий. Приступая к этой работе, правительство взяло на себя оценку и исключение рисков по новым технологиям. Государство финансирует проекты, которые связаны с большими технологическими и экономическими рисками, особенно в дорыночной стадии, т.е. тогда, когда рыночный потенциал исследуемой области неизвестен. Предлагая такую финансовую поддержку, Министерство подталкивает промышленность к инвестированию в высокорисковые области.

В Германии приоритеты инновационной политики формировались в рамках нескольких этапов.

*Опросы Дельфи.* Ограниченное несколькими выборными областями исследование 1995 г. одновременно с аналогичным исследованием в Японии, в тесном сотрудничестве с японцами в целях проведения, по возможности, сопоставительного анализа. Япония была выбрана для сопоставления не случайно – там эти опросы проводят с 1971 г. раз в пять лет.

Кроме того, Япония наиболее близка к Германии по объему и структуре научных расходов. На практике эта работа выполнялась Институтом системного и инновационного анализа (который в свою очередь входит в Общество Фраунгофера) совместно с японским Агентством науки и технологий.

И в Японии, и в Германии опросные листы послали 3 тыс. экспертов, причем в японском случае ответили 80% респондентов, а в немецком – только 30%. Такая низкая активность немцев объясняется, с одной стороны, тем, что они не привыкли к вмешательству правительства в научный процесс, с другой – этому опросу не предшествовала разъяснительная работа. В то же время выборка ответов оказалась весьма репрезентативной по составу участников и сбалансирована между фундаментальной, прикладной науками и потребителями НИОКР [4].

Проект *«Технологии в начале XXI в. (Т–XXI)»* запущен в целях форсирования экономического роста на основе наукоемких отраслей. Координирует проект Институт системных инновационных исследований Общества Фраунгофера.

Используется методология «нормативного» метода системного анализа, основанная на так называемых *relevance trees* – методе анализа ситуаций, который позволяет определить уровни сложности или уровни иерархий. Для каждой критической технологии построено «дерево», связанное с областями применения критической технологии (гражданское машиностроение, транспорт), с научной основой (прорыв в объемах памяти компьютеров), с позициями технологии в иерархии и области «технологических совпадений» с позициями других критических технологий из списка. Технологии анализируются рабочей группой. В результате делается вывод об изменении или неизменности государственного финансирования инновационных проектов.

*Программа «Футур», проводимая правительством Германии* представляет собой процесс, в результате которого исследователи из разных научных сфер, эксперты, журналисты и просто заинтересованные лица вовлечены в интенсивный диалог о будущем НИОКР в контексте решения наиболее острых социально-экономических проблем. Формы применяются разнообразные – от рабочих встреч экспертов до больших финальных конференций. Обсуждение проходит в Интернете на специализированных форумах.

Проанализировав функционирование государственной инновационной политики в Германии, мы можем сделать следующий вывод: в ФРГ проводится эффективная государственная инновационная политика при минимизированном вмешательстве государства в инновационную сферу. Наиболее эффективным инструментом осуществления инновационной политики в Германии являются вузы, выполняющие значительную часть научных исследований.

Следует подчеркнуть, что в Великобритании, как и в ФРГ, государственные и корпоративные технологические приоритеты существенно различаются. Правительство весьма ограниченно вмешивается в инновационную динамику отраслей. Однако, осуществляя научно-технические и инновационные программы, государство не только готово взять на себя риски инвестирования в пилотные проекты с высокой неопределенностью, но и подает сигнал рынку, особенно частным промышленным инвесторам, о наиболее вероятных направлениях будущего спроса и предложения новых технологий.

В Великобритании на протяжении последних 30 лет стержнем экономической политики государства является стимулирование инновационной и деловой активности частного сектора в целях улучшения конкурентоспособности страны на мировых рынках. В соответствии с этим в государственной научной и инновационной политике выделились три основных направления: поддержка фундаментальных исследований и подготовка кадров; создание экономических стимулов для ускорения инноваций в частном секторе; стимулирование сотрудничества между различными субъектами национальной инновационной системы. Пример Великобритании интересен тем, что здесь успешно идут институциональные преобразования государственного сектора НИОКР, особенно по пути укрепления связей университетов и частной промышленности, стимулирования новых форм

кооперации между различными субъектами инновационного процесса, приватизации ряда государственных научно-исследовательских центров. Трансформация государственного сектора непосредственно связана с формулированием инновационной стратегии и использованием новых форм и методов отбора приоритетов [26].

В государственной политике Великобритании по отношению к финансированию инновационных разработок из бюджетных источников можно выделить два периода: сокращение бюджетного финансирования в 80–90-е годы и рост ассигнований на науку в начале XXI в.

Снижение бюджетного финансирования в конце прошлого века происходило за счет свертывания военных программ и ухода государства из сферы промышленных исследований. Основные пути реализации – реструктуризация государственного сектора инновационных исследований (сокращение административного аппарата в исследовательских разработках, приватизация и передача университетам ряда государственных исследовательских лабораторий) и уменьшение прямого субсидирования исследований в частном секторе. В итоге государственный сектор сконцентрировал усилия на фундаментальных исследованиях.

Однако, сжимая объем прямого инновационного финансирования, государство не ушло из сферы НИОКР как таковой, оно все в большей степени стало выполнять стимулирующие и координирующие функции по привлечению внебюджетных средств в исследования, обеспечивая инновационную среду по линии развития многосторонней кооперации в инновационном процессе.

Вместе с тем постоянное снижение ассигнований в государственном секторе НИОКР обусловило недофинансирование государственных НИИ, привело к устареванию и в ряде случаев к разрушению инфраструктуры НИОКР в университетах. (Основной объем государственных НИОКР в Великобритании проводится в университетах.) В начале XXI в. в государственной политике произошел перелом – правительство страны приняло решение о необходимости роста бюджетных расходов на науку и ускорение инновационного развития страны.

В 2004 г. английское правительство разработало долгосрочную национальную стратегию развития науки и инноваций на 2004–2014 гг. (Science & Innovation Investment Framework 2004–2014). Следует отметить две важные особенности данного документа: во-первых, это рамочная *инвестиционная* программа, во-вторых, она стала результатом совместной работы *трех министерств* – Казначейства (Министерства финансов), Министерства торговли и промышленности и Министерства образования и кадров при участии более 200 научных организаций. Основным звеном этой стратегии является увеличение доли национальных расходов на НИОКР в ВВП с 1,9 до 2,5% к 2014 г. в целях ликвидации разрыва между Великобританией и другими развитыми странами, и, прежде всего с США [6, 18].

Новая стратегия предполагает конкретные пути решения поставленной задачи по следующим основным направлениям:

- сохранение позиций страны как второго после США центра научных исследований, «подтягивание» отстающих направлений, дальнейшее развитие исследований мирового уровня в наиболее сильных «центрах превосходства» с привлечением иностранных инвестиций и зарубежных кадров;
- ориентация финансируемых государством исследований на удовлетворение нужд экономики и государственных услуг, включая большую ориентацию программ исследовательских Советов на потребителей НИОКР и улучшение процессов коммерциализации работ университетов и государственных центров;
- снижение разрыва в показателях интенсивности НИОКР и инновационной деятельности с американскими и европейскими компаниями с учетом их размера;
- расширение взаимопонимания с обществом по проблемам научных исследований и инноваций.

В рамках этих направлений правительством предусмотрен постоянный мониторинг соответствующих индикаторов и ход выполнения поставленных целей.

Следует отметить, что в Великобритании отсутствует специализированный правительственный орган, разрабатывающий приоритеты научно-технической и инновационной политики. Процедура определения приоритетов носит многоуровневый характер. Она заключается в установлении прямых и обратных связей между правительством, научным и деловым сообществами и широкой общественностью, в формальных и неформальных контактах и консультациях между правительственными органами, научной администрацией, экспертными группами. Немаловажное значение имеет и лоббирование интересов при принятии бюджетных решений. При подготовке рекомендаций используется мониторинг зарубежного опыта.

Главным министерством в области научно-технической политики является *министерство торговли и промышленности*, которое объединяет функции стимулирования инновационной деятельности в промышленности и развития научной базы страны. В составе министерства находится Управление по науке и технике (Office of Science and technology - OST), которое отвечает за научный бюджет страны, реализуемый в университетах и семи исследовательских советах (в области биотехнологии и биологических наук; технических и физических наук; медицины; окружающей среды; физики частиц и астрономии; социально-экономических исследований; Центральной лаборатории, обеспечивающей инструментальную базу). Советы, в свою очередь, на основе грантов финансируют исследования в университетах и собственных исследовательских лабораториях [4].

*Министерство образования и кадров* финансирует НИОКР и подготовку кадров в университетах на институциональной основе. Исследовательские советы, учитывая пожелания профильных министерств и частной промышленности (представители которых входят в состав руководящих органов Советов) разрабатывают рекомендации для OST при формировании научного бюджета и его распределении. Бюджетные приоритеты формируются на базе пятилетних планов, а с 90-х годов – с учетом долгосрочных прогнозных (на 15–30 лет) инновационных приоритетов [4].

Министерства и ведомства строят свою научно-техническую политику, исходя из собственных задач и стратегических целей. При определении приоритетов финансирования министерства учитывают рекомендации Управления по науке и технике, однако, в меньшей степени, чем исследовательские советы. В организационном механизме определения направлений финансирования не существует единообразия. В частности, в министерстве сельского хозяйства, окружающей среды и транспорта принят децентрализованный подход к формированию научной политики. Каждое подразделение имеет свой собственный исследовательский бюджет и самостоятельно определяет его распределение в соответствии с конкретной политикой подразделения. Напротив, в министерствах обороны и здравоохранения решение о приоритетах, содержании и балансе исследовательских программ принимается централизованно. Министерство торговли и промышленности (исключая OST) финансирует исследования и инновационную деятельность в частном секторе в основном на грантовой основе из четырех бюджетов: инновации, авиация, космос, энергетика. Для каждого из бюджетов разработан свой механизм принятия приоритетов, в котором участвуют как сотрудники министерства, так и внешние экспертные комитеты.

*Комитет высших чиновников*, отвечающих за науку в соответствующих министерствах (неформальное объединение) координирует научно-техническую политику в правительственных ведомствах. При премьер-министре функционирует консультативный совет по науке и технологии, занимающийся средне- и долгосрочными стратегическими проблемами государственной научно-технической политики. Его основная задача – анализ отдельных направлений и выработка рекомендаций по повышению эффективности государственной научной политики. (Восстановлен в 2003 г. в связи с возросшим вниманием государства к проблемам развития науки и инноваций и необходимости в стратегическом и межведомственном подходе). В Управлении по науке и технике организован специальный отдел, занимающийся установлением «контактов» между наукой и обществом.

Суть данного подхода заключается в том, что происходит определение не конкретных технологий, а направлений развития, многовариантности сценариев; осуществляется непрерывность этапов инновационного развития страны.

Предложенная автором схема основных элементов управления инновационной политикой Великобритании не является единственной. По нашему мнению ее использование позволяет отразить сущность английской политики в инновационной сфере.

Следует отметить, что правительства Великобритании и Германии весьма озабочены своим отставанием от США в области инноваций. Расходы на НИОКР в этих странах ЕС значительно ниже, чем в Соединенных Штатах. Однако Англия и Германия применяют комплексное использование различных механизмов поддержки инновационной активности. Использование таких методов, как налоговые кредиты и амортизационные скидки на НИОКР, венчурное финансирование инновационных компаний, субсидирование подготовки и увеличения мобильности научно-технических кадров, компенсируют недостаточные финансовые вложения компаний в инновационную деятельность [4].

Инновационные приоритеты Великобритании были определены при помощи программы «Форсайт», реализованной в период с 1991 г. по 1999 г. Программа была построена по дисциплинарному принципу и включала в себя анализ не только технологий, но и рынка. Она состояла из трех этапов.

На подготовительном этапе, в ходе многочисленных семинаров и консультаций разъяснялись цели и содержание «Форсайта», была сформирована экспертная база (эксперты подбирались в два этапа – правительство назначало ведущих экспертов, которые затем подбирали специалистов в своей конкретной области). На основе этой базы было сформировано 16 тематических комиссий, в состав которых вошли эксперты из промышленности, университетов и госсектора.

Во время самой главной, второй фазы тематические комиссии определяли достижения и слабые места в своих областях. Был проведен опрос по методу Дельфи среди 7 тыс. специалистов, результаты которого обсуждались на региональных и тематических семинарах. Каждая тематическая группа привлекала к своей работе еще 60–100 экспертов [4].

На третьем этапе в ходе многочисленных обсуждений головная группа, возглавляемая главным научным консультантом правительства Великобритании, на основе 360 рекомендаций, сформулированных отраслевыми группами, выделила 27 общих приоритетных тем для сотрудничества научного и промышленного сообществ, которые были сведены в шесть межсекторских стратегических направлений [4]:

- коммуникации и компьютеры (управление информационными потоками и моделирование, имитационные и комплексные системы);
- новые организмы, генетические продукты и процессы (биоинформатика, здравоохранение, стиль жизни);
- повышение эффективности управления (производственные и деловые процессы, корпоративная и личная информационная безопасность);
- необходимость сохранения окружающей среды и ресурсов (экологически чистые продукты и технологии, жизненный цикл производства и продукта);
- социальные тренды и влияние на них новых технологий (демографические изменения, изменения в структуре рабочих мест на производстве и «на дому»).

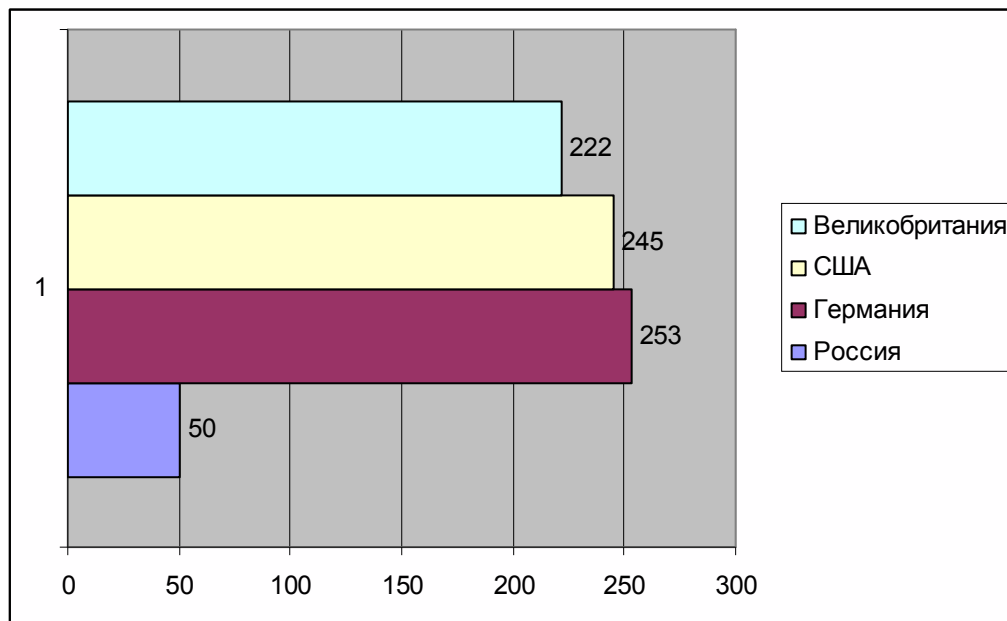
«Форсайт», таким образом, дал толчок к расширению сотрудничества между академическим сектором и промышленностью.

Таким образом, мы можем сделать вывод об эффективной системе государственной инновационной политики в Великобритании. Несмотря на вынужденное сокращение финансирования инновационной сферы правительство указанной страны разработало систему поддержки инновационных приоритетов так, что она компенсирует недостаточные финансовые вложения в инновационную деятельность.

Одной из наиболее важных проблем реализации инновационной политики является финансирование инновационных разработок. Сопоставим внутренние затраты на



инновационные исследования и разработки в России и уже рассмотренными нами странами ОЭСР в расчете на одного исследователя в 2009 г.



**Рис. 1. – Внутренние затраты на исследования и разработки в расчете на одного исследователя в России и некоторых странах ОЭСР в 2009 г. (тыс. долларов) [4]**

Мы видим, что доля внутренних затрат на исследования и разработки в России в 4,5 раза меньше, чем в США, в 5 раз меньше, чем в Германии и 3,5 раза меньше, чем в Великобритании.

Для понимания сложившейся ситуации в сфере финансирования инновационной деятельности нам следует выделить несколько основных этапов, предшествовавших современным представлениям о государственном регулировании инновационной деятельности.

В начале 90-х гг. XX века государственное регулирование и финансирование в области инновационной политики имело в своей основе простую схему. Объем бюджетного финансирования в области инновационной деятельности рассчитывался, исходя из директивно устанавливаемого количества научных работников в стране и среднего планового норматива материально-технического оснащения штатного рабочего места в научной организации. Правовое регулирование деятельности в области инновационной деятельности определялось целями и нуждами государства. Главную роль играла политическая воля, аранжированная инструкциями, методическими указаниями и рекомендациями. Подзаконные акты государственных органов исполнительной власти использовались чаще, чем нормы законов. Тексты законов во всех важнейших для практики случаях отсылали гражданина к актам министерств и ведомств. Особенностью правовой идеологии государственного управления, доминирующей в указанный исторический период, являлось уравнивание минимальных доходов внутри каждого из слоев населения, выделенных по формальным признакам (по профессиональной принадлежности, стажу работы или иным факторам) [25].

Правовая система страны в целом и, в частности, конкретное содержание отдельных норм инновационной деятельности отражали экономическое и политическое устройство страны, когда единственным координатором, работодателем и социальным партнером для участников научно-исследовательского процесса было государство. Законодательство в области науки постоянно прирастало требованиями, распространяющимися на участников

образовательной и научной деятельности разного рода доплаты, льготы и иные преференции, относящиеся к пенсионному, жилищному или другим отраслям права<sup>1</sup>.

После социально-политических реформ начала 90-х годов XX века правила финансирования в области образования и науки в целом сохраняли прежнюю схему, но бюджетные назначения перестали исполняться. Для компенсации недостачи бюджетных ассигнований учреждениям, осуществлявшим инновационные разработки, разрешили использовать средства, полученные в результате предпринимательской деятельности. Были введены налоговые льготы в области образования и науки, чтобы компенсировать бюджетные назначения. Проникновение либеральных тенденций в правовую идеологию российских законодателей имело своим результатом инкорпорацию ряда не свойственных прежде концепций и идей в тексты законов России. Стали появляться цитаты и обороты из зарубежной юридической практики, а также принципы и положения, по своей обоснованности и лексике напоминающие декларации [15].

Правовые новшества не всегда были обеспечены экономическими, материально-техническими или кадровыми ресурсами. Нормы бюджетного и налогового законодательства, административного, трудового и иных отраслей права стали занимать самостоятельное положение в текстах отраслевых законов в области образования и науки. Примером может служить появившийся в этот период закон «О науке и государственной научно-технической политике». Указанная тенденция узаконена вследствие принятия Федерального закона от 9 июля 1999 года № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации», где указано: «Законодательные акты Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие Кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу» [15].

Подобные заимствования из иных разделов правовой системы России способствовали возникновению коллизий и противоречий. Юридические несоответствия выправить не удавалось, так как даже федеральный бюджет не исполнялся, что позволяло в любой момент признать не действующим любой договор вследствие обстоятельств непреодолимой силы.

В современных условиях одной из наиболее актуальных нерешенных проблем инновационной политики является механизм взаимодействия государства и общества в инновационной сфере. Одним из возможных способов решения указанных проблем могут быть объединения ученых на основе создания общественных академий наук (ОАН). Их создание началось с 1990 года и происходило по инициативе известных ученых России при поддержке государства. Многие признанные ученые, среди которых более ста действительных членов Российской академии наук и других государственных академий наук по настоящее время активно принимают участие в деятельности целого ряда ОАН.

Положительным примером консолидации научной мысли может служить достижение согласия в области биомедицины, выраженного в декларации между Российской академией медицинских наук с сильными отделениями медико-биологического профиля ведущих общественных академий: Российской академией медико-технологических наук, отделением медицинской квалиметрии Международной академии информатизации, Российской академией естественных наук (секция биомедицины) и т.д. При этом, многие академики РАН и РАМН, других государственных академий являются одновременно действительными членами общественных академий, что позволяет достичь более высокой согласованности и координации действий.

Международная академия наук Высшей школы (МАН ВШ) внесла значительный вклад в сохранение и интеграцию в 90-е годы систем образования государств-участников СНГ, не позволив с распадом СССР основательно развалиться системам образования бывших союзных республик. В настоящее время МАН ВШ имеет большой авторитет в странах СНГ, работает над проблемой создания образовательного кодекса стран СНГ [14].

---

<sup>1</sup> См.: О некоторых современных проблемах науки и образования в России. Аналитический вестник ГД ФС РФ. – М., 2005.

Академия электротехнических наук Российской Федерации (АЭТН РФ) успешно реализует одну из основных целей своей деятельности – оказание влияния на формирование научно-технической политики в области электротехнических наук. Работа ведется в тесном взаимодействии с Российской академией наук, ее отделением физико-технических проблем, энергетики, а также министерствами, агентствами оборонного комплекса. Научные проблемы анализируются на совместных сессиях с отделениями РАН. Реализация уставных положений требует от академии деятельности в формировании каких-либо федеральных и региональных научно-технических программ. Одной из последних работ, которую было поручено выполнить АЭТН РФ, являлось проведение экспертизы разработанной стратегии развития энергетики России до 2020 года.

Таким образом, опираясь на приведенные положительные примеры деятельности ряда ОАН, следует заключить, что появление в научном мире с 90-х годов общественной составляющей науки – ни что иное, как веление времени, объективная необходимость. И будет ошибкой тормозить ее развитие.

Одновременно с этим не может не тревожить своеобразная ситуация, сложившаяся в общественном секторе науки, которую следует глубоко проанализировать и предпринять ряд мер по устранению возникших негативных тенденций. Речь идет о тех явлениях, которые все более имеют место при упоминании термина «общественная академия».

Глубокую озабоченность ученых вызывает факт значительного роста количества общественных академий.

Полностью отсутствует управляемость действий в определении содержания деятельности ОАН. Зачастую происходит дублирование в названии академий. Так, Минюстом России зарегистрировано восемь экономических академий, три медицинских, пять академий экономической управленческой деятельности, четыре педагогических, три экологических, четыре инженерных, три академии информационных и т.д. Вероятно, ряду общественных академий имеет смысл объединиться, что позволит иметь более правдоподобное их количество в 10–12 учреждений. Далекое не везде во вновь образованных академиях кадровый потенциал соответствует академическому уровню. Если в 16-ти известных общественных академиях наук объединено 25 тыс. докторов наук и профессоров, в наиболее известных академиях: РАЕН, РИА, АЭТН РФ, – в основном работают доктора наук и профессора, то, вместе с этим, есть и такие академии наук, где трудится всего два доктора наук и 500 членов академии, не имеющих ученой степени вообще [22].

Похожая ситуация наблюдается в Москве. Городской Регистрационной палатой, занимающейся регистрацией некоммерческих организаций, зарегистрировано 420 организаций, в названиях которых содержится слово «академия», около 40 – педагогических, 18 – инженерных и т.д. По существу, эти зарегистрированные некоммерческие организации правильнее было бы именовать как ассоциации, некоммерческие партнерства [22].

Данное явление имеет место и во многих других регионах Российской Федерации. Справедливо возникает вопрос о причинах сложившегося положения и путях выхода из него. Среди условий, породивших большое количество замечаний по поводу деятельности общественных академий, их регистрации, статуса, необходимо отметить отсутствие тесного взаимодействия государственного и общественного секторов науки, недостаточный контроль со стороны Минюста России, несовершенство процедуры регистрации, отсутствие в Федеральном Законе «О науке и государственной научно-технической политике» ясности по поводу основных направлений деятельности и четко обозначенного круга обязанностей ОАН.

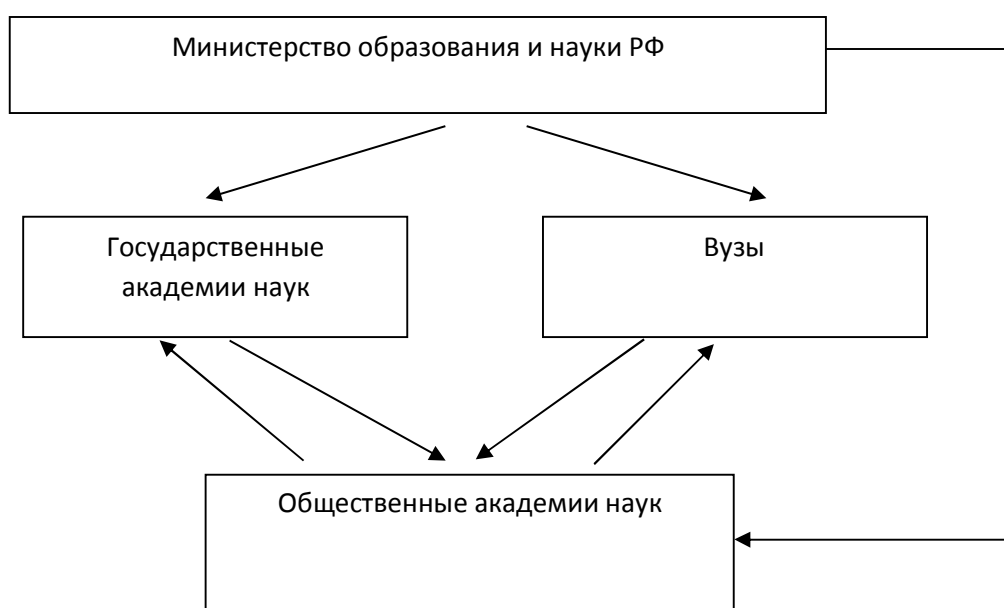
Острой критике подвергается имеющее место неправомерное использование термина «академик» для установления членства в организации и деятельность негосударственной системы аттестации научных и научно-педагогических кадров по присуждению ученых степеней доктора и кандидата наук.

Государственная Дума несколько раз обращалась к Правительству Российской Федерации (к примеру, письмо от 24.10.94 №11-06-46; парламентский запрос «О практике необоснованного присвоения ученого звания» от 14.06.00 №2.12-18/24) с запросом о

правомерности присвоения и использования различными общественными объединениями академических званий, ученых степеней и званий. В настоящий момент ситуация не изменилась [14].

Продолжается использование определения «академик» для отражения факта избрания (членства) в общественных объединениях («академиях»), что во многих случаях дезориентирует общественность. Взаимодействия с общественными академиями еще более осложняются тем, что имеются случаи присуждения ими на платной основе ученых степеней доктора и кандидата наук, с выдачей дипломов, внешне соответствующих государственным дипломам доктора и кандидата наук. Несомненно, все вышеприведенные факты наносят ущерб высокому авторитету российской научной и инновационной системы.

До настоящего времени научный общественный сектор науки недостаточно интегрирован в единую систему российской науки. Отсутствует гибкий механизм использования научного потенциала ОАН в подготовке кадров высшей квалификации. Имеющиеся научные достижения ряда передовых ОАН не обобщаются и недостаточно пропагандируются в средствах массовой информации.



**Рис. 2. - Механизм взаимодействия органов государственной власти с государственными академиями наук, ОАН и вузами<sup>1</sup>**

ОАН могут внести достойный вклад в развитие отечественной науки при условии своей внутренней консолидации, тесного сотрудничества с российскими академиями наук, имеющими государственный статус, а также при наличии государственной поддержки.

Механизм взаимодействия органов государственной власти и ОАН существует и включает в себе опыт проводимых совместных научных исследований общественными академиями наук с АН и вузами, имеющими государственный статус. Представим его на рисунке.

Существуют прецеденты обращений органов государственной власти в академии наук, имеющие государственный статус, с предложением шире привлекать ОАН к выполнению научно-исследовательских работ в соответствии с тематикой академий.

Однако существующий механизм государственной поддержки следует дополнить следующими действиями и элементами:

- рекомендовать средствам массовой информации шире пропагандировать достижения общественного сектора науки;

<sup>1</sup> Составлено автором

- разработать предложения о внесении дополнений в ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», отражающих основные направления деятельности и круг обязанностей общественных академий наук;
- обратиться в Минюст России с предложением разработать более четкий порядок регистрации общественных академий наук с учетом рекомендаций наиболее авторитетных общественных академий наук, а также осуществлять постоянный контроль за соответствием деятельности общественных академий наук зарегистрированному уставу;
- признать целесообразным проведение общественной аккредитации общественных академий наук.

Еще одной проблемой государственной инновационной политики в контексте взаимодействия общества и государства является отсутствие стабильной технологической инфраструктуры, призванной создать условия для доступа малых предприятий к государственным ресурсам.

Сюда относятся технопарки и инновационно-технологические центры (ИТЦ) которые в основном обеспечивают доступ к производственным площадям, и инновационно-технологические комплексы, дополнительно обеспечивающие также доступ к финансовым ресурсам, для обеспечения функционирования инновационных проектов.

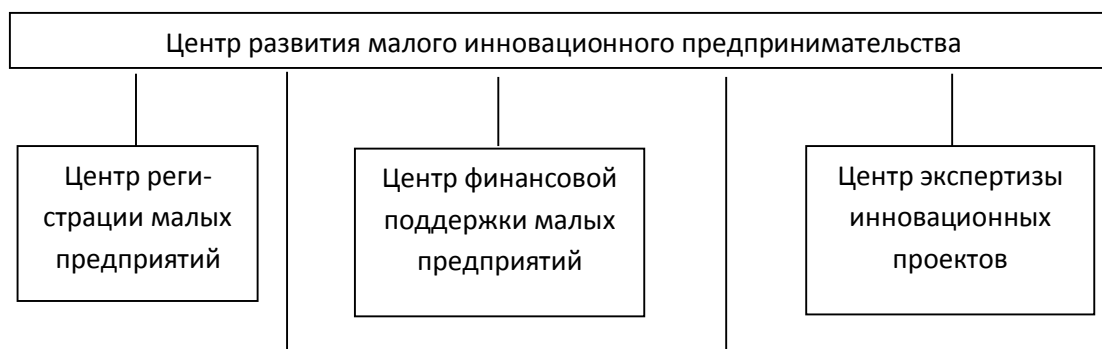
Одной из проблем существующей технологической инфраструктуры является то, что в технопарках и ИТЦ практически отсутствует ротация малых предприятий (МП), то есть, малое предприятие, будучи включенным в технопарк, остается в нем неопределенно долго. Это связано с отсутствием в большинстве регионов рынка производственных площадей, и МП вынуждено «держаться» за площади технопарка до тех пор, пока это возможно. Следствием такой ситуации является то, что, с одной стороны, через некоторое время прекращается рост объемов производства МП, расположенного в технопарке, а с другой – прекращение роста количества МП.

В качестве реальной альтернативы для решения означенной проблемы можно рассмотреть строительство промышленных парков – набора стандартных модулей, оснащенных необходимыми коммуникациями и производственной инфраструктурой, где МП могли бы для начала арендовать, а при наличии финансовых возможностей выкупить производственные площади. Другой вариант обеспечения доступа к производственным площадям – организация промышленных парков на базе пустующих или простаивающих предприятий, которых достаточно много практически во всех регионах. Такие проекты уже начинают реализовываться в ряде регионов.

Для усиления взаимосвязи малых инновационных предприятий с государственными структурами необходимо функционирование *консалтинговых организаций*. Важность этих структур для обеспечения инновационной деятельности заключается в том, что инновационная деятельность имеет много специфических особенностей, знание которых приобретаются только с практическим опытом. Создание малых инновационных предприятий (МИП) «непрофессиональными» менеджерами приводит к тому, что «выживаемость» таких предприятий обычно бывает невысока. Поэтому обеспечение доступа к профессиональным консультациям представляется одной из возможностей повышения эффективности использования средств, направляемых на инновационное развитие, а также для более эффективного отбора общественно значимых инновационных проектов.

В настоящее время в Российской Федерации существует большое количество консалтинговых структур для МИП, разновидностью которых являются Центры развития малого инновационного предпринимательства.

Типовые подразделения указанных центров представлены на рисунке.



### **Рис. 3. -Подразделения центров развития малого инновационного предпринимательства<sup>1</sup>**

Они призваны выполнять следующие функции:

- оказывать помощь при регистрации малых инновационных предприятий;
- осуществлять финансовую поддержку МИП;
- проводить экспертизу различных инновационных проектов;
- готовить кадры для субъектов малого инновационного предпринимательства.

Основные проблемы, которые начали проявляться с началом развития сети Центров развития малого инновационного предпринимательства, заключаются в отсутствии квалифицированных кадров для их комплектования. Как правило, менеджмент ЦРП не знает, как организовать практическую работу по коммерциализации разработок, имеет слабое представление о существующих возможностях взаимодействия МИП с государством. Если параллельно с созданием ЦРП не будут приняты меры по обучению персонала, эффективность работы созданной сети будет невелика.

Если же проблема кадров будет решена, ЦРП могут стать одним из важных структурных элементов, стимулирующих развитие инновационной деятельности в регионах.

Определяя направления развития кадровой политики, необходимо обеспечивать сбалансированную подготовку кадров по всем направлениям, обеспечивающим инновационную деятельность. Тем не менее, в качестве одной из основных проблем следует отметить, что в настоящее время большинство инновационных предприятий (как крупных, так и малых) не обладает специалистами, которые могут грамотно обеспечить продвижение наукоемкой продукции предприятий на рынок. Общая потребность в таких кадрах составляет несколько десятков тысяч человек. В настоящее время проблема решается путем ведения целенаправленной работы по подготовке таких кадров с горизонтом планирования 5–10 лет (время на базовое обучение кадров и приобретение ими практических навыков работы).

Сейчас подготовку специалистов в области менеджмента и маркетинга высокотехнологичного производства ведут десятки вузов страны, однако эффективность этой работы невелика. Лишь небольшое число выпускников идут работать по специальности, существуют значительные проблемы даже с комплектованием небольшого числа центров трансфера технологий. Комплектация их, как правило, происходит специалистами, которые отбираются по практической пригодности к выполнению стоящих перед ЦРП задач и функций.

Следует отметить дефицит квалифицированных преподавателей для подготовки кадров. Во многих вузах преподавание ведут специалисты, не имеющие практического опыта в тех вопросах, которым они обучают студентов. Обучение ведется по зарубежным разработкам и пособиям, не отражающим в полной мере российскую специфику и реалии, в результате чего формируется сообщество выпускников-специалистов, которым потом в течение нескольких лет приходится набирать опыт методом проб и ошибок.

Еще одной проблемой является то, что консалтинговые структуры включают в себя ряд других подразделений, не ориентированных непосредственно на поддержание инновационной деятельности и имеющих универсальный характер. Используя указанные

---

<sup>1</sup> Составлено автором

подразделения, руководители ЦРП стремятся извлекать прибыль из указанных организаций и не стремятся поддерживать инновационную деятельность малых предприятий.

В сложившейся ситуации необходимо продумать, так называемую, стратегию межсекторного партнерства (МСП), представляющую собой системный комплекс форм, методов и средств по обеспечению конструктивного сотрудничества трех подсистем: «государство» — «бизнес-структуры» — общество, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой посредством множества формальных и неформальных методов, каналов коммуникации, приемов, связей. Главным стимулом такого взаимодействия является осознание наличия взаимозависимости и общности ресурсов, а также общей стратегической целевой установки — повысить благосостояние общества в целом и отдельной группы интересов (в нашем случае инновационных) в частности [1].

Идея МСП является новой. Существует мало публикаций, в которых дается четкое описание концепции, формируются принципы и выстраивается теоретическое обоснование. К тому же приоритет разработчики отдают экономическому аспекту взаимодействия НКО, бизнеса и государства, поскольку генезис концепции МСП связан с анализом сущности буржуазных отношений и поиском механизмов их бесконфликтного урегулирования.

Рассматривая проблему создания МСП с точки зрения управления государственной инновационной политикой, отметим, что необходима артикуляция интересов сторон, предусматривающая ряд этапов [1]:

- установление интересов каждого из возможных партнеров. Взаимодействие невозможно, если партнер заинтересован в деструктивном воздействии на тех субъектов или групп субъектов, для которых значимо решение социальной проблемы;
- явно обозначенное стремление каждой из сторон найти решение проблемы за счет взаимодействия;
- осознание сторонами, что объединение их сил и средств дает синергетический эффект: целое больше суммы его частей.

Анализ формирования и развития государственной политики в отношении наукоградов дает основание характеризовать этот процесс в целом как противоречивый и непоследовательный. Основным противоречием является резкое расхождение между официальными документами и практикой их реализации. Поэтому говорить о государственной политике в отношении наукоградов как о целостном явлении можно лишь с определенной долей условности.

Государственная поддержка территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала должна определяться целью создания и развития на данных территориях инновационных хозяйственных систем. Стратегия выхода соответствующих муниципальных образований (наукоградов) на бездотационный уровень является задачей всех органов местного самоуправления и не отражает специфику указанных территорий как элементов российской инновационной системы. Основным критерием результативности государственной поддержки наукоградов является обеспечение устойчивого развития выпуска высокотехнологичной продукции, конкурентоспособной на мировом рынке. Вместе с тем, на практике государственная поддержка развития данных территорий зачастую имеет иную направленность.

Парадоксальность ситуации с государственной поддержкой наукоградов Российской Федерации состоит в том, что устойчивый механизм ее оказания в настоящее время предусмотрен только в части решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Данный подход, предусматривающий развитие наукоградов Российской Федерации как муниципальных образований, закреплен в федеральных законах.

В начале 90-х годов XX века кризисное состояние научно-производственных комплексов наукоградов оказало значительное воздействие на социально-экономическое положение данных городов. Наукограды, в связи с градообразующим характером их научно-производственных комплексов, можно отнести к группе так называемых «монопрофильных городов», или «моногородов».

«Моногорода» – одно из наиболее употребляемых названий самой крупной в России группы городов, типологическим признаком которых является аномально высокая зависимость социально-экономической ситуации от деятельности одного-двух градообразующих предприятий. В Российской Федерации по различным оценкам существует от 330 до 800 монопрофильных поселений. К «моногородам» помимо наукоградов можно отнести, например, и так называемые «шахтерские городки» – центры угольной промышленности, и городки – центры текстильной промышленности. В данной связи наличие в наукоградах градообразующего научно-производственного комплекса нельзя назвать особенностью осуществления в данных муниципальных образованиях местного самоуправления [16].

Также нельзя назвать особенностью осуществления местного самоуправления в наукоградах выпадающие доходы местных бюджетов от льгот, установленных федеральным законодательством для организаций их научно-производственных комплексов по местным налогам. Установление на федеральном уровне льгот по местным налогам – земельному налогу и налогу на имущество физических лиц – для градообразующих организаций приводит к значительным потерям доходов бюджетов не только наукоградов, но и других муниципальных образований.

При этом для научных организаций в последнее – время отменены некоторые льготы по местным налогам: Например, с 1 января 2006 года отменено освобождение от уплаты земельного налога научных организаций Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств. Это новшество касается земельных участков, находящихся под зданиями и сооружениями, используемых ими в целях научной (научно-исследовательской) деятельности.

Таким образом, согласимся с мнением И.В. Макеевой о том, что основания, достаточные для определения наукоградов Российской Федерации как группы муниципальных образований с особенностями осуществления местного самоуправления и предоставления в связи с этим государственной поддержки преимущественно для развития на их территориях местного самоуправления, отсутствуют. Это отличает наукограды Российской Федерации от закрытых административно-территориальных образований, в которых действительно имеются особенности осуществления местного самоуправления. При этом бюджетам закрытых административно-территориальных образований компенсируются дополнительные расходы, связанные с общей социальной компенсацией проживания или работы граждан в условиях особого режима закрытого административно-территориального образования и потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом [3].

Отсюда вытекает следующее: хотя границы территории с высокой концентрацией научно-технического потенциала целесообразно привязать к границам муниципального образования, основной целью государственной поддержки данной территории должно являться ее инновационное развитие.

При этом необходимо учитывать, что создание благоприятных правовых, экономических, социальных, информационных условий осуществления инновационной деятельности, в совокупности формирующих благоприятный инновационный климат, в связи с разграничением полномочий входит в компетенцию не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Поскольку вопросы местного значения являются вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и затрагивают сферы образования, охраны здоровья, культуры, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, эффективное решение данных вопросов органами местного самоуправления является важной частью механизма создания и развития благоприятного инновационного климата в наукоградах.



Поддержим мнение В.В. Путина, высказанное им на заседании Совета по развитию местного самоуправления 1 февраля 2008 года, о том, что «... главное – обеспечить в будущем конкурентоспособность нашей экономики, нашей страны и в ближайшей, и в среднесрочной перспективе, а мы не сможем обеспечить никакой конкурентоспособности, если не перейдем на инновационный путь развития экономики. В свою очередь, инновационный путь развития экономики невозможен без инвестиций в человека: в образование и в здравоохранение» [23].

Например; инновационное развитие наукоградов Российской Федерации требует эффективного решения вопросов местного значения, обеспечивающего благоприятные условия жизнедеятельности для работников градообразующих научно-производственных комплексов и членов их семей путем, создания необходимых жилищных условий, обеспечения учреждениями культуры, образования, здравоохранения.

Многие организации научно-производственных комплексов наукоградов (например, международная межправительственная научно-исследовательская организация Объединенный институт ядерных исследований в Дубне) принимают активное участие в международном научном сотрудничестве, что требует соответствующего уровня благоустройства данных муниципальных образований (своевременный ремонт автомобильных дорог и т.п.).

Некоторые организации научно-производственных комплексов наукоградов представляют потенциальную опасность с точки зрения возможности возникновения техногенных аварий и экологических катастроф, в связи с чем необходимо решение соответствующих вопросов местного значения, в частности, по развитию системы очистных сооружений. Вместе с тем, необходимость эффективного решения данных вопросов не является особенностью осуществления в наукоградах местного самоуправления.

Из изложенного следует вывод о необходимости комплексного подхода к осуществлению государственной поддержки инновационного развития территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала, предусматривающего оказание данной поддержки как в рамках государственных полномочий, так и путем эффективного решения вопросов местного значения.

При этом целесообразно поддержать мнение Г.К. Сарафалиева, утверждающего, что в настоящий момент не может применяться программный подход к развитию данных территорий, предусматривающий утверждение соответствующих программ и осуществление их мероприятий органами всех уровней публичной власти за счет средств соответствующих бюджетов [12].

Указанный программный подход не согласуется с принятой в настоящее время системой правового регулирования, установленной Федеральными законами от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Расходные обязательства субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с данными федеральными законами определяются их полномочиями [12].

В данной связи не представляется возможным возвращение к утверждению и реализации программ развития муниципальных образований как наукоградов, в соответствии с которыми ранее предусматривалось осуществление государственной поддержки наукограда. Указанные программы должны были предусматривать мероприятия с финансированием за счет средств бюджетов различных уровней. Соответствующие соглашения между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления муниципального образования, определяли полномочия, обязательства и ответственность сторон по реализации программы развития муниципального образования, порядок финансирования программных мероприятий, а также другие вопросы, решение которых имеет важное значение для реализации программы развития наукограда.

Установив необходимость комплексного подхода к осуществлению государственной поддержки инновационного развития территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала как в рамках государственных полномочий, так и путем эффективного решения вопросов местного значения, следует определить возможность оказания такой поддержки.

В данной связи следует отметить ошибочность мнения Долиной Н.В. о том, что осуществление государственной поддержки, развития наукоградов должно осуществляться в полном объеме органами местного самоуправления, в связи с чем она предлагает установить Федеральным законом от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» дополнительные вопросы, местного значения в наукоградах Российской Федерации в сфере науки и техники или дополнить данный федеральный закон положениями, предусматривающими передачу отдельных государственных полномочий наукоградов [3].

Вместе с тем, установление вопросов местного значения в сфере науки и техники противоречит статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой вопросы местного значения являются вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [13].

Вопрос о передаче органам местного самоуправления наукоградов отдельных государственных полномочий в сфере науки и техники активно обсуждался на различных конференциях, совещаниях, соответствующий законопроект разработан Законодательным Собранием Калужской области. Однако целесообразность осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий в сфере науки и техники вызывает сомнение в связи с большим объемом данных полномочий, а также их характером, не соответствующим квалификации муниципальных служащих.

Обратная ситуация – осуществление всех полномочий по оказанию государственной поддержки развития наукоградов, в том числе в части решения вопросов местного значения, только органами государственной власти – невозможна, поскольку решение органами государственной власти вопросов местного значения противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления.

Таким образом, по итогам рассмотрения вариантов государственной поддержки инновационного развития наукоградов, можно сделать вывод о необходимости оказания данной поддержки как органами государственной власти в соответствии с их полномочиями, так и органами местного самоуправления в рамках установленных вопросов местного значения за счет средств соответствующих бюджетов.

Создание федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления общих правовых, экономических, социальных, информационных условий, благоприятных для осуществления инновационной деятельности, содействует инновационному развитию всех территорий вне зависимости от их значения для российской инновационной системы.

В настоящее время на федеральном уровне институциональная основа государственной поддержки инновационного развития территорий с высокой концентрацией научно-технического потенциала в более или менее целостном виде сформирована только в отношении наукоградов Российской Федерации в виде Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Региональные научно-технические и инновационные программы и проекты, предусматривающие поддержку инновационного развития территориальных элементов региональных инновационных систем, могут быть организованы и осуществлены в рамках соответствующего полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Результаты функционирования научно-производственных комплексов наукоградов исторически влияют на развитие определенных отраслей, что учитывается органами государственной власти при принятии решений. Например, в феврале 2008 года Президентом Российской Федерации принято решение о формировании на территории наукограда Жуковский национального центра авиастроения на основе использования и развития потенциала города Жуковского как наукограда, расположенных на территории городского округа Жуковский научных учреждений, учебных заведений, организаций промышленности и других организаций, а также на основе модернизации имеющихся и создания новых объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры [11].

При этом нужно подчеркнуть, что органы государственной власти должны не только развивать организации, которые уже функционируют на территории с высокой концентрацией научно-технического потенциала, но и привлекать на данную территорию новые организации, а также соответствующих специалистов, что содействует их взаимодействию между собой и достижению лучших результатов в развитии определенных отраслей.

Другими словами, эффективное (в интересах России) использование интеллектуального потенциала наукограда – это не только задача наукоградского сообщества, но и государства в лице конкретных органов государственной власти.

Одним из приоритетных направлений в решении данной проблемы является создание нового наукограда (инновационного центра) – Сколково. Как отмечается организаторами данного проекта, основным назначением Сколково является недопущение оттока лучших умов России в другие страны.

По замыслу создателей проекта, российская «кремниевая долина» будет способна собрать воедино лучшие российские и иностранные компании, которые будут работать в новых направлениях. Всем компаниям будут созданы улучшенные условия для работы, что позволит не тратить время на решение бытовых и организационных проблем. От ученых и разработчиков требуется решение поставленных задач, которые будут способны внести в современные технологии новейшие разработки [20].

Российские компании получают льготы по налогам, таможенные льготы, по прибыли и НДС. Это позволит привлечь лучших специалистов, как из России, так и из-за рубежа. При этом организаторы отмечают, что Сколково будет пилотным проектом, а в дальнейшем такие инновационные центры планируется открыть вблизи крупных городов во всех регионах России.

Однако указанная государственная инициатива периодически подвергается различного рода критике. К примеру, в различных источниках отмечено, что на территории Российской Федерации достаточное количество наукоградов, обладающих высоким научно-техническим потенциалом и более привлекательных для молодых специалистов, чем инновационный центр «Сколково» [21].

Проанализировав основные проблемы реализации государственной инновационной политики в России при сопоставлении их с зарубежным опытом, мы можем сделать следующие выводы:

- одной из наиболее важных проблем реализации государственной инновационной политики является финансирование инновационных разработок;
- не менее важной проблемой реализации ГИП в РФ служит взаимодействие государства и общества в инновационной сфере. Одним из возможных способов решения указанных проблем могут быть объединения ученых на основе создания общественных академий наук (ОАН);
- формирование и развитие государственной политики в отношении территорий с высокой концентрацией научного потенциала дает основание характеризовать этот процесс в целом как противоречивый и непоследовательный. Основным противоречием является резкое расхождение между официальными документами и их практической реализацией. Поэтому указанная проблема может рассматриваться в качестве приоритетного направления инновационной политики в РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Баталова Ю.В. Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти и управления в России : дис. ... канд. полит. наук. – М.: 2004.
2. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования / Рос. акад. наук. Ин-т Соедин. Штатов Америки. – М.: Наука, 2002.
3. Долина Н.В. Организационно-экономический механизм стратегического управления крупными инновационными комплексами: На примере наукограда РФ Королёва : дисс... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 153.
4. Дынкин А.А. Инновационные перспективы США, ЕС, Японии : технологические приоритеты и методология их формирования / Рос. акад. Наук. М.: ИМЭМО РАН 2004.
5. Емелин Н.М. Основы планирования и организации выполнения научно-исследовательских работ. М.: Интерфизика, 2006.
6. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности. – М.: ГУУ, 2010.
7. Инновационные приоритеты государства / под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. – М.: Наука, 2005.
8. Инновационный путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. – М.: Наука, 2005.
9. Миндели Л.З., Хромов Г.С. Состояние и эволюция научно-технических систем в промышленно развитых странах. – М.: ИПРАН РАН, 2008.
10. Поселянова Е.А. Развитие механизмов повышения инновационной активности экономических систем : дис. ... канд. эконом. наук. – Самара, 2007.
11. Рубвальтер Д.А. Управление научно-техническим комплексом / под ред. Г.Б. Клейнера. – М.: Изд. РУДН, 2008.
12. Сарафалиев Г.К. и др. Наукограды России : сборник аналитических материалов и нормативных правовых актов / Федеральное Собрание Российской Федерации, Гос. Дума, Ком. Гос. Думы по вопросам местного самоуправления. – М.: Изд. Гос. Думы, 2008. – С. 20.
13. О законотворчестве в области инновационной деятельности. Аналитический вестник Аналитического управления Государственной Думы ФС РФ. Вып. 12. – М., 2006.
14. О современных проблемах общественных академий наук в Российской Федерации. Аналитический вестник ГД ФС РФ. – М.: 2001.
15. О некоторых современных проблемах науки и образования в России. Аналитический вестник ГД ФС РФ. – М., 2005.
16. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 9. Городская Россия – проблемное воплощение реформ / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2002. – № 2. – С. 13.
17. Выступление председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В. Грызлова «Об итогах осенней (2009 года) сессии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». – М., 2009. [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru);
18. Глазьев С.Ю. Мировой экономический кризис как процесс замещения доминирующих технологических укладов <http://spkurdyumov.narod.ru/Kriz.htm>;
19. Пригульный А.Г. Факторы формирования российской инновационной системы в условиях социально-экономических трансформаций. Материалы сайта <http://www.ibl.ru/konf/140509/10.html>.
20. Для чего России Сколково?. 01.10.2010 г. <http://www.oskolkovo.com>;
21. Инновационная инфраструктура 23.05.2006 г. <http://www.invur.ru/index.php?=&naucograd>; Наукограды и академгородки современной России.

- [http://www.memoid.ru/node/Naukogrady.;](http://www.memoid.ru/node/Naukogrady.)
22. Региональный Форсайт: выбор приоритетов инновационного развития Республики Башкортостан. Материалы сайта [www.foresight-russia.ru/portal/faces/public/info](http://www.foresight-russia.ru/portal/faces/public/info);
  23. Материалы заседания Совета по развитию местного самоуправления от 01.02.2008 г. [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru);
  24. Иванов В.К. Роль СМИ на политическом рынке // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 35-38.
  25. Иванов В.К. Особенности консьюмеризации политической жизни // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 7. – С. 56-59.
  26. Иванов В.К. Трансформация места и роли печатных средств массовой информации в современном политическом процессе Российской Федерации // автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Московский государственный областной университет. – М., 2012.
  27. Материалы официального сайта Правительства Великобритании [www.berr.gov.uk](http://www.berr.gov.uk)

## SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BY INNOVATIVE POLICY IN RUSSIA AND ABROAD

*A.S. Sibiryayev*

State University of management

*Abstract.* In article the system of public administration in Russia and foreign countries is considered by innovative policy

*Key words:* state innovative policy; innovative activity; scientific and technical policy.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

***Сибиряев Алексей Сергеевич*** – доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, г. Москва; E-mail: [gimu09@mail.ru](mailto:gimu09@mail.ru).

***Sibiryayev Alexey Sergeevich*** – associate professor of the public and municipal administration of the State university of management, Moscow, E-mail: [gimu09@mail.ru](mailto:gimu09@mail.ru).

## РАЗДЕЛ 4.

### РЕЦЕНЗИИ

**Третьякова О.Д.**

директор Юридического института  
Владимирского государственного  
университета им. А.Г и Н.Г. Столетовых,  
доктор юридических наук

#### РЕЦЕНЗИЯ

**на монографию Сокольской Людмилы Викторовны  
«Взаимодействие правовых культур в историческом процессе»  
Орехово-Зуево: МГОГИ, 2014**

Рецензируемая монография отражает многолетний и кропотливый труд автора по изучению правовой аккультурации как исторической категории, зависящей от конкретных культурно-исторических реалий сложившихся в определенном пространственно-временном континууме. Актуальность данного исследования обусловлена динамикой развития человечества, свидетельствующей о неуклонном сближении стран и народов за счет совершенствования транспорта, связи, телекоммуникационных сетей, формирования глобальных идеологических парадигм, унификации способов регламентации общественных отношений. Процесс сближения в полной мере затрагивает и право - наиболее эффективный социальный регулятор. Об этом свидетельствует и наличие транснационального международного права.

Деятельность современного государства осуществляется с учетом тенденций, которые присущи мировому сообществу. Интеграция мировой экономики, основанная на жесткой конкуренции, разделении рынков (сырья, сбыта, труда) требует приведения национального законодательства в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права. «Современный мир характеризуется взаимосвязями народов, солидарностью, объединяющей человечество. Мир стал един. Невозможно отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного шара. Необходимое международное взаимодействие или, во всяком случае, простое существование требуют, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели на зарубежное право»<sup>1</sup>.

Однако, несмотря на то, что правовая аккультурация рассматривалась учеными в контексте правовой антропологии, истории права, социологии права, истории правовых и политических учений, компаративистике и др., в собственно юридической литературе фактически отсутствуют общеправовые исследования, специально посвященные юридической аккультурации и ее проявлениям. В этой связи монографическое исследование Л.В. Сокольской приобретает особое значение. Как справедливо отмечает автор, только теория в состоянии сформулировать точное определение правовой аккультурации, раскрыть ее сущностно-содержательную характеристику в рамках современных методологических подходов (Введение).

Рассматриваемая монография состоит из трех разделов, в первом из которых правовая аккультурация исследуется как результативный процесс взаимодействия правовых культур. Автор раскрывает основные подходы к пониманию исторического процесса. Рассматривая его как культурно-исторический процесс возникновения, развития, взаимодействия, упадка и отмирания различных культур, Л.В. Сокольская раскрывает категорию культуры через такие основные философские концепции как антропологическая, аксиологическая,

---

<sup>1</sup> Давид Рене, Спинози Камилла Жоффри. Основные правовые системы современности. – М., 1997. – С. 9.

социологическая, символическая, синергетическая (раздел 1.1). Достаточно подробно анализируются вопросы генезиса и дальнейшей эволюции базового для данной монографии термина «аккультурация». Следует отметить тщательное изучение автором работ зарубежных и отечественных этнографов, антропологов, культурологов - исследователей теории аккультурации. Объективный анализ существующих концепций позволил Л.В. Сокольской определить понятие аккультурации как исторического процесса длительного межкультурного контакта в результате которого формируется единое (общее) культурное пространство. А поскольку в контакт вступают правовые культуры, то и аккультурация называется правовой (раздел 1.1).

В связи с тем, что изучаемое явление в последнее время стало предметом самостоятельного исследования в отечественной и зарубежной юриспруденции, автор отдельный параграф посвящает правовой аккультурации как научному понятию. На основании подробного анализа научных трудов ей удалось обоснованно сформулировать вывод о том, что правовая аккультурация – это продолжительный контакт правовых культур различных социумов, использующий в зависимости от исторических условий разнообразные методы и способы воздействия, необходимым результатом которого является изменение первоначальных структур культуры контактируемых социумов и формирование единого культурно-правового пространства. Л.В. Сокольская определила признаки правовой аккультурации, отличающие ее от других форм культурного обмена.

В рамках теоретико-правового анализа правовой аккультурации, автор определила объект, предмет, функции и исторические формы изучаемого явления (раздел 1.2). Историческая природа и классификация правовой аккультурации раскрываются исследователем в разделе 1.3. Автор проанализировал научную литературу по этнографии, психологии, социологии, юридической антропологии, сравнительному правоведению и предложила основания, расширяющие уже существующие классификации.

Второй раздел рецензируемой монографии посвящен историческим формам правовой аккультурации. Л.В. Сокольская подробно характеризует степень изученности вопроса и предлагает читателю результаты собственных научных изысканий не только в рамках таких достаточно изученных форм аккультурации как рецепция, экспансия, ассимиляция и интеграция, но и по современной форме правовой аккультурации – диалогу правовых культур. Особенности правовой аккультурации в России анализируются автором в третьем разделе. Заслуживает внимания предложенная Л.В. Сокольской стадийная модель механизма правовой аккультурации в России.

Личный и, бесспорно, значительный вклад автора в рассматриваемые аспекты правовой аккультурации заключается в активизации для современного правоведения и юридической практики, всей юридической общественности в целом, необходимости и актуальной важности идейномировоззренческого осмысления существующих процессов правовой аккультурации.

Научная новизна прослеживается в подходе автора к разрабатываемой проблематике, в ее постановке и в направлениях анализа. Монографическое исследование Л.В. Сокольской отличается широким кругом исследуемых вопросов, основательностью и аргументированностью выводов.

В научном плане рецензируемая работа выступает как серьезное и самостоятельное монографическое исследование. Автор использует обширный теоретический, нормативно-правовой и эмпирический материал, осуществлен анализ понятия «правовая аккультурация» с учетом научных достижений многих гуманитарных наук. Выводы и предложения, содержащиеся в монографии, подкреплены объективным анализом отечественного и зарубежного опыта.

Впервые общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия правовых культур, выступают как объект комплексного общетеоретического анализа. В соответствии с этим предметом такого исследования становится правовая аккультурация как исторический процесс длительного межкультурного контакта в результате, которого формируется единое (общее) культурное пространство. В этой связи Л.В. Сокольской

совершенно обоснованно поставлена главная цель работы – проведение фундаментального теоретического исследования сложного и многогранного явления, коим выступает правовая аккультурация.

Теоретическая и научная значимость полученных в ходе монографического исследования результатов определяется тем, что в пределах заявленной проблематики Л.В. Сокольская поставила и творчески решила следующие задачи: сформулировано определение категории «правовая аккультурация»; выявлены формы и виды правовой аккультурации; проявлен механизм правовой аккультурации; разработаны наиболее оптимальные модели правовой аккультурации; установлены особенности правовой аккультурации в Российской Федерации.

Объем работы, ее структура, привлеченные источники, самостоятельность мышления, проявленная автором, – все это позволяет с уверенностью сделать вывод о том, что к рецензированию представлена комплексная, многосторонняя общетеоретическая картина правовой аккультурации.

Практическая значимость монографии состоит в том, что она позволяет по-новому подойти к пониманию правовой аккультурации. Познание правовой аккультурации актуально не только в связи с установлением ее механизмов и особенностей, но и в связи с необходимостью ее ограничения и контроля. Поэтому проблема правовой аккультурации является актуальной как в научно-теоретическом аспекте, так и в практическом.

Л.В. Сокольская демонстрирует основательное знание вопросов правовой аккультурации. Ей известны не только основные направления данного процесса, но и детали. Обращает на себя внимание умение автора провести четкую грань между тем, что уже было выдвинуто в науке, и тем, что является итогом его собственных исследований и наблюдений, а также результатом собственного опыта практической деятельности.

Структура монографии, включающая введение, три главы, девять параграфов, и приложение, отражает логику предпринятого исследования.

Вместе с тем, наряду с несомненными достоинствами представленной к рецензированию монографии, считаем возможным заметить:

1. В рамках заявленной цели (фундаментальное теоретическое исследование сложного и многогранного явления правовой аккультурации) было бы логичным четко определиться с методологическими подходами к познанию феномена правовой аккультурации.

2. Достаточно спорным представляется и вывод автора о существовании только насильственных, вынужденных методов правовой аккультурации, осуществляемой в форме ассимиляции (см. Приложение).

Однако отмеченные недостатки не умаляют достоинств данного труда – одного из первых теоретических исследований по актуальной и малоразработанной теме. Высказанные замечания ничуть не снижают общей высокой положительной оценки представленной монографии и призваны нацелить автора на дальнейшую работу над темой.

Следует указать, что монография выполнена на высоком теоретическом уровне, содержит не только постановку новых вопросов, но и аргументированные предложения по их разрешению. При этом автор не уходит от острых полемических моментов исследуемой темы, соблюдает в дискуссии со своими научными оппонентами добросовестность и такт.

Материалы, представленные в монографии Л.В. Сокольской, могут найти свое применение, как в фундаментальной юридической теории, так и в преподавании учебных дисциплин в высших учебных заведениях юридического профиля.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что монография Л.В. Сокольской «Взаимодействие правовых культур в историческом процессе» является законченной, самостоятельно выполненной, научной работой, и может быть рекомендована широкому кругу читателей.



## Наши авторы

**Баранов Илья Николаевич** – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: ilyabar2009@mail.ru

**Булавкин Клим Валерьевич** – кандидат филологических наук, доцент кафедры историко-правовых и гуманитарных наук ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: bklim@bk.ru

**Гужина Галина Николаевна** – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, управления и бизнеса ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: guzina74@mail.ru

**Карташев Николай Васильевич** – доктор педагогических наук, профессор социальной педагогики ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: kartashev50post.ru

**Коваленко Нина Аркадьевна** – кандидат социологических наук, г. Москва; E-mail: nina.kovalenko@gmail.com

**Крупейников Константин Владимирович** – кандидат философских наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: krypesha@mail.ru

**Лазвинович Михаил Юрьевич** – помощник прокурора г. Орехово-Зуева, аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: m.lagvinovich@mail.ru

**Полянина Алла Керимовна** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, кандидат социологических наук ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», Эксперт на право проведения экспертизы информационной продукции (РОСКОМНАДЗОР); E-mail: Alker@yandex.ru

**Роман Сергей Николаевич** – кандидат филологических наук, доцент кафедры историко-правовых и гуманитарных наук ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: berbertolu44i@mail.ru

**Сокольская Людмила Викторовна** – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ГОУ ВО МО «Московский государственный областной гуманитарный институт», г. Орехово-Зуево; E-mail: sokol4512@yandex.ru

**Щербакова Ольга Ивановна** – доктор психологических наук, профессор кафедры психологии Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, г. Москва; E-mail: olga716@rambler.ru

**Янакиев Янко Антонов** – кандидат экономических наук, Болгарская ассоциация конфликтологов, г. София, Болгария; E-mail: y\_yanakiiev@yahoo.com

## OUR AUTHORS

***Baranov Ilya Nikolaevich*** – senior teacher of chair of civil law disciplines, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [ilyabar2009@mail.ru](mailto:ilyabar2009@mail.ru)

***Bulavkin Klim Valerievich*** – candidate of Philology science, Associate professor of historical-legal and humanitarian sciences chair, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [bklim@bk.ru](mailto:bklim@bk.ru)

***Gugina Galina Nikolaevna*** – doctor of economic Sciences, Professor, Department of Economics, management and business, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [guzina74@mail.ru](mailto:guzina74@mail.ru)

***Kartashev Nikolai Vasilievich*** – Doctor of Pedagogics, Professor, head of social pedagogics chair, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [kartashev50post.ru](mailto:kartashev50post.ru)

***Kovalenko Nina Arkadievna*** – candidate of sociological Sciences, Moscow; E-mail: [nina.kovalenko@gmail.com](mailto:nina.kovalenko@gmail.com)

***Krupeynikov Konstantin Vladimirovich*** – candidate of philosophical sciences, Head of Department of Civil Disciplines, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [krypesha@mail.ru](mailto:krypesha@mail.ru)

***Lagvinovich Mikhail Yurievich*** – assistant attorney Orekhovo-Zuev, PhD student, Department of criminal law disciplines Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [m.lagvinovich@mail.ru](mailto:m.lagvinovich@mail.ru)

***Palyanina Alla Kerimovna*** – Moscow region state humanitarian Institute associate Professor civil law disciplines candidate of sociological Sciences Expert on the right of expert examination information products (ROSKOMNADZOR); E-mail: [Alker@yandex.ru](mailto:Alker@yandex.ru)

***Roman Sergey Nikolaevich*** – candidate of philological Sciences, associate Professor of the Department of historical legal and humanitarian Sciences, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [berbertolu44i@mail.ru](mailto:berbertolu44i@mail.ru)

***Sokol'skaya Luidmila Victorovna*** – associate Professor of the Department of state and legal, Moscow State Regional Institute of Humanities, Orekhovo-Zuevo; E-mail: [cokol4512@yandex.ru](mailto:cokol4512@yandex.ru)

***Shcherbakova Olga Ivanovna*** – doctor of psychology, Professor of the Department of psychology of the Russian economic G. V. Plekhanov's University, Moscow; E-mail: [olga716@rambler.ru](mailto:olga716@rambler.ru)

***Yanakiev Janko Antonov*** – candidate of economic Sciences, the Bulgarian Association of conflict resolution studies, Sofia, Bulgaria; E-mail: [y\\_yanakiev@yahoo.com](mailto:y_yanakiev@yahoo.com)

# ВЕСТНИК

МОСКОВСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ОБЛАСТНОГО  
ГУМАНИТАРНОГО  
ИНСТИТУТА

**СЕРИЯ: ИСТОРИЯ, ФИЛОСОФИЯ,  
ПОЛИТОЛОГИЯ, ПРАВО**

*Научный журнал  
№2 (2014)*

Подписано в печать 26.12.2014.

Формат 60x84/8.

Усл. печ. л. . Тираж 100 экз.

Редакционно-издательский отдел  
Московского государственного областного гуманитарного института.  
142611, Московская область, г. Орехово-Зуево, ул. Зеленая, д.22.