



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2018 Том 5 № 2
DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2

Научный журнал
Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ

С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Львова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

**Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 выпуска в год

Включен в каталог периодических изданий Ульрих

(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>).

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.university.

Литературный редактор К.В. Зенкин

Компьютерная верстка: Ю.А. Заикина

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов

ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии серии «Государственное и муниципальное управление»:

ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Подписано в печать 18.12.2018. Выход в свет 28.12.2018. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 8,93. Тираж 500 экз. Заказ № 458. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

ул. Орджоникидзе, д. 3, Москва, Россия, 115419

тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2018



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2018 Volume 5 Issue 2

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,

PhD, Associate Professor, Head of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,

D.Sc (Philosophy), Professor, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,

PhD, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences, Peoples' Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish.

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>

Aim and Scope

The scientific journal «RUDN Journal of Public Administration» is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: «Theory and Practice of Public Administration», «Foreign Experience of Management», «Formation and development of local government», «Culture of management», «Anthology of Public Administration» and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.university.

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *Yu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russia

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.university

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

“Peoples' Friendship University of Russia” (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russia

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- О.В. Александров, Е.И. Добролюбова** Перспективы перехода от системы отчетности к автоматическому обмену данными между предприятиями и госорганами на основе технологий «Интернета вещей» 125
- Е.В. Масленникова** Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть 1) 135
- Л.В. Прибыткова** Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации 149

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

- Т.Ю. Гусаков** Постсоветское крымское село: социально-экономическая трансформация 160
- О.Я. Виноградская** Мотивы, факторы и следствия нового типа сельско-городской миграции для развития российской поселенческой среды 178

ИННОВАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

- М.Р. Арпентьева** Партисипация и модель интерсубъективного управления инновациями 190
- Е.Е. Секирина** Модернизация публичного управления в условиях развития информационного общества 200

РОССИЙСКИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

- И.В. Лагун, С.В. Богатырев** Поддержка социального предпринимательства: лучшие практики в России и в мире 207
- I.V. Trotsuk** Patriotism As A Value In The Globalizing World: National And International 'Measurements' 216

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

- O.V. Alexandrov, E.I. Dobrolyubova** Prospects for Using Internet of Things Technology for Automating Statistical Data Collection 125
- E.V. Maslennikova** The Analysis of Russian Experience of the Reforming of Control and Supervisory Activities 135
- L.V. Pribytkova** The Experience of Territorial Transformations of the Municipalities in Russian Regions 149

MANAGEMENT OF TERRITORIES' DEVELOPMENT

- T.Y. Gusakov** Postsoviet Crimea Village: Social and Economical Transformation 160
- O.Y. Vinogradskaya** Motives, Factors and Consequences of the new type of village-city migration for the development of Russian settlement environment 178

INNOVATIONS IN THE SOCIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- M.R. Arpentieva** Participation and the Model of Intersubjective Innovation Management 190
- E.E. Sekirina** The Modernization of Public Administration in Case of Information Society's Development 200

RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICES OF SOCIAL REGULATION

- I.V. Lagun, S.V. Bogatyrev** The Support of the Social Entrepreneurship: Russian and World best practices 207
- I.V. Trotsuk** Patriotism as a Value in the Globalizing World: National and International 'Measurements' 216



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-125-134

Перспективы перехода от системы отчетности к автоматическому обмену данными между предприятиями и госорганами на основе технологий «Интернета вещей»

О.В. Александров¹, Е.И. Добролюбова²

¹ЦЭФК Групп

ул. Садовая-Кудринская, 11, стр. 1, оф. 410-414, Москва, РФ, 123242

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
пр. Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571

На сегодняшний день при высоких административных издержках как для бизнеса, так и для государства статистические данные формируются со значительным временным лагом, что ограничивает возможность их оперативного использования как государственными органами при выработке и мониторинге реализации государственной политики, так и хозяйствующими субъектами для планирования своей деятельности на перспективу. Современные цифровые технологии позволяют существенно оптимизировать сложившуюся практику сбора и обработки статистической и иной отчетности. Исходя из выявленных ограничений разработаны меры регулирования в части использования цифровых технологий для сбора и обработки статистических и иных видов данных, предоставляемых субъектами экономической деятельности в государственные органы, которые, в частности, включают предложения по переходу от отчетности (статистической, бухгалтерской, налоговой и др.) к реализации принципов автоматического обмена данными между предприятиями и государственными органами в режиме «реального времени» с использованием технологий «Интернета вещей». Реализация рекомендаций позволит существенно снизить административные издержки в экономике и повысить качество и актуальность данных, используемых при принятии решений.

Ключевые слова: данные; «Интернет вещей»; статистика; отчетность; цифровая экономика

Как в России, так и за рубежом цифровая экономика в целом рассматривается в качестве одного из ключевых современных драйверов социально-экономического развития. Оценки международных организаций показывают, что «цифровые дивиденды» для граждан, бизнеса и государства, включающие поддержку экономического роста, создание рабочих мест, оказание новых услуг, могут быть весьма значительными (World Bank, 2016). Международные

исследования показывают положительное влияние внедрения цифровых технологий на производительность труда (Brynjolfsson et al, 2011) и (Barua et al, 2010), а также экономию ресурсов в различных секторах экономики (Citigroup, 2015). Особенно это актуально при сборе и обработке данных, которые содержаться в различных формах отчетности.

Экономический потенциал новых технологий крайне высок. Так, «Интернет вещей» способен добавить мировой экономике порядка 6 триллионов долларов до 2025 года (по другим оценкам – от 1,9 до 14,4 триллиона долларов к 2020 году) (UK Government Office of Science, 2014). По данным VCG, доля цифровой экономики в ВВП развитых стран уже составляет 5,5%, развивающихся стран – 4,9% (Рудых, 2016). В некоторых странах показатели еще выше. Например, в 2014 г. доля цифровой экономики в ВВП Великобритании оценивалась в 7,3% (UK Department of Culture, 2016). В России потенциал цифровой экономики пока используется недостаточно. Так, по оценкам НИУ ВШЭ доля интернет-экономики в Российском ВВП в 2014 г. составляла порядка 2,6–2,7% (Plaksin et al, 2017), а экономика данных отсутствует в принципе как таковая.

Система управления и организации российской государственной статистики в настоящее время не обеспечивает потребности государственных органов и экономических субъектов необходимыми данными в режиме «реального времени» (Dobrolyubova et al, 2017). Данная проблема также актуальна в зарубежных странах и международных организациях (Fitzgerald G. & M. Fitz-Gibbon, 2014; OECD, 2017; UK Office of National Statistics, 2017).

Федеральный закон о статистическом учете, Федеральный план статистических работ, формы сбора статистических данных не предусматривают сбор и обработку статистических данных в режиме «реального времени» и в сети Интернет. Зачастую регулярность выхода (публикации) статистических данных составляет более 3 месяцев, полгода, год. При этом эти данные теряют свою актуальность и не могут использоваться при принятии решений как государственными органами, так и экономическими субъектами.

Также высоки издержки субъектов экономики на разные виды обязательной и дополнительной отчетности, а в электронном виде при сборе отчетности зачастую задействованы «цифровые» посредники.

По оценкам НИУ ВШЭ только в бюджетном секторе города Москвы 3,5 тыс. учреждений и четыре Департамента Правительства Москвы осуществляют сбор и предоставление 331,5 тыс. отраслевых и 2 тыс. общих показателей, содержащихся в отчетных формах. При этом их ежегодные издержки составляют 4,7 млрд. рублей – без использования средств автоматизации и 4,2 млрд. рублей – при автоматизированном сборе. Эти издержки сопоставимы с 2% дефицита бюджета г. Москвы на 2018 г.

Кроме того, ежегодные издержки юридических лиц г. Москвы (в зависимости от видов деятельности) на ведение отчетности варьируются в среднем

от 100 тыс. рублей в расчете на одно предприятие при автоматизации процесса сбора и обработки, и до 500 тыс. рублей – без использования автоматизации.

Необходимо также отметить, что в значительной мере необходимые бизнесу статистические данные предоставляются субъектам экономики на платной основе (например, путем приобретения статистических сборников, опубликованных докладов и т.п.), хотя собираются за счет средств налогоплательщиков. Между тем фискальные данные в разрезе товаров (или хотя бы товарных групп) вообще не предоставляются госорганами субъектам экономической деятельности. Тем самым не обеспечивается равный доступ субъектов экономики, особенно вновь образованных, к данным, имеющимся у государственных органов.

В целях решения данных проблем необходимо использование новых цифровых технологий для сбора и обработки статистических и иных видов данных, которые, в частности, предусматривают реализацию принципов автоматического обмена данными между предприятиями и государственными органами в режиме «реального времени» с использованием технологий «Интернета вещей». В рамках реализации Программы «Цифровая экономика», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р, в 2018-2020 гг. планируется сформировать правовые условия для внедрения новых правил сбора отчетности, в том числе статистической информации, исключающих дублирование собираемой информации, предусматривающих способы ее дистанционного получения и направленных на обеспечение потребностей общества и государства необходимыми данными в режиме реального времени (пункт 1.13 «Дорожной карты» Программы «Цифровая экономика»).

В рамках реализации данного направления предусматривается разработка и реализация первоочередных мер по переходу от отчетности (статистической, бухгалтерской, налоговой и др.) к реализации принципов автоматического обмена данными между предприятиями и государственными органами в режиме «реального времени» с использованием технологий «Интернета вещей». В частности, необходимо предусмотреть следующие меры, направленные на использование цифровых технологий при сборе и обработке статистической отчетности.

1. Проведение анализа норм российского права, устанавливающих обязанность предоставления индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами форм отчетности в государственные органы (органы местного самоуправления), в том числе:

норм Налогового кодекса Российской Федерации и подзаконных актов, устанавливающих обязанность налогоплательщиков (индивидуальных предпринимателей и юридических лиц) по предоставлению налоговой отчетности в налоговые органы;

норм Федерального закона «О бухгалтерском учете» и подзаконных актов, устанавливающих обязанность предоставления бухгалтерской отчетности;

норм Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и подзаконных актов, устанавливающих обязанность предоставления отчетности в сфере социального страхования;

норм Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и подзаконных актов, устанавливающих обязанность предоставления отчетности в сфере обязательного медицинского страхования;

норм Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» и подзаконных актов, в том числе субъектов РФ, устанавливающих предоставлять обязательную статистическую информацию в органы государственной статистики;

иных норм российского права (включая отраслевое право), устанавливающих обязанность предоставления индивидуальными предпринимателями, предприятиями и иными организациями форм отчетности в государственные органы (органы местного самоуправления).

2. Проведение инвентаризации форм отчетности (и содержащихся в них данных), подлежащих предоставлению в государственные органы (органы местного самоуправления) индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами (требования к формату и полноте инвентаризации данных устанавливаются Заказчиком), в том числе:

форм (обязательной) статистической отчетности (официальных форм, утвержденных приказами Росстата);

видов учетных политик и форм бухгалтерской отчетности;

форм налоговой отчетности;

форм бюджетной отчетности;

иных форм обязательной отчетности;

форм дополнительной (отраслевой, ведомственной, региональной) отчетности (отраслевых министерств и ведомств, институтов развития, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления).

3. Подготовка «карты» движения данных, подлежащих предоставлению в государственные органы (органы местного самоуправления) индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами на основе итогов инвентаризации форм отчетности (включая описание «бизнес-процессов», применяемых для сбора и обработки данных, описание взаимосвязей первичных и агрегированных данных, а также описание обоснования необходимости сбора соответствующих данных («их экономического или иного смысла» и «области применения»)), в том числе:

проведение анализа «карты» движения данных на предмет выявления дублирующих и избыточных показателей в формах отчетности;

подготовка выводов и рекомендаций о необходимости исключения дублирующих и избыточных показателей, содержащихся в различных формах отчетности.

4. Оценка уровня ежегодных издержек индивидуальных предпринимателей, предприятий и иных организаций на сбор и предоставление отчетности в государственные органы (органы местного самоуправления) и уровня ежегодных расходов бюджетов всех уровней на организацию сбора и обработку отчетности, предоставляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами.

5. Подготовка рекомендаций по оптимизации отчетности и исключению избыточного регулирования в сфере предоставления отчетности индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в государственные органы (органы местного самоуправления).

6. Проведение анализа потребности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в данных от государственных органов (органов местного самоуправления), которые им необходимы для осуществления деятельности (путем опроса представителей ОПОРЫ России и «Деловой России»), включая:

подготовку перечня таких данных, требований к их актуальности и периодичности получения от государственных органов (органов местного самоуправления);

подготовку «карты» движения данных от государственных органов (органов местного самоуправления) индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, необходимых для осуществления их деятельности (включая описание «бизнес-процессов», необходимых для организации предоставления таких данных, а также описание экономического обоснования необходимости предоставления этих данных).

7. Проведение анализа действующих подходов (практики) к формированию отчетности (учету, сбору, направлению и обработке отчетности), «как есть», в том числе:

анализа действующей практики представления отчетности через системы специальных операторов (СЭД «Такском» и ее аналоги);

анализа действующей практики работы «on-line»-касс, предоставляющих фискальную информацию в ФНС России от предприятий розничной торговли;

анализ действующей практики предоставления отчетности финансовых организаций в Банк России по стандартам обмена данными XBRL;

анализа действующей практики представления отчетности на порталы федеральных органов исполнительной власти через «личные кабинеты» субъектов отчетности;

анализа международной практики в сфере формирования, сбора и обработки отчетности предприятий, а также международной практики обмена данными по технологиям «Интернета вещей» (IoT).

8. Разработка описания новых подходов к формированию отчетности на основе автоматического обмена данными (в том числе через программные интерфейсы типа API и др.) между предприятиями (индивидуальными пред-

принимателями, юридическими лицами) и государственными органами (органами местного самоуправления) с использованием технологий «Интернета вещей» (IoT) – «как должно быть».

В частности, предлагается, что для использования IoT-технологий различные устройства (компьютеры, содержащие первичные данные учета, а также датчики, приборы учета ресурсов, кассовые аппараты и иные физические устройства), которые используются индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, по заданному расписанию (или по автоматическому запросу) могут через Интернет в режиме «on-line» обмениваться данными с госорганами с использованием различных типов программного доступа (например, через программный интерфейс API или программный доступ по FTP и т.п.).

Фактически это путь, через который IoT-устройства предприятий (с одной стороны) и государства (с другой стороны) будут автоматически обмениваться данными в режиме «реального времени» вместо традиционных систем отчетности.

9. Подготовка рекомендаций по внедрению новых подходов к формированию отчетности на основе автоматического обмена данными между предприятиями (индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами) и государственными органами (органами местного самоуправления) с использованием технологий «Интернета вещей» (IoT).

10. Разработка и реализация модели единой «точки входа» данных от предприятий в госорганы – Единый (вневедомственный) федеральный фонд данных/иной институт сбора данных, в том числе путем преобразования национального статистического органа из органа исполнительной власти в федеральное учреждение по управлению фондом данных (вневедомственное).

11. Формирование перечня нормативных правовых актов, подлежащих изменению при переходе от отчетности (статистической, бухгалтерской, налоговой и др.) к реализации принципов автоматического обмена данными между предприятиями и государственными органами в режиме «реального времени».

12. Введение в законодательство норм, позволяющих осуществлять сбор и обработку статистических и иных видов данных (включая налоговые, бухгалтерские и др.) в режиме «реального времени».

13. Отмена платности при предоставлении и подаче статистических и иных видов данных (отказ от использования «цифровых посредников» и, соответственно, снижение административных издержек для бизнеса).

Реализация данных предложений и мер государственного регулирования, связанных с внедрением новых принципов сбора статистических и иных видов данных на основе «Интернета вещей» в «режиме реального времени» позволит существенно сократить издержки предприятий всех форм собственности, снизить расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы на сбор и обработку отчетности, а также в целом будет способствовать повышению

уровня производительности труда и конкурентоспособности российских предприятий. Автоматизация сбора и обработки статистических данных на основе «Интернета вещей» позволит сократить и издержки государства, связанные с приемом и обработкой отчетности, повысит качество данных, используемых для принятия управленческих решений, в том числе в сфере государственного управления.

© Александров О.В., Добролюбова Е.И., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] НИУ ВШЭ. Расчет издержек респондентов на предоставление статистической отчетности. Материалы Круглого стола «Издержки сбора официальной статистики для предприятий и организаций» 25 января 2018 г.
- [2] Рудых Е.С. Цифровая экономика: курс в 2017 год. URL: <http://files.runet-id.com/2016/itogi2016/presentations/14dec.itogi2016-1-12-30-13-30--rydih.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).
- [3] Barua A., Mani D., Mukherjee R. Impacts of effective data on business innovation and growth. University of Texas at Austin. URL: <http://www.businesswire.com/news/home/20100927005388/en/Sybase-University-Texas-Study-Reveals-Incremental-Improvements> (дата обращения: 08.05.2018).
- [4] Brynjolfsson E., Hitt L.M. and Kim H.H. Strength in Numbers: How Does Data – Driven Decision making Affect Firm Performance? Social Science Research Network (SSRN), 2011. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1819486 (дата обращения: 01.03.2018).
- [5] Citigroup-Oxford Martin School. Technology at Work: The Future of Innovation and Employment. 2015. URL: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1883> (дата обращения 01.11.2017).
- [6] Dobrolyubova E., Alexandrov O., Yefremov A. Is Russia Ready for Digital Transformation? In: Alexandrov D., Boukhanovsky A., Chugunov A., Kabanov Y., Koltsova O. (eds) Digital Transformation and Global Society. DTGS 2017. Communications in Computer and Information Science. Vol. 745. Springer.
- [7] Fitzgerald G. and M. FitzGibbon. A Comparative Analysis of Traditional and Digital Data Collection Methods in Social Research in LDCs – Case Studies Exploring Implications for Participation, Empowerment, and (mis)Understandings (2014) URL: <http://www.validnutrition.org/wp-content/uploads/2015/03/A-Comparative-Analysis-of-Traditional-and-Digital-Data-Collection-Methods.pdf> (дата доступа: 10.05.2018).
- [8] Hirai B. Online Data Collection for Statistical Surveys in the Government of Japan (2016). URL: http://www.soumu.go.jp/main_content/000327473.pdf (дата доступа: 12.05.2018).
- [9] OECD. Key Issues for Digital Transformation in the G20. 2017. URL: <http://www.oecd.org/G20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-G20.pdf> (дата обращения: 08.05.2018).
- [10] Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. Approaches to Defining and Measuring Russia’s Internet Economy. Foresight and STI Governance, 2017. Vol. 11. No 1. P. 55–65.

- [11] UK Department for Culture, Media, and Sport. Digital Sector Economic Estimates. 2016. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503666/Digital_Sector_Economic_Estimates_-_January_2016_Revised.pdf (дата обращения: 08.05.2018).
- [12] UK Government Office for Science. The Internet of Things: making the most of the Second Digital Revolution. 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409774/14-1230-internet-of-things-review.pdf (дата обращения: 02.05.2018).
- [13] UK Office of National Statistics. Data Collection Transformation Programme. 2017. URL: <https://www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/programmesandprojects/datacollectiontransformationprogrammedctp>.
- [14] World Bank (2016) Digital Dividends. World Development Report. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUBReplacement-PUBLIC.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

Prospects for using Internet of things technology for automating statistical data collection

¹O.V. Alexandrov, ²E.I. Dobrolyubova

CEFC Group

11/1 Sadovaya-Kudrinskaya St., Moscow, 123001, Russia

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia

Today, despite the high administrative costs both to businesses and to the state, statistical data is collected and published with a considerable time lag. This limits the possibilities of using the statistical data in the decision-making process by corporations and hinders the use of statistical data for developing and monitoring the implementation of public policy. The existing digital technologies allow for significant optimization of the current practices for statistical data collection and processing. Based on the existing limits, the article proposes a set of regulatory measures promoting the application of digital technologies for collecting and processing of statistical and other types of data that is submitted by enterprises and entrepreneurs to the state bodies. The transition from submitting forms (as a part of statistical, accounting, tax reporting, etc.) to implementing automatic real time data exchange between the enterprises and state bodies based on Internet of Things technology is justified. Implementation of the proposed measures would help to decrease the existing administrative costs in the economy and improve the quality and timeliness of the data used for decision-making.

Key words: data, Internet of things, statistics, reporting, digital economy

REFERENCES

- [1] Barua A., Mani D., Mukherjee R. (2010) Impacts of effective data on business innovation and growth. University of Texas at Austin. URL: <http://www.businesswire.com/news/home/20100927005388/en/Sybase-University-Texas-Study-Reveals-Incremental-Improvements> (accessed on: 08.05.2018).
- [2] Brynjolfsson E., Hitt L.M. and Kim H.H. (2011) Strength in Numbers: How Does Data – Driven Decision making Affect Firm Performance? Social Science Research Network (SSRN). URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1819486 (accessed on: 01.03.2018).
- [3] Citigroup-Oxford Martin School (2015). Technology at Work: The Future of Innovation and Employment. 2015. URL: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1883> (accessed on: 01.11.2017).
- [4] Dobrolyubova E., Alexandrov O., Yefremov A. (2017) Is Russia Ready for Digital Transformation? In: Alexandrov D., Boukhanovsky A., Chugunov A., Kabanov Y., Koltsova O. (eds) Digital Transformation and Global Society. DTGS 2017. Communications in Computer and Information Science, vol. 745. Springer.
- [5] Fitzgerald G. and M. FitzGibbon (2014). A Comparative Analysis of Traditional and Digital Data Collection Methods in Social Research in LDCs – Case Studies Exploring Implications for Participation, Empowerment, and (mis)Understandings. URL: <http://www.validnutrition.org/wp-content/uploads/2015/03/A-Comparative-Analysis-of-Traditional-and-Digital-Data-Collection-Methods.pdf> (accessed on: 10.05.2018).
- [6] Hirai B. (2016) Online Data Collection for Statistical Surveys in the Government of Japan. URL: http://www.soumu.go.jp/main_content/000327473.pdf (accessed on: 12.05.2018).
- [7] Higher School of Economics (2018) Raschet izderzhek respondentov na predostavlenie statisticheskoy otchetnosti. [Calculating the costs of respondents for providing statistical reporting] Materialy Kruglogo stola «Izderzhki sbora oficial'noj statistiki dlya predpriyatij i organizacij». [Materials of the Round Table *Costs of collecting official statistics for businesses and organizations*]. January 25, 2018.
- [8] OECD (2017). Key Issues for Digital Transformation in the G20. URL: <http://www.oecd.org/G20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-G20.pdf> (accessed on: 08.05.2018).
- [9] Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. (2017). Approaches to Defining and Measuring Russia's Internet Economy. Foresight and STI Governance, vol. 11, no 1, pp. 55–65.
- [10] Rudykh E.S. Cifrovaya ekonomika: kurs v 2017 god [Digital economy: ahead to 2017]. URL: <http://files.runet-id.com/2016/itogi2016/presentations/14dec.itogi2016-1-12-30-13-30--rydih.pdf> (accessed on: 08.05.2018).
- [11] UK Department for Culture, Media, and Sport (2016). Digital Sector Economic Estimates. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503666/Digital_Sector_Economic_Estimates_-_January_2016_Revised.pdf (accessed on: 08.05.2018).
- [12] UK Government Office for Science (2014). The Internet of Things: making the most of the Second Digital Revolution. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409774/14-1230-internet-of-things-review.pdf (accessed on: 02.05.2018).

- [13] UK Office of National Statistics (2017). Data Collection Transformation Programme URL: <https://www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/programmesandprojects/datacollectiontransformationprogrammedctp> (accessed on: 16.05.2018).
- [14] World Bank (2016). Digital Dividends. World Development Report. –<http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUBReplacement-PUBLIC.pdf> (accessed on: 01.03.2018).

Об авторах:

Александров Олег Владимирович – директор ЦЭФК Групп (e-mail: aleksandrov@cefc.ru).

Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru).

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-135-148

Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I)

Е.В. Масленникова

Российский университет дружбы народов,
ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
пр. Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571

Проводимая в России реформа контрольно-надзорной деятельности (КНД) претендует на использование современных подходов к управлению, в числе которых – проектное управление, риск-ориентированный подход. В то же время основные проблемы и пути их решения видятся разработчикам реформы в плоскости совершенствования процедур контроля (надзора), оптимизации процедур проведения мероприятий по контролю. Основные ожидания реформационного эффекта связываются с использованием информационных технологий в КНД и механистическом закреплении видов контроля (надзора) за уровнями управления. Практика контрольно-надзорной деятельности не свидетельствует о принципиальных изменениях, а напротив, выявляет воспроизводство устоявшихся бюрократических подходов. Анализ российского исторического опыта контрольно-надзорной деятельности позволит не только сравнить технологии государственного контроля и надзора с точки зрения результативности их применения, но и систематизировать информацию о позитивном/частично позитивном применении методов и подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, реформа, контрольно-надзорная деятельность (КНД), контрольно-надзорные органы

Реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из 11 приоритетных направлений, утвержденных Советом по стратегическому управлению и проектной деятельности при Президенте РФ. Приоритетная программа по реформе контрольно-надзорной деятельности, которая реализовывалась в 2016–2018 гг. Правительством Российской Федерации являлась важной и неотъемлемой частью совершенствования и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем реализация мероприятий приоритетной программы осуществлялась без реализации структурных и институциональных изменений контрольно-надзорной деятельности и до сих пор не привела к качественно новому уровню защиты охраняемых законом ценно-

стей (жизни и здоровья граждан, их прав и свобод, имущества, окружающей среды, культурного наследия и пр.).

Говоря о структурных и институциональных изменениях контрольно-надзорной деятельности, прежде всего подразумевается необходимость создания инструментов сокращения и укрупнения видов контроля, с учетом минимизации ущерба охраняемых законом ценностей. Системный переход к внедрению методологии функционального анализа контрольно-надзорных функций должен сопровождаться предварительным анализом, который позволит ответить в том числе на следующие вопросы:

- каким образом новые механизмы повлияют на сокращение ущерба охраняемых законом ценностей и минимизацию рисков;
- какие экономические последствия для бизнеса влечет за собой необходимость соблюдения новых требований по «цифровизации»;
- в каком объеме сократится административная нагрузка на бизнес по результатам успешной имплементации данных инструментов (в том числе в денежном выражении).

Основной целью при этом является не создание существенного числа «мегарегуляторов», а переформатирование органов контрольно-надзорной деятельности по принципу «один риск – один контроль», что задает соответственно строгую приоритезацию деятельности и отсутствие возможности отчета о своей деятельности незначимыми и несущественными показателями с точки зрения влияния на уровень риска охраняемым законом ценностям.

Централизация деятельности контрольных органов в СССР прошла несколько этапов, каждый из которых отличался организационными особенностями, но неизменно характеризовался партийностью. Значимость и универсальность партийного контроля заключались в его тотальности и иерархичности: объектами контроля выступали центральные и местные органы управления, отрасли народного хозяйства; а также проводились инспекционно-ревизионные обследования учреждений и предприятий; велась проверка исполнений решений правительства.

Общие характеристики организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности в советский период:

- разработка и утверждение методик проведения контрольной (надзорной) деятельности; проводя параллели с современными практиками – аналогов административных регламентов исполнения государственных функций;
- декларировалось, а в ряде случаев и осуществлялось, вовлечение в КНД общественности, предпринимались попытки осуществлять контроль в соответствии с принципами коллективности и гласности;
- предпринимались попытки классифицировать контролирующие органы в зависимости от объекта контроля (от видов продукции, на которые распространяется контрольная деятельность);
- предполагалось, что КНД, в первую очередь, ориентирована на выявление практических достижений или недостатков хозяйственных и админи-

стративных органов, но также выполняет методологическую и превентивную функции: установление характерных конкретных области деятельности типических приемов нарушений и поиск средств их предотвращения, «не уклоняясь в сторону выискивания отдельных хищений и злоупотреблений» [1].

Организационные изменения и полномочия контрольных органов СССР могут быть разделены на этапы, связанные с выполняемыми функциями.

1923–1934 годы

Центральная контрольная комиссия, далее – Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР (ЦКК – НК РКИ)

Создание Центральной контрольной комиссии произошло по решению IX Всероссийской конференции Рабоче-крестьянской партии большевиков, прошедшей 22–25 сентября 1920 г. А обязанности, права, задачи ЦКК были определены X съездом РКП(б) в марте 1921 г. В апреле 1923 г. был создан орган партийно-государственного контроля (ЦКК – НК РКИ). НК РКИ не осуществлял сплошной контроль за денежными и имущественными операциями государственных органов, его аппарат включал коллегии при наркоме, центральные управления, которые, в свою очередь, подразделялись на секции, инспекции и отделы, и также – три самостоятельных отдела. НК РКИ СССР проводил контроль за выполнением декретов и постановлений правительства, руководил органами рабоче-крестьянских инспекций республик, областей; разрабатывал мероприятия по усовершенствованию работы государственного. НК РКИ вел разработку стандартов и готовил предложения по рационализации производства и управления. НК РКИ СССР был упразднен в феврале 1934 г. в связи с созданием Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссии советского контроля при СНК СССР.

1929–1932 годы

Центральная комиссия по чистке советского аппарата при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР была образована 2 июня 1929 г. для проведения проверки и «чистки» советского государственного аппарата. Комиссия не имела четкой структуры, ее деятельность осуществляла через создаваемые в различных учреждениях «рабочие бригады». За период существования были проведены проверки приблизительно в 250 учреждениях, проверено до 90 тыс. человек. Комиссия была упразднена в июле 1932 г.

1925–1930 годы

Институт государственных бухгалтеров-экспертов при Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР был образован в августе 1925 г. «в целях содействия правильной постановке счетоводства и отчетности в го-

сударственных, концессионных, смешанных, кооперативных, общественных и частных предприятиях и государственных учреждениях» [3]. Структура института включала Центральное бюро, комиссии: консультационную, организационную, редакционную; научно-исследовательские секции и отделы. Деятельность была прекращена в июне 1930 г.

1926–1932 годы

Государственный институт техники управления (ИТУ) Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ) был образован в январе 1926 г. В функции института входило: проведение научного обобщения результатов рационализации техники управления, анализ качественного состава государственного аппарата, техники работы учреждений. Институт был ликвидирован в апреле 1932 года.

1934–1940 годы

Комиссия советского контроля (КСК) при Совете народных комиссаров СССР была создана в соответствии с постановлением ЦИК СССР и СНК СССР в феврале 1934 г. в связи с упразднением НК РКИ СССР. Структура Комиссии включала Бюро, секретариат, 21 группу, осуществлявшую контроль по отдельным отраслям хозяйственного и культурного строительства. Постоянные представители комиссии (уполномоченные) в республиках, краях и областях осуществляли свою деятельность независимо от местных органов власти. Комиссией проводились проверки работы центральных и местных органов управления. Комиссия завершила свою работу в сентябре 1940 года в связи с образованием Народного комиссариата государственного контроля СССР.

1940–1957 годы

На Народный комиссариат государственного контроля СССР возлагался контроль за исполнением решений правительства, контроль за учетом и расходованием государственных денежных средств и материальных ценностей, в том числе функции, которые ранее осуществлялись Наркомфином. Производились плановые и внезапные государственные ревизии, готовились заключения по исполнению государственного бюджета. В годы войны задачей Наркомата стала проверка выполнения постановлений Государственного комитета обороны по обеспечению армии, но и в целом деятельность комиссариата распространялась на общественные и военные учреждения. В марте 1946 г. комиссариат был преобразован в Министерство государственного контроля, в составе которого были группы главных контролеров, которые формировались по отраслевому принципу, предназначенные для проверки деятельности органов управления СССР, учреждений и предприятий, органов суда, проку-

ратуры, арбитража, а также общественных и военных учреждений и организаций. Министерство в 1957 г. преобразовано в Комиссию советского контроля при Совете Министров СССР.

Фундаментом системы контроля (надзора) являлся партийный контроль, проводимый и непосредственно партийными комитетами на местах, и Центральной Контрольной комиссией. Система партийно-государственного контроля, которая сложившаяся в первые годы Советской власти, впоследствии переросла в бюрократический контрольный аппарат. В 1957 году после упразднения Министерства государственного контроля, вновь была восстановлена Комиссия советского контроля Совета Министров СССР с вертикально разветвленной системой республиканских и других местных структур. Проверки и ревизии проводились как по плану, инициированному «сверху» от правительства или ЦК, так и по жалобам населения и даже оп анонимным письмам. Так, по данным отчета о работе МГК СССР, по результатам проверок за 1946 год:

- издано 677 приказов о дисциплинарных взысканиях 1068 человек;
- к судебной ответственности было привлечено 190 человек, в том числе – к расстрелу – 5, к тюремному заключению – 69, исправительно-трудовым работам – 15 чел.

По отчетам Министерства государственного контроля и Комиссии советского контроля, доля проверок, проведенных по плановым мероприятиям ведомства, составила в 1956 году 19,5% от общего числа проверок и ревизий; 26,7% – в 1960 г. Доля проверок, проведенных по анонимным письмам и жалобам, была существенно больше: 59,7% – в 1956 году и 49% – в 1960 году.

1957–1962 годы

В этот период происходила последовательная передача функций государственного контроля от Комиссии советского контроля при Совете Министров СССР (1957–1961) к Комиссии государственного контроля при Совете Министров СССР (1961–1962). К функциям Комиссии, образованной в период реорганизации системы государственных учреждений СССР, было отнесено: совершенствование государственного аппарата управления, сокращение расходов на его содержание; проведение проверок исполнения решений правительства по вопросам народного хозяйства и соблюдения государственной дисциплины, борьба с бюрократизмом. В структуре Комиссии отделы проверок разделялись по отраслям народного хозяйства.

1962–1991 годы

В достаточно большой интервал времени можно включить деятельность Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР (1962–1965), Комитета народного контроля при Совете Мини-

стров СССР (1965–1979), Комитета народного контроля СССР (1979–1991) и Контрольной палаты СССР (1991).

Комитет партийно-государственного контроля осуществлял контроль за выполнением директив партии и правительства, государственных планов и заданий органами власти, советскими и хозяйственными организациями, предприятиями, колхозами. Доклады по результатам готовились по отдельным отраслям народного хозяйства; министерствам и ведомствам. В соответствии с Законом о Комитете народного контроля СССР (1979 г.) определялся статус Комитета как Союзно-республиканского органа, возглавляющего систему органов народного контроля. Комитет формировался Верховным Советом СССР, его председатель Комитета входил в состав правительства СССР. Структура Комитета выстраивалась по отраслевому принципу.

В мае 1991 г. была создана, а в декабре 1991 г. ликвидирована Контрольная палата СССР.

Либерализация экономики в начале 90-х годов, отмена плановой экономики повлекли за собой отмену запретов, потенциально препятствующих развитию предпринимательства и хозяйственной деятельности. Многие контрольно-надзорные функции государства были утрачены. Государственный контроль как метод государственного регулирования фактически стал формироваться заново.

В середине 1990-х годов происходи масштабное увеличение правовых актов, в том числе в сфере КНД, устанавливающих административные барьеры для хозяйствующих субъектов.

О необходимости реформы системы исполнительной власти и сферы государственного управления (в дальнейшем преобразования обозначались как Административная реформа) было сказано в послании Президента Российской Федерации Б. Ельцина Федеральному собранию РФ 6 марта 1997 г.: «Функции и полномочия многих органов исполнительной власти аморфны и нередко дублируются. У нас существует множество ведомственных и вневедомственных контролирующих структур; кроме того, контрольные и надзорные функции имеют правоохранительные органы. Но если сопоставить их численность с результатами работы, в частности, с динамикой нарушений, с количеством привлеченных к административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц, итог окажется неутешительным. Более того, нередко работники контрольных и надзорных органов используют свои полномочия не для выполнения своих функций, а для поборов. Особенно страдает от этого малый бизнес» [2].

Необходимо акцентировать внимание на то, каким образом формулируются ожидаемые результаты КНД: количественные значения проведенных проверок, количество выявленных нарушений.

В Послании Федеральному собранию РФ от 17 февраля 1998 г. сказано: «Одним из основных направлений федеральной, региональной и местной политики должна стать поддержка малого и среднего предпринимательства. Раз-

умеется, для этого необходимы и снятие бюрократических барьеров, стоящих перед малыми и средними предпринимателями, и упорядочение контрольной деятельности (как известно, «низовая» коррупция особенно процветает на почве взаимодействия государственных и муниципальных служащих с малым и средним предпринимательством), и прочная защита честных предпринимателей от давления криминального мира» [3].

В Указе Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» обозначаются основные задачи органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране:

- сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;
- уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти;
- четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти.

В начале 2000 г. Центр стратегических разработок (ЦСР) начал готовить «Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу» (Стратегия-2010). Работой руководил Герман Греф. Планировалось, что Стратегия-2010 станет основой для всех последующих планов и среднесрочных программ правительства. Документ предполагал увеличение ВВП страны в 2,2 раза к 2010 г. в долларовом соотношении, значительное повышение уровня жизни населения, крупномасштабные экономические реформы (в том числе естественных монополий), а также присоединение к Всемирной торговой организации (ВТО). Документ в урезанном варианте (без проекта реформы госуправления) был одобрен правительством в июне 2000 г., но в виде нормативного акта принят не был, но, тем не менее, послужил основой для последующих преобразований в системе государственного управления.

В правительственном докладе «О практике применения нормативных правовых актов, направленных на снятие административных барьеров в экономике»: сказано, что к 2000 г. «...общие затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров составляли от 18 до 19 миллиардов рублей в месяц, или около 10 процентов розничного товарооборота. Каждый десятый рубль потребителя оплачивал преодоление административных барьеров торговлей и промышленностью» [4].

В конце 2000 г. была создана межведомственная Комиссия по устранению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление. Далее по-

следовало принятие нескольких правовых актов, направленных на упрощение разрешительной деятельности и контрольно-надзорных процедур:

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

– Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

– Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. №135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» был определен перечень федеральных органов исполнительной власти осуществляющих лицензирование.

До 2001 г. правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности отличалось фрагментарностью. Деятельность государственных инспекторов отличалась широтой усмотрения, статус содержал полномочия по применению мер административного принуждения, значимых для граждан и организаций как объектов КНД. Сформировались условия для коррупционных преступлений, препятствования экономическому развитию, недобросовестной конкуренции. Для примера: до 2001 г. регистрация юридических лиц регулировалась более чем 50 федеральными нормативными правовыми актами, не считая множества таких же документов регионального и местного уровня [5].

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» установил:

– общие принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

– требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий;

– ограничения при проведении мероприятий по контролю.

Основными целями законодательства в области государственного контроля и надзора заявлялись: упорядочение проведения проверок и контрольных мероприятий. Но анализ практики применения 134-ФЗ в период с 2002 по 2007 гг. показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении практически не сократились. По официальным данным, в первой половине 2002 г. количество инспекций сократилось на 21% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, во второй половине снижение количества проверок составило уже 27% – главным образом за счет уменьшения числа проверок, проводимых инспектора-

ми Государственной противопожарной службы¹. Примерно на четверть было снижено количество инспекторских проверок, запланированных Российской транспортной инспекцией Министерства транспорта РФ. В этот же период увеличилась контрольная активность Государственного надзора за связью и информацией в РФ: количество плановых инспекций возросло на 56,6%, а внеплановых – на 88,6%.

На региональном уровне среднее число проверок также увеличилось, об этом свидетельствуют статистические данные, «поступившие из двадцати регионов Российской Федерации, четыре из которых показали рост показателей по контрольным мероприятиям» [5].

Сложности реализации положений Закона № 134-ФЗ продемонстрировали недостатки, связанные, в первую очередь с содержанием норм данного закона, а также рядом других причин:

- общей неэффективностью существующей системы государственного контроля (надзора);
- избыточностью обязательных требований к субъектам предпринимательской деятельности;
- отсутствием информации о предъявляемых обязательных требованиях;
- неиспользованием положений закона 134-ФЗ отдельными федеральными органами исполнительной власти;
- нарушениями требований закона со стороны органов государственного контроля (надзора) при отсутствии реальной ответственности за допущенные нарушения.

Закон «О защите прав юридических лиц» содержит большое количество исключений из сферы применения: его действие не распространяется на отношения, связанные с осуществлением:

- налогового, валютного и бюджетного контроля;
- банковского и страхового надзора,
- некоторых видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке;
- транспортного контроля (в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории РФ);
- государственного контроля (надзора) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов;
- таможенного контроля;

¹ С 1 января 2002 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 9 ноября 2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности». Государственная противопожарная служба Министерства внутренних дел РФ была реорганизована. Сотрудники (278 тысяч человек) вошли в состав Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

- иммиграционного контроля;
- лицензионного контроля;
- контроля безопасности при использовании атомной энергии;
- санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в пунктах перехода Государственной границы РФ;
- контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством РФ, а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РФ;
- оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия; государственного метрологического контроля (надзора) [5].

Закон № 134-ФЗ акцентировал внимание на правах юридических лиц по отношению к контролирующим органам, но не повлиял на дублирование функций существующих контрольно-надзорных органов.

Необходимо отметить, что экономические показатели деятельности малых предприятий, которые в наибольшей степени испытывают на себе негативные последствия высокого административного вмешательства, не свидетельствуют об успехе предпринятых мер по дерегулированию экономики. Оценки большинства основных показателей деятельности малых предприятий в промышленности, как свидетельствуют данные Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации, в III–IV кварталах 2002 г. были ниже, чем в аналогичном периоде 2001 г.

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» определяет:

- порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);
- права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора);
- меры по защите их прав и законных интересов;
- обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.

Предполагалось ограничение возможности проведения необоснованных, внеплановых проверок; планировалось четко определить перечень органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции. В соответствии со ст. 4 Закона «определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации...»

Практика свидетельствовала, что основные административные барьеры связаны с деятельностью территориальных подразделений федеральных органов власти (Госпожнадзора России, Госсанэпиднадзора России, МВД России). Причины, среди прочих, и в том, что перечисленные госорганы опира-

ются в своих действиях не на законодательство по де бюрократизации, а на собственные нормативные акты и сложившуюся практику. Например, Экспертно-координационным советом по развитию малого и среднего бизнеса при полномочном представителе Президента Российской Федерации в июле 2002 г. в докладе «Дублирование в деятельности органов государственного контроля» констатировалось: почти у всех КНО, за небольшими исключениями (органы, ответственные за исполнение федерального бюджета; Федеральная инспекция труда; Государственная семенная инспекция; органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель и некоторые другие), обнаружались дублирующие полномочия, не относящиеся к основному профилю деятельности.

В декабре 2002 г. Минэкономразвития РФ был подготовлен доклад «Инвентаризация функций, оценка структуры, численности работников и уточнение порядка финансирования органов (организаций), осуществляющих государственный контроль (надзор)», в котором заявлено:

- на законодательном уровне отсутствуют единые и четкие подходы к определению структуры, функций, численности и порядка финансирования органов государственного контроля (надзора);

- не определена экономическая целесообразность существования каждого конкретного органа государственного контроля (надзора) и наделения этого органа объемом полномочий по контролю;

- разделение объектов контроля между контролирующими организациями проведено нечетко. Это приводит к многократному дублированию функций (в том числе дублированию не только по горизонтали между ведомствами, но и по вертикали – между структурами разных уровней одного и того же ведомства и между федеральными, региональными и муниципальными органами, наделяемыми полномочиями по контролю), что увеличивает административную нагрузку на предпринимательский сектор. Нет конечного перечня контрольных (надзорных) функций, фактически, систематизировать информацию об этих функциях можно только ориентируясь на Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 г. №135 «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплён перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере лицензирования. Но не была проведена инвентаризация обязательных требований, и это отразилось на правоприменительной практике: принцип презумпции добросовестности предпринимателя не реализован. Не была также установлена административная ответственность для должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих требования законодательства об осуществлении государственного контроля (надзора) [6].

В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. говорится: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромны-

ми полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод»; «Считаю, бюрократию надо не убеждать уменьшать свои аппетиты, а директивно ограничивать. Надо провести радикальное сокращение функций госорганов».

Указом Президента от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» обозначены приоритеты – исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и организационное разделение функций, касающихся надзора и контроля.

Подводя итоги развития и реформирования КНД в период до 2004 г., важно отметить:

1. В правовых актах не устанавливались цели и задачи КНД; не определялись принципы взаимодействия между субъектами и объектами КНД.

2. Многообразии видов КНД, зачастую с дублирующими функциями. При этом объекты контроля, как правило, не обладали необходимой информацией о полномочиях контрольно-надзорных органов и процедурах проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

3. Права физических и юридических лиц не обеспечивались гарантиями при проведении контроля (надзора).

4. Из предмета правового регулирования КНД (в контексте федерального закона 134-ФЗ) исключены многие виды правоотношений, например, налоговый, таможенный, банковский контроль. Сам закон неоднократно претерпевал изменения, в основном направленные на расширение полномочий контрольно-надзорных органов.

5. Полномочия контрольных (надзорных) органов трактовались исполнителями излишне широко.

© Масленникова Е.В., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Дианов А.Г. Создание объединенных органов партийно-государственного контроля. Часть 1 // Омский научный вестник. 2013. № 3 (119). С.11–13.
- [2] Хазанов С.Д. Административная реформа и развитие предпринимательства в Российской Федерации (миф об административной реформе) // Бизнес, менеджмент и право. 2004. № 1. С. 53–55.
- [3] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22960/ (дата обращения 25.05.2018).

- [4] Лисеенко В.И. Институт государственного контроля и надзора в Российской Федерации: история попыток реформирования в 1990–2017 гг. // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2017. №1 (7). С. 43.
- [5] Органы контроля и надзора РФ // Отечественные записки. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/organy-kontrolya-i-nadzora-rf#t1> (дата обращения 25.05.2018).
- [6] Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Т. I. М.: Минэкономразвития России, 2011. С. 4–5.

The analysis of Russian experience of the reforming of control and supervisory activities

E.V. Maslennikova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia

The reform of control and Supervisory activities (CPD) carried out in Russia claims to use modern approaches to management, including project management, risk-oriented approach. At the same time, the main problems and ways to solve them are seen by the developers of the reform in terms of improving the procedures of control (supervision), optimization of procedures for control measures. The main expectations of the reformation effect are associated with the use of information technologies in the CPI and the mechanistic consolidation of control (supervision) over the levels of management. The practice of control and Supervisory activities does not indicate fundamental changes, but rather reveals the reproduction of established bureaucratic approaches. The analysis of the Russian historical experience of control and Supervisory activities will allow not only to compare the technologies of state control and supervision in terms of the effectiveness of their application, but also to systematize information on the positive / partially positive application of methods and approaches to the implementation of control and Supervisory activities

Key words: state control, supervision, reform, control and Supervisory activities (KND), control and Supervisory bodies

REFERENCES

- [1] Dianov A.G. Sozdanie ob"edinennyh organov partijno-gosudarstvennogo kontrolya. CHast' 1 // Omskij nauchnyj vestnik. 2013. № 3 (119). S. 11–13.
- [2] Hazanov S.D. Administrativnaya reforma i razvitie predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii (mif ob administrativnoj reforme) // Biznes, menedzhment i pravo. 2004. № 1. S. 53–55.

- [3] Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 17.02.1998 "Obshchimi silami – k pod"emu Rossii (o polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii)". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22960/ (data obrashcheniya 25.05.2018).
- [4] Liseenko V.I. Institut gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v Rossijskoj Federacii: istoriya popytok reformirovaniya v 1990–2017 gg. // Vestnik Ural'skogo finansovo-yuridicheskogo instituta. 2017. № 1(7). S. 43.
- [5] Organy kontrolya i nadzora RF // Otechestvennyye zapiski. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/organy-kontrolya-i-nadzora-rf#t1> (data obrashcheniya 25.05.2018).
- [6] Doklad ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), municipal'nogo kontrolya v sootvetstvuyushchih sferah deyatel'nosti i ob ehffektivnosti takogo kontrolya (nadzora). T. I. M.: Minehkonomrazvitiya Rossii, 2011. S. 4–5.

Об авторе:

Масленникова Елена Викторовна – кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов; ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (e-mail: maslennikova-ev@rudn.ru).

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-149-159

Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации

Л.В. Прибыткова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
пр. Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571

В статье рассматривается опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. С этой целью изучена наметившаяся за последние годы тенденция сокращения количества муниципальных образований всех типов. Дан анализ процессов укрупнения сельских поселений путем их объединения и преобразования муниципальных районов, с входящими в их состав сельскими и городскими поселениями, в городские округа.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, принципы территориальной организации местного самоуправления, территориальные преобразования

В последние годы в нашей стране наблюдается тенденция к дестабилизации территориальной основы местного самоуправления. На 1 января 2018 г. в России было образовано 21946 муниципальных образований, из которых 17773 являются сельскими поселениями, 1538 – городскими поселениями, 1758 – муниципальными районами, 588 – городскими округами (в том числе 3 городскими округами с внутригородским делением), 267 – внутригородскими территориями (внутригородскими муниципальными образованиями) городов федерального значения и 19 – внутригородскими районами городов федерального значения [1].

Необходимо отметить наметившуюся за последние годы тенденцию сокращения количества муниципальных образований всех типов, за исключением городских округов, число которых все последние годы росло. Общее количество сельских поселений, городских поселений и районов сократилось соответственно на 404, 54 и 30 муниципальных образований, а количество городских округов выросло на 25 муниципалитетов в сравнении с 2016 годом.

За этими цифрами стояли два процесса – 1) укрупнение сельских поселений путем их объединения и 2) преобразования муниципальных районов,

с входящими в их состав сельскими и городскими поселениями, в городские округа. Первый из них продолжается уже не первый год и затронул многие субъекты Российской Федерации, в то время как второй активизировался только в 2014 г., но очень быстро стал массовым в нескольких регионах. Судя по имеющимся данным в «отчетном» 2017 году территориальные преобразования муниципальных образований продолжались. Так, согласно статистическому бюллетеню Росстата [2], по состоянию на 1 января 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 76, 3 и 4 муниципальных образований этого вида, в то время как количество городских округов возросло на 4 единицы (табл. 1).

Таблица 1

**Количество муниципальных образований в Российской Федерации
по состоянию на 1 января 2016 г. и 1 января 2017 г.
(на основании данных Росстата)**

В Российской Федерации	Муниципальные образования								
	всего	в том числе по типам							
		муниципальные районы	городские округа		внутригородские районы	внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	поселения		
			всего	в том числе с внутригородским делением			всего	в том числе	
						городские	сельские		
на 1 января 2016 г.	22406	1788	563	3	19	267	19769	1592	18177
на 1 января 2017 г.	22327	1784	567	3	19	267	19690	1589	18101

В свою очередь, по данным ежегодного мониторинга Министерства юстиции Российской Федерации, в 2016 г. было осуществлено 38 объединений сельских поселений (происходили в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях) и одно объединение городского и сельского поселений в Кировской области [3]. Минюстом также были зафиксированы случаи преобразования, предусматривавшие объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское по-

селение и наделение его статусом городского округа (табл. 2). Надо отметить, что значительная часть этих изменений фактически происходила в 2016 г., но узаконивающие их региональные законы вступали в силу с 1 января 2017 г. Именно поэтому они оказались не видны в статистических данных Росстата в 2016 году.

Таблица 2

Муниципальные районы, на основе которых в 2016 – начале 2017 г. созданы городские округа (на основании данных Минюста России)

Субъект Российской Федерации	Название муниципального района, на основе которого создан городской округ
Ставропольский край	Благодарненский, Георгиевский, Изобильненский, Ипатовский, Кировский, Нефтекумский, Новоалександровский, Петровский, Советский
Калининградская область	Багратионовский, Неманский, Полесский
Московская область	Зарайский, Истринский, Коломенский, Красногорский, Луховицкий, Люберецкий, Рузский, Павлово-Посадский, Шатурский
Сахалинская область	Углегорский
Тверская область	Осташковский

В результате преобразований, произошедших в 2016 – начале 2017 гг., в России появился второй после Магаданской области регион, состоящий только из городских округов, – им стала Сахалинская область. В целом же, по данным Минюста, в период с 1 января 2016 г. по 1 января 2018 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 404, 54 и 30 муниципальных образований, а количество городских округов увеличилось на 25 единицы. Подобного рода преобразования, вне зависимости от того, предусматривает ли они объединение нескольких сельских поселений в одно крупное муниципальное образование или же создание на базе муниципального района городского округа, приводит к увеличению и усложнению территории муниципального образования. Создание обширного по территории муниципального образования с большим количеством разнотипных населенных пунктов физически отдаляет местную власть от жителей. Негативное влияние увеличение территории муниципального образования на доступность органов местного самоуправления в 2017 г. было подтверждено результатами компьютерного моделирования, проведенного Фондом «Институт экономики города» [4].

По состоянию на 1 мая 2017 года наименьшая численность муниципальных образований отмечена в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (19) и Ненецком автономном округе (21), наибольшая – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтай-

ском крае (59), городских поселений – в Московской области (80), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 260 муниципальных образований в расчете на субъект Российской Федерации с учетом городов федерального значения и 267 муниципальных образований на субъект Российской Федерации без учета городов федерального значения, из них 22 муниципальных района, 19 городских и 221 сельское поселение, 7 городских округов.

Таблица 3

**Муниципальные образования с наименьшей
и наибольшей численностью населения (по видам)**

Вид муниципального образования	с наименьшим числом жителей	с наибольшим числом жителей
Муниципальный район	Алеутский район Камчатского края – 683 жителя	Одинцовский район Московской области – 321,3 тыс. жителей
Городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 30 жителей	Город Энгельс Саратовской области – 263,3 тыс. жителей
Сельское поселение	Сельское поселение Ком Койгородского района Республики Коми – 6 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей
Городской округ	Городской округ Славный Тульской области – 1 865 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей
Городской округ с внутригородским делением	Город Махачкала – 578 тыс. жителей	Город Челябинск – 1 192 тыс. жителей
Внутригородской район	Самарский район города Самары – 30,9 тыс. жителей	Промышленный район города Самары – 279,2 тыс. жителей
Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 272 жителя	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 252,4 тыс. жителей
Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации	Город Магас Республики Ингушетия – 6 880 жителей	Город Новосибирск – 1 584 тыс. жителей

Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Республики Дагестан), исключением является Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 11 поселений (1 городское и 10 сельских). 114 муниципальных

районов в пределах 21 субъекта Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

40 городских округов обладают статусом ЗАТО (поселок Локомотивный Челябинской области в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 493 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования – поселка Локомотивный Челябинской области» с 1 января 2017 г. утратил этот статус), 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда.

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 6 человек в сельском поселении Ком в Республике Коми, наибольшая – 1 млн 584 тыс. жителей в городском округе Новосибирске.

Как правило, сельское поселение насчитывает несколько сотен или тысяч жителей, городское поселение – несколько тысяч или десятков тысяч жителей, муниципальный район – несколько десятков тысяч жителей, городской округ – несколько десятков или сотен тысяч жителей. Средняя численность жителей составляет 21,5 тыс. жителей для муниципального района, 7,9 тыс. жителей для городского поселения, 1,1 тыс. жителей для сельского поселения и 47,0 тыс. жителей для городского округа.

Площадь городских округов составляет от 1 кв км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 33 кв км (Светлогорский муниципальный район Калининградской области) до 880 тыс кв км. (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь 86% муниципальных районов и 93% городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог или иных путей сообщения позволяет обеспечить жителям транспортную доступность до административных центров и обратно в течение рабочего дня. В то же время площадь 27 процентов от общего числа городских округов превышает тысячу квадратных километров. Это примерно соответствует площади города Москвы до присоединения новых территорий в 2012 г., что ставит под сомнение перспективы развития городской инфраструктуры на территориях таких округов в обозримом будущем. Также следует отметить, что площадь более 60 процентов сельских поселений насчитывает более 100 квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 10 километров.

В течение 2016 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 97 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 51 случай изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации, 45 случаев преобразования муниципальных образований и 1 случай упразднения поселения (Аксарайский сельсовет Красноярского рай-

она Астраханской области). 38 из 45 преобразований – объединение сельских поселений, проводившихся в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях; один случай объединения городского поселения с сельским имел место в Кировской области. Три случая изменения статуса муниципального образования без изменения его границ имели место в 2016 году: преобразование Заневского сельского поселения в городское в Ленинградской области, городского поселения Кубачи в Республике Дагестан в сельское и преобразование городского поселения Сунжа (ранее известного как станица Орджоникидзевская) в Республике Ингушетия в городской округ.

Комбинированные преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с наделением его статусом городского округа, были произведены в конце 2016 года в Багратионовском, Неманском и Полесском муниципальных районах Калининградской области (изменения вступили в силу с 1 января 2017 г.).

В начале 2017 года масштабные изменения территориальной организации местного самоуправления, связанные с образованием большого числа городских округов, были произведены в Московской области.

В Московской области в ходе «первой волны» преобразований в декабре 2016 г. – январе 2017 г. были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Луховицкого, Люберецкого, Рузского и Павлово-Посадского муниципальных районов, в ходе «второй волны» в марте-апреле 2017 г. – на территории Истринского и Шатурского муниципальных районов, а также на объединенной территории городского округа Коломна и Коломенского муниципального района (указанное преобразование обозначено как объединение поселений с городским округом).

В Ставропольском крае с 1 мая 2017 г. вступили в силу принятые в 2016–2017 гг. законы об образовании новых городских округов на территориях Благодарненского, Изобильненского, Ипатовского, Кировского, Нефтекумского, Новоалександровского, Петровского и Советского муниципальных районов. Кроме того, с 1 июня 2017 г. вступает в силу закон Ставропольского края об образовании нового городского округа на объединенной территории городского округа Георгиевск и Георгиевского муниципального района.

Укрупнение муниципальных образований и создание новых городских округов (прежде всего в Московской области) вызвало значительный общественный резонанс и стало предметом дискуссий в экспертном сообществе.

Динамика изменений, произведенных в 2016 году и начале 2017 года и затронувших в общей сложности 36 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований, и прежде всего – сельских поселений, а также по увеличению количества городских округов. Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования в масштабах Российской Федерации не

носят массового характера и ощутимо затрагивают территории лишь нескольких субъектов Российской Федерации.

После завершения процедур принятия органами местного самоуправления и государственной регистрации преобразованных (вновь образованных) муниципальных образований в территориальных органах Минюста России указанные муниципальные образования включаются в государственный реестр муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2017 г. в указанный реестр включено 22 291 муниципальное образование. Расхождение между данными реестра и данными, представленными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носит технологический характер, что связано с неурегулированностью статуса муниципальных образований, в остальных случаях – с незавершенностью процедур принятия и государственной регистрации уставов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований.

Согласно полученным данным сегодня в среднем 3% населения страны (порядка 4 млн чел.) проживают на территориях с затрудненной и критической доступностью органов местного самоуправления. В случае повсеместного перехода от двухуровневой системы организации местного самоуправления с достаточной частой «сеткой» сельских и городских поселений, к одноуровневым городским округам, созданным в границах муниципальных районов, ухудшит транспортную доступность органов местного самоуправления в несколько раз. Так, моделирование на примере Нижегородской области показало, что в случае полного отказа от поселенческого уровня и переходе к муниципальной организации на основе только городских округов, в зоне затрудненной транспортной доступности органов местного самоуправления (15 км и более по дороге от центра городского округа) окажется вместо 2% жителей и 18% населенных пунктов этого региона, 15% жителей и 67% населенных пунктов соответственно. И напротив, на примере моделирования ситуации в Калининградской области видно, что возвращение к поселенческому уровню позволяет снизить количество жителей и населенных пунктов, имеющих трудности с доступом к местным органам власти, соответственно, с 10% до 3% и с 45% до 20%. Как хорошо видно из приведенных данных, в тех случаях когда большие по территории муниципальные образования включающие множество разноплановых населенных пунктов начинают доминировать в каком-либо субъекте Федерации, возникает вопрос о доступности муниципальной власти для жителей, возможности их полноценного участия в решении вопросов местного значения и, следовательно, о самой возможности в границах таких политико-территориальных образований осуществления местного самоуправления.

В Постановлении Конституционного Суда № 30-П от 01.12.2015, проведено довольно четкое разграничение между территориальными уровнями местного самоуправления, согласно которому собственно самоуправляющимся является только поселенческий уровень, создаваемый с учетом естественного

расселения людей и являющийся наиболее близким к населению [5]. В свою очередь, верхний территориальный уровень, представленный муниципальными районами и городскими округами, сочетает в себе качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций. Соответственно, в субъектах Федерации, полностью отказавшихся от поселенческого уровня, фактически не осталось самоуправляющихся территорий в собственном смысле этого понятия, т.к. если строго следовать логике Конституционного Суда, то городские округа уже не являются самостоятельным уровнем местного самоуправления. В ряде субъектов Российской Федерации, прежде всего в Московской области, энергично проводимые региональными властями мероприятия по изменению территориальной организации местного самоуправления, были встречены акциями протеста со стороны жителей преобразуемых муниципальных образований [6]. Такая реакция граждан не удивительна, т.к. создание городского округа на базе муниципального района, в состав которого входит сразу несколько сельских и городских поселений, меняет не только структуру власти и управления, но самым непосредственным образом влияет на повседневную жизнь обычных граждан. Тем не менее, несмотря на акции гражданского протеста против создания городских округов на основе муниципальных районов и крайне негативную оценку этого процесса экспертным сообществом, отраженную, в частности, в заключении Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека [7], 3 апреля 2017 года был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) [8], кардинально изменивший правовой статус городского округа и порядок его образования. Надо отметить, что до принятия этого закона все реализовавшиеся на практике варианты преобразования муниципальных районов в городские округа не имели под собой прочной правовой основы [9]. После принятия данного Федерального закона объединение с городским округом всех поселений, входящих в состав муниципального района, с последующей его ликвидацией, перестало противоречить федеральному законодательству [10]. Хотя вопрос о законности осуществленных до его принятия преобразований остался открытым, так как этот закон не имеет обратной силы.

В случае создания на базе муниципального района, в состав которого часто входит несколько городских поселений и разнородные сельские поселения, единых «квази» городских округов под вопрос ставится не только доступность местных органов власти, но вообще возможность гармоничного развития такой публично-территориальной единицы, в состав которой вклю-

чены столь неоднородные территории. Как представляется, в этом случае мы имеем яркий пример дисбаланса местных и государственных интересов, т.к. описанные выше преобразования чаще всего происходят по инициативе региональных властей, стремящихся повысить с их помощью эффективность управления и сэкономить бюджетные средства. При этом, интересы муниципальных органов власти и местных жителей часто оказываются отодвинутыми на второй план и принесены в жертву планам руководства регионов. Дисбаланс еще больше усиливается от того, что действующее законодательство не предусматривает необходимости непосредственного волеизъявления граждан для принятия решения о преобразовании района в городской округ. Участие же жителей ограничивается публичными слушаниями, результаты которых носят рекомендательный характер. Решение по данному важнейшему для развития объединяемых муниципальных образований вопросу принимают представительные органы, как правило, состоящие из десятка или чуть больше депутатов, для которых в действующем законодательстве почти не предусмотрено гарантий независимости.

В завершение хочется сказать о том, что территориальная основа местного самоуправления является системообразующим фактором, влияющим на все стороны жизни муниципального образования и его жителей. Соответственно, крайне важно, чтобы стабильность границ и правового статуса муниципальных образований была должным образом гарантирована и обеспечена федеральными властями, что прямо следует из ст. 12 Конституции Российской Федерации. К сожалению, сегодня наблюдается скорее обратное – изменения, вносимые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», явным образом снижают уровень правовых гарантий местного самоуправления, систематически подменяя деятельное участие граждан решениями региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

© Прибыткова Л.В., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2018 г.». URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/mes_upr2018.rar.
- [2] Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.». URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/mes_upr2017.rar.
- [3] Информационно-аналитические материалы Министерства юстиции Российской Федерации о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.). URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx.

- [4] Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации. Презентация к докладу на круглом столе Общественной палаты РФ «Территориальная доступность местного самоуправления в России. Как в условиях экономической оптимизации сохранить самый близкий к жителям уровень власти?». URL: <https://komitetgi.ru/news/news/3369/>.
- [5] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».
- [6] Городецкая Н. Местное самоуправление с реформой не справляется. URL: <http://kommersant.ru/doc/3226508>.
- [7] Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31.03.2017. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/550/>.
- [8] Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.
- [9] Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.
- [10] Петухов Р.В. Особенности создания городских округов на основе муниципальных районов // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 41–43.

The experience of territorial transformations of the municipalities in Russian regions

L.V. Pribytkova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia

The article deals with the experience of territorial transformations of municipalities in the subjects of the Russian Federation. To this end, the tendency of reducing the number of municipalities of all types in recent years has been studied. The analysis of the processes of consolidation of rural settlements by combining them and transforming municipal areas, with their constituent rural and urban settlements in urban districts.

Key words: local self-government, municipal formations, principles of territorial organization of local self-government, territorial transformations

REFERENCES

- [1] Statisticheskij byulleten' «Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii po sostoyaniyu na 1 yanvarya 2018 g.». URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/mes_upr2018.rar.
- [2] Statisticheskij byulleten' «Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii na 1 yanvarya 2017 g.». URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/mes_upr2017.rar.
- [3] Informacionno-analiticheskie materialy Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii o razvitiij sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (dannye za 2016 g. – nachalo 2017 g.). URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx.
- [4] Puzanov A.S., Popov R.A. Problemy territorial'noj dostupnosti mestnogo samoupravleniya Rossijskoj Federacii. Presentaciya k dokladu na kruglom stole Obshchestvennoj palaty RF «Territorial'naya dostupnost' mestnogo samoupravleniya v Rossii. Kak v usloviyah ehkonomicheskoj optimizacii sohranit' samyj blizkij k zhitelyam uroven' vlasti?». URL: <https://komitetgi.ru/news/news/3369/>.
- [5] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 01.12.2015 N 30-P «Po delu o proverke konstitucionnosti chastej 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastej 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoj oblasti «Ob otdel'nyh voprosah formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya municipal'nyh obrazovaniy Irkutskoj oblasti» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoj Dumy».
- [6] Gorodeckaya N. Mestnoe samoupravlenie s reformoj ne spravlyaetsya. URL: <http://kommersant.ru/doc/3226508>.
- [7] Zaklyuchenie Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka na Federal'nyj zakon № 768237-6 «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» ot 31.03.2017. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/550/>.
- [8] Federal'nyj zakon № 62-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» (dalee – Federal'nyj zakon № 62-FZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2017. № 15 (CHast' I). St. 2137.
- [9] SHugrina E.S., Petuhov R.V. Ob osobennostyah izmeneniya territorial'nyh osnov mestnogo samoupravleniya v Moskovskoj oblasti na primere SHahovskogo rajona // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2017. № 2. S. 42–46.
- [10] Petuhov R.V. Osobennosti sozdaniya gorodskih okrugov na osnove municipal'nyh rajonov // Municipal'naya vlast'. 2017. № 1. S. 41–43.

Об авторе:

Прибыткова Лидия Васильевна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры госслужбы и кадровой политики Факультета управления персоналом и госслужбы Института госслужбы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, (e-mail: lipri@list.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-160-177

Постсоветское крымское село: социально-экономическая трансформация

Т.Ю. Гусаков

Центр аграрных исследований
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
пр-т Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571

Парад суверенитетов 1991 года образовал вместо Советского Союза 15 независимых государств, в числе которых была Украина. С этого момента начался новый этап в жизни крымского общества. Развитие сельских территорий Крыма несколько отличалось от остальных украинских регионов из-за специфических черт полуострова: этнического разнообразия и поляризации, природных ограничений для ведения сельского хозяйства, незначительности различий города и села в плане условий и уровня жизни. Экономические преобразования постсоветского периода изменили сельские территории, в частности, был достигнут ряд целей, поставленных еще советским правительством (например, сокращение социокультурного разрыва между селом и городом). Однако из-за неэффективной политики кризис сельской местности углубился, к проблемам сельских жителей добавились экономические трудности. Неспособность формальных институтов обеспечить режим частной собственности и поддержание объектов инфраструктуры, выполнять свои социальные обязательства способствовали формированию мощных неформальных институтов, которые сдержали миграцию из сельской местности в города, характерную для Нечерноземья. Жители сельских территорий выработали разные стратегии преодоления пауперизации. Сельская рыночная экономика, пришедшая на смену плановой в 1990-е годы, полностью погрузилась «в тень» из-за высоких транзакционных издержек и пассивности фискальных органов. Статья продолжает российскую традицию монографического описания сельских поселений: автор рассматривает трансформацию экономики сельских территорий Крыма на примере села Новоалексеевка Красногвардейского района, расположенного в степной сельской зоне.

Ключевые слова: сельская местность; Крым; неформальная экономика; безработица; постсоветский период; фермерство; сельское хозяйство

Монографическое описание сельских населенных пунктов в российской традиции насчитывает несколько десятков работ – это междисциплинарные исследования, где социологические аспекты переплетены с экономической спецификой и пространственными закономерностями территорий. Первопроходцами изучения сельской жизни являлись В.И. Даль, А.В. Терещенко,

Е.А. Покровский и другие исследователи XIX века, которым удалось собрать обширный материал по истории материальной и духовной культуры российского крестьянства. Яркими примерами изучения сельских общин являются монографии П.П. Семенова-Тян-Шанского «Мураевенская волость» и О.П. Семеновой-Тян-Шанской «Жизнь Ивана».

Рассмотрение картин сельской жизни продолжилось в 1920-е годы, когда стало актуально осмысление «старого» и строительство «нового» сельского уклада. В этом отношении интересны труды В.Я. Феноменова [27], В.Н. Алексеева [1] и др. [22. С. 42].

Однако уже в 1930-е годы вектор исследований сместился к изучению экономических отношений села, вытесняя социальные аспекты. Главной темой стали связи сельских территорий и города, а также преодоление проблем сельского хозяйства. Несколько отходят от общего тренда работы 1950–1960-х годов, в которых рассматриваются все стороны сельской жизни [11. С. 130]. Академическое сообщество возвращается к социальным сюжетам лишь в конце 1980-х годов. Второе рождение монографического описания сельских поселений пришлось на начало 1990-х годов и связано с изменениями сельской местности и жизненного уклада деревни. В попытках проследить трансформационные процессы на локальном уровне социологи изучали развитие конкретных сельских общин. Особый интерес представляют работы В.Г. Виногоградского [21], В.В. Кондрашина [15], О.И. Марискина [16] и др.

В зарубежной науке изучением локальных сюжетов сельской жизни занимались представители французской школы «анналов» (М. Блок, Л. Февр и др.). Их последователями были представители возникшего в 1970-е годы в Германии и Италии течения «историко-критической социальной науки» (Х.-У. Веллер, К. Гинзбург, Д. Леви и др.), которые специализировались на истории конкретных групп [13]. Пальма первенства в изучении локальных сообществ принадлежит американским социологам из Чикагской школы, которые затрагивали весь спектр социально-экономических вопросов не только в Чикаго, но и на периферии [29]. Важный вклад в создание методики монографического описания сельских поселений внесли восточноевропейские ученые, среди которых можно выделить исследование бессарабского села Копанка Д. Густы [30] и его последователей.

Статья выходит за рамки традиционных монографических описаний, рассматривая село Новоалексеевка в контексте государственных и региональных преобразований. На основе бесед с местными жителями сформирована картина трансформации жизни типичной для Крыма сельской местности через восприятие изменений ее жителями. В статье автор решает ряд задач: раскрывает особенности преобразования системы коллективных хозяйств на примере колхоза им. С.М. Кирова; описывает восприятие селянами перехода от плановой к рыночной экономике; обозначает специфические черты системной трансформации экономических отношений крымского села.

Историческая справка и экономическое положение

Село Новоалексеевка входит в состав Амурского сельского поселения (сельского Совета) Красногвардейского района Республики Крым. По сравнению с соседними селами Новоалексеевка имеет более выгодное экономико-географическое положение из-за близости к крупному поселку городского типа Октябрьское с населением свыше 10 тысяч человек и транспортным магистралям – железнодорожной линии Симферополь–Джанкой и автодороге «Ялта – граница с Украиной». Отруб «4 участок» (позже – село Новоалексеевка) был основан в 1908 году на территории сельскохозяйственных угодий бывшего имения камер-юнкера П.В. Попова, которые были проданы Поземельному банку после Столыпинской реформы [3. С. 4; 10; 14. С. 213]. Первые поселенцы, получившие наделы под кредитные обязательства, были уроженцами губерний Нечерноземья и севера современной Украины. В дореволюционный период Новоалексеевка входила в состав Бютеньской волости Перекопского уезда, находясь в 3 километрах от волостного центра.

В 1921 году сельская община под влиянием советского правительства образовала товарищество по совместной обработке земли, а в 1930 году, в ходе коллективизации, население села объединилось в колхоз «Страна Советов» [26]. Некоторые жители Новоалексеевки подверглись политике «раскулачивания» и были высланы в другие регионы РСФСР, их хозяйственные постройки стали основой нового колхоза. В домах «кулаков» разместились контора, сельский клуб, ясли-сад, фельдшерско-акушерский пункт, школа и другие объекты. В послевоенный период колхоз «Страна Советов» был ликвидирован, а его территория включена в состав колхоза им. С.М. Кирова с центральной усадьбой в селе Амурское [17]. После объединения Новоалексеевка получила мясомолочную и зерновую специализацию, в селе были построены молочно-товарная ферма и зерновой ток с соответствующей инфраструктурой, создана тракторно-полеводческая бригада. В 1960–1970-е годы в селе были значительно сокращены приусадебные участки населения, распаханы и введены в севооборот пастбища, оптимизированы объекты социальной инфраструктуры (закрыты школа и ясли-сад). В этот период развивается инфраструктура Новоалексеевки: электрификация, асфальтирование дорог, проведение водопровода, строительство новых помещений социальных объектов.

После распада СССР колхоз был преобразован в сельскохозяйственный производственный кооператив (СПК) «Восход» [12], а фактически прекратил существование, распределив между селянами имущественные и земельные фонды. В конце 1990-х годов Новоалексеевка потеряла колхоз, но фермерские хозяйства так и не стали его альтернативой, нося очаговый характер. Значительное влияние на развитие села оказало соседство с поселком городского типа Октябрьское. Расположение основных объектов инфраструктуры в поселке Октябрьское привело к тому, что закрытие школы, детского сада и магазина в Новоалексеевке было

продиктовано их неконкурентоспособностью по сравнению с «поселковыми», а ликвидация колхоза и разрушение хозяйственного комплекса Новоалексеевки определило вектор миграции населения в сторону ее «соседа».

Рост численности населения Октябрьского в постсоветский период был обеспечен стягиванием туда жителей из соседних населенных пунктов, социальная инфраструктура которых постепенно деградировала. Расположенное в пешей доступности село Новоалексеевка не стало исключением – основными причинами визитов жителей Новоалексеевки в поселок стали: получение услуг образовательных и медицинских учреждений; трудоустройство (ежедневные маятниковые миграции); транзит (использование железнодорожной станции и автостанции); родственные связи; культурная составляющая (поселок выполняет функцию культурного центра). Неспособность центра Амурского сельского поселения, к которому относится село Новоалексеевка обеспечить население набором социальных услуг спровоцировала формирование тесных связей сел не с центром, а с поселком Октябрьское, в итоге жители Новоалексеевки считают себя частью десяти тысячного поселка Октябрьское, а не Амурского сельского поселения.

Разрушение социалистической системы

Произошедшие после образования Украинского государства системные сдвиги привели к социально-экономической трансформации крымских сел. Замена «плана» рыночной моделью спровоцировала кризис в агропромышленном комплексе. Колхозный строй, который лег непосильной ношей на государственный бюджет, нуждался в экстренной поддержке со стороны властей. Но правительство не предпринимало эффективных действий по реформированию хозяйства сельских территорий и лишь расходовало советский потенциал. Формировавшаяся в 1990-е годы бизнес-элита не была заинтересована в коллективных хозяйствах, поэтому колхозы один за другим заявляли о банкротстве, распродавая фонды. В Новоалексеевке «колхозный кризис» начался в 1993 году, после остановки мясоперерабатывающих и молочных предприятий Крыма – колхоз лишился рынков сбыта, что повлекло дефицит денежной массы: происходили задержки выплаты заработной платы, переход на натуральную оплату труда, началось сокращение персонала и распродажа технических фондов. Колхозное правление незаконно увольняло работников без выходного пособия, и подобные случаи нарушения положений КЗоТ были не единичными. Правление колхоза пыталось сократить сумму задолженности по выплатам заработной платы любыми способами.

Несмотря на тяжелое положение сельских жителей, большинство из них до последнего надеялось на колхоз. Действительно, трудно представить, что коллективное хозяйство, находившееся на пике экономического роста в 1992 году и способное содержать большое количество социальных объектов, уже через год продемонстрировало неспособность адаптироваться к условиям рынка без помощи государства. Существовавшая десятилетиями модель сельской

жизни препятствовала экстренной перестройке жизненного уклада – после закрытия колхозных объектов тотальная безработица охватила село. Безусловно, существовала возможность поиска работы в Симферополе, однако экономический кризис коснулся и города – закрывались предприятия, на оставшихся проходили сокращения производственных мощностей и массовые увольнения. Поэтому крестьянство оставалось по большей части в деревнях, пытаясь реализовать предоставленные государством экономические права и свободы на базе личных подсобных хозяйств (ЛПХ). Распределение колхозного крупного рогатого скота между жителями стала для многих первоначальным капиталом для открытия собственного дела. Сельский социум постепенно налаживал кооперацию на бартерной основе – «вы нам молоко, а мы капустой расплатимся». Формировалось «общество торговцев», представители которого ежедневно возили продукцию ЛПХ на рынок Октябрьского и Симферополя.

Маятниковые миграции из села в поселок Октябрьское и Симферополь постепенно нарастали, но их бум пришелся на начало 2000-х годов – период стабилизации экономической ситуации. В городах Южного берега Крыма (ЮБК) начался строительный бум, требовавший неквалифицированных работников, которыми располагала сельская местность. В Новоалексеевке были сформированы несколько бригад (примерно по 5 человек), которые работали вахтовым методом на строительстве объектов ЮБК. Расширение сектора услуг в Симферополе привлекло большое количество сельских женщин – в официанты, продавцы, консультанты, проводники и пр. Именно они образовали основную волну ежедневной массовой миграции, которая пользовалась услугами пригородного железнодорожного и автобусного транспорта.

Главным следствием безработицы в сельской местности стала маргинализация части молодежи: несмотря на всеобщую бедность и отсутствие постоянных доходов, ЛПХ стали основными мишенями молодежной преступности («просыпаешься утром, а в деревне уже говорят: – у тех кур украли..., там корову пытались увести...»).

Социальные трансформации 1990-х годов также породили серьезные миграционные потоки, в частности, экономическая нестабильность и нарастание межнациональной напряженности выдавливали представителей русского и белорусского этносов из формировавшегося крымского социума. В 1990-е годы полуостров покинули около 12% славянского населения, мигрировав в регионы России, Украины и Белоруссии [2; 23]. Наиболее значительные перемены были привнесены в жизнь Крыма репатриантами, возвращавшимися на территорию полуострова в начале 1990-х годов: по решению правительства поток крымскотатарских мигрантов был направлен в сельскую местность (рис. 1), поскольку в колхозах полуострова существовал дефицит трудовых ресурсов, несмотря на распад колхозного строя. Муниципальные власти активно выделяли земельные участки под строительство домов крымским татарам и представителям других реабилитированных народов. В Новоалексеевке была построена новая улица – Восточная, заселенная репатриантами, что

было типичной для Крыма ситуацией. Поскольку домовладения, изъятые у депортированных в 1944 году, были заняты, репатриантам выделялись большие участки бывших земель сельскохозяйственного назначения. Во многих крупных поселках созданы массивы компактного проживания крымскотатарского населения, однако обустройство новых микрорайонов до сих пор не завершено, они отличаются от других отсутствием асфальта и разнообразием архитектурных форм татарских домов.

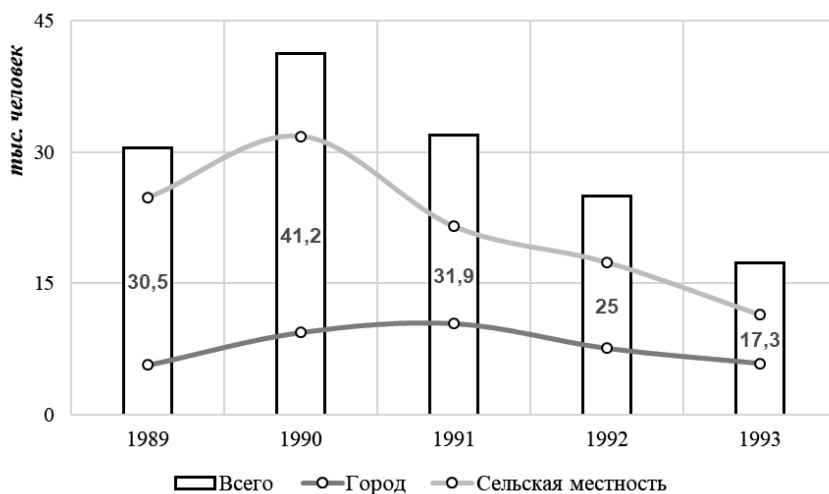


Рис. 1. Распределение потока репатриантов – крымских татар [8. С. 241]

Нескоординированная работа властей по возвращению крымских татар вызвала массовые манифестации и протесты в разных районах Крыма. Нарастание межнациональной напряженности остро чувствовалось на протяжении всех 1990-х годов. Из-за высокого уровня бедности в сельской местности она проявлялась в открытых выступлениях и претензиях к местным русским жителям. В Новоалексеевке некоторые татары выказывали открытое недовольство неравенством положения русских и репатриантов.

Урбанизационный тренд затронул крымскую сельскую местность в меньшей степени, что связано с высоким уровнем бедности – сельские жители просто не имели финансовой возможности покинуть «неперспективную» деревню. Регулятором и лимитирующим фактором сельской депопуляции, как ни парадоксально, выступила бедность большей части населения. Состоятельные же крестьяне не стремились переезжать в города, будучи привязаны к сельскому образу жизни.

В конце советского периода колхоз имени С.М. Кирова имел значительные по размерам земли сельскохозяйственного назначения и технику, их обслуживающую. В постсоветский период, после сворачивания колхозной системы, начался передел имущественных фондов – колхозникам была представлена

возможность выкупа сельскохозяйственной техники на коммерческой основе, и многие предприимчивые механизаторы стали обладателями тракторов и комбайнов. Однако не обошлось без злоупотреблений представителей колхозной «верхушки», которые присвоили себе большую часть фондов и денежных средств, вырученных от продажи техники и инвентаря.

После закрытия молокоперерабатывающих заводов в Красногвардейском районе сокращалось поголовье крупного рогатого скота в колхозах. Постепенно коров вырезали «на мясо», оплачивая труд персонала молочно-товарных ферм. После 1993 года правление колхоза решило ферму в Новоалексеевке закрыть, а коров продать по льготной цене местному населению (бывшим колхозникам).

Окончательная точка в колхозной истории была поставлена 3 декабря 1999 года, после подписания Президентом Украины Л.Д. Кучмой закона «О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики», который ликвидировал все коллективные хозяйства государства, в том числе и СПК «Восход». В экстренном порядке предлагалось трансформировать все коллективные хозяйства в частные предприятия. Земельный фонд был поровну распределен между членами кооператива – произошло «распаивание» (каждый работник, независимо от должности, получил земельный участок). В Новоалексеевке каждому жителю достались участки земель сельскохозяйственного назначения площадью около 5 га.

У бывших колхозников появилась возможность беспрепятственно выйти из коллективного хозяйства с собственным земельным и имущественным паем. Остатки сельскохозяйственной техники также подлежали оценке и распределению. Все имущество колхоза было разделено и каждому имевшему право был выдан сертификат, который юридически закрепил владение частью коллективного имущественного фонда. Юридически находившиеся в коллективной собственности производственные объекты фактически перешли во владение представителей бывшей колхозной элиты, которые регистрировали собственные фермерские хозяйства и, используя коллективную собственность, развивали личные бизнес-проекты. Так, в конце 1990-х годов члены правления приватизированы все производственные объекты бывшего колхоза. В соседних хозяйствах объекты разграблялись и разрушались из-за отсутствия «хозяина», а в Новоалексеевке фермерам удалось сохранить большую часть построек и наладить обработку земельного фонда, хотя, как правило, фермеры использовали первоначальный капитал, накопленный незаконно, присваивая колхозные фонды («...да эти фермеры первые воры и были, весь лес с фермы продали, это потом уже люди остатки растаскивали»).

Но основной вред был нанесен социальной инфраструктуре, которую передали на баланс местных властей. Муниципальные чиновники не могли обеспечить ее надлежащую охрану, поэтому сельские клубы, «оптимизированные» школы, детские сады и помещения закрытых фельдшерско-акушерских пунктов варварски разграблялись местными жителями. В Новоалексеев-

ке были утрачены здания школы, сельского клуба, постройки молочно-товарной фермы. «Председатель сельсовета ездил на велосипеде на работу мимо новоалексеевского клуба, который разбирали постепенно на камни. Однажды он остановился возле руин и задался вопросом: “А где клуб?!”». «Бардак» закончился лишь в начале 2000-х годов, когда практически ничего не осталось.

Представители колхозной номенклатуры пытались адаптироваться к рыночной экономике, используя ресурсы, к которым имели доступ, чтобы зарегистрировать собственное крестьянское фермерское хозяйство. Несмотря на стремление властей перевести всех колхозников в категорию фермеров, этого не случилось – экономические свободы не были востребованы в селах, чем воспользовались некоторые предприимчивые бывшие колхозники. Новоявленные фермеры, выкупая сельскохозяйственную технику, брали в аренду земельные паи у односельчан для выращивания зерновых культур: бывшей доярке было легче отдать собственный пай в наем фермеру и получать хоть какой-то доход, поскольку самой обрабатывать его было невозможно.

Фермерское движение, завладев советской сельскохозяйственной техникой, стало ее заложником, потому что уже в 2000-е годы она пришла в негодность [20]. Из-за архаичных технологий и оборудования не удавалось повышать урожайность зерновых. На помощь фермерам наконец явилось окрепшее государство, развивавшее в середине 2000-х годов программу льготного кредитования сельхозпроизводителей. Крупные фермеры, способные получить кредиты, смогли обновить технический парк, списав советские и арендуя новые тракторы и зерноуборочные комбайны. Мелкие же арендаторы не смогли получить преференции из-за отсутствия собственности для покрытия задолженности в случае неплатежеспособности. Такого рода риск существовал, поскольку полуостров входит в зону рискованного земледелия (заморозки и засухи). Однако фермеры сами себя страховали, дополняя выращивание зерновых культур содержанием ферм, овчарен и свинокомплексов, чтобы в случае неурожая избежать банкротства.

Несмотря на легализацию фермерских хозяйств, их существование в значительной части обеспечивалось теневой деятельностью, в частности, привлечением работников без официального трудоустройства при попустительстве налоговых органов («...все знали, кто придет и когда, и кому нужно и сколько заплатить... придет к нам из налоговой инспектор, сумочки нагрузили ей, она нарушений не нашла, поехала... и так до следующего года»). Для крымских татар статьей дополнительных доходов была «реставрация» и перепродажа подержанной сельскохозяйственной техники мелким фермерам с маржой, используемой для диверсификации бизнеса.

Бедность и неготовность большинства селян к фермерству позволили предприимчивому меньшинству (около 1%) сконцентрировать в своих руках основную часть бывших колхозных фондов и заняться сельским хозяйством. В этом плане произошло точное проецирование экономической модели государства на Новоалексеевку, но «олигархатом деревни» стали фермеры. Вто-

рой силой, которая сумела организовать в условиях «дикого капитализма», стали крымские татары, чьим первоначальным капиталом стали деньги, вырученные от продажи собственного имущества в среднеазиатских республиках при переезде в Крым. В Новоалексеевке предприимчивый татарин выкупил территорию бывшей колхозной бани и организовал там тепличный комплекс, используя водные ресурсы села для полива и обогрева. Многие крымские татары уже в начале 1990-х годов стали реализовывать продукцию своих ЛПХ на рынке в поселке Октябрьское, постепенно наращивая производство и выходя на новые рынки. Сформировался класс «торгашей-перекупщиков», которые поутру скупали продукцию в ЛПХ села, чтобы перепродать ее на рынке с маржой, установив торговый диктат цен. Развитие «базарной экономики» охватило в середине 1990-х годов и городские и сельские территории.

Неспособность украинского государства регулировать экономические отношения в начале 1990-х годов и тотальная безработица в сельской местности создали почву для развития неформальной экономики, а отсутствие институциональных барьеров породило самые разные ее виды, в том числе теневые [9]. Во многом расцвет неформальной экономики стал возможен вследствие «прикрытия» со стороны правоохранительных и налоговых структур (*«милиции платили, безнаказанность порождала усугубление, дальше – больше...»*).

Особым видом нелегальной экономики в сельской местности Крыма стало батрачество. Распад СССР и разрыв межгосударственных связей обусловил сельскую оседлость цыганского (ромского) этноса, однако его представители продолжали заниматься традиционными для них отраслями экономической деятельности – воровством и сбытом краденого имущества, производством и сбытом суррогатного алкоголя, попрошайничеством и мошенничеством, в 1990-е годы к этому списку присоединилось производство и распространение наркотических средств. Быстрое обогащение и специфика деятельности позволяли цыганам загонять в долговую яму обедневших представителей сельского общества – их обращали в батраков или «садовников», как именовали ромы людей, живших и работавших за натуральную оплату при зажиточных семьях до конца своей жизни. Впрочем, батраки таким образом решали собственные социальные проблемы – отсутствие жилья, документов, денег (*«...ну уже б давно в могиле был, а так хоть у цыгань живет...»*).

Другую категорию теневой экономики составили виды экономической деятельности, ограниченные законодательством и скрытые от фискальных органов: сельскохозяйственная деятельность (выкупив технику из колхозного фонда, селяне занимались вспашкой огородов односельчан и «отходили» в наем на сезонные уборочные работы; жители, имевшие живые деньги, занимались выращиванием овощей на арендованных землях, используя дешевый ручной труд бывших колхозников); торговля (системный кризис заставил население сельских территорий выйти на рынок – для продажи продукции ЛПХ, личных вещей, бывших в употреблении, ресурсов, к которым имелся доступ); оказание бытовых услуг (строительный бум в сельской местности в 2000-х

годах потребовал большого количества рабочих – газоэлектросварщиков, каменщиков, штукатуров и пр.). Обширным на пике неформального развития села в 1990-е годы стал сектор ЛПХ, представленный как сельскохозяйственными видами деятельности, так и сферой услуг: огородничество (выращивание огородных культур и их реализация на рынках через «перекупщиков» стало неплохим дополнительным доходом для селян-пенсионеров); животноводство (распродажа колхозного стада предоставила возможность, выкупив корову, развести собственные стада, реализуя мясо-молочную продукцию и предоставляя услуги быка-производителя; выведение больших территорий из севооборота позволило создать обширные пастбища для выпаса в весенне-осенний период сельскими пастухами (чабанами) коров и овец); птицеводство (в 1990-е годы наблюдались случаи откармливания уток бройлерной породы для реализации мясных тушек молодняка); пчеловодство.

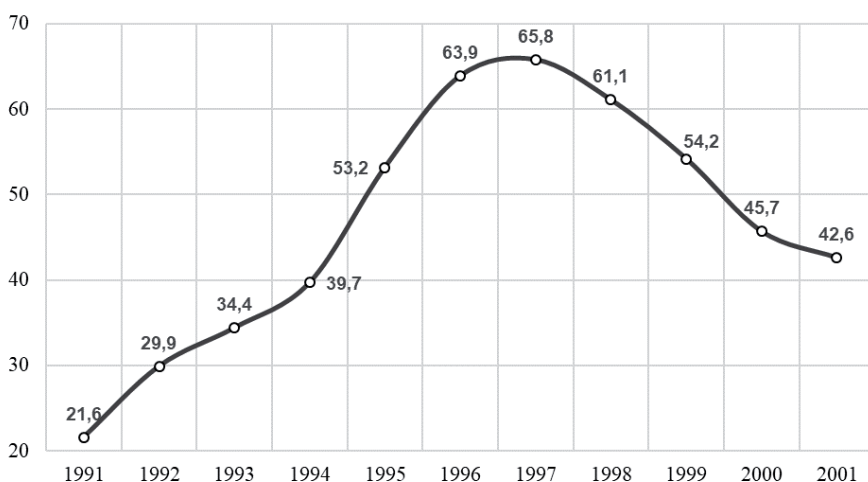


Рис. 2. Доля доходов теневой экономики в структуре ВВП Украины (в %) [31]

Перечисленные отрасли развивались на базе ЛПХ и являлись примерами домашней экономики, которая коммерциализировалась из-за отсутствия альтернативных источников легального дохода. Некоторые виды продолжили существование и после сжатия неформального сектора в 2000-е годы, концентрируясь в руках представителей крымскотатарского этноса. Единичные случаи промышленного разведения коров и овец на базе ЛПХ встречаются в Новоалексеевке и сейчас.

Использование личных участков сельскими жителями позволило несколько снизить уровень бедности [19]. Однако неформальный сектор экономики стал сжиматься в начале 2000-х годов под влиянием социально-экономической стабилизации и роста благосостояния населения (рис. 2). Ряд теневых отраслей не выдержал схватки с легальными торговыми гигантами, в частности, на смену базарам приходят торговые сети с более дешевым продовольствием,

не оставляя шансов малому бизнесу («перекупщикам»). В Новоалексеевке неформальный рынок тоже сжимается, и в начале 2010-х годов в «тени» остались лишь те, кто сделал ее основным способом получения доходов («на рынке сидят те, кто остался с 90-х, они как начали, так и сейчас сидят, пока ноги ходить не перестанут, вот они повымирают и рынок исчезнет...»).

Государственная повестка в жизни села

Крымское общество отличалось от других регионов своей этнической гетерогенностью – доминированием русского этноса и наличием большой группы татар. В противовес поддержке русскими пророссийской риторики выступали крымские татары, «обиженные на советскую власть» и выступавшие за проевропейские перемены на Украине. Источником межнациональных разногласий в Крыму явилась депортация народов в Сибирь и Среднеазиатские республики в 1944 году [4. С. 88] – крымские татары подверглись высылке на «вечное» место жительства без права на возвращение и находились в местах ссылки вплоть до распада СССР. В начале 1990-х годов, после реабилитации, им было разрешено вернуться на полуостров, но крымское общество оказалось не готово безболезненно принять около 250 тысяч репатриантов, особенно в условиях резкого снижения уровня благосостояния и безработицы.

Проблемы с адаптацией репатриантов начались уже на первом этапе переселения, когда колхозный дефицит трудовых ресурсов был решен и лимит свободных жилых площадей исчерпан. Правительство вынуждало колхозы выводить некоторые земли сельскохозяйственного назначения из севооборота и передавать их населенным пунктам под строительство жилых массивов. Однако проблемы это не решало, потому что участки выделялись в степных районах, лишенных элементарной инфраструктуры. Не все репатрианты готовы были мириться с такой участью («... меня выслали из Ялты! Почему я должен жить в степи?!»). Поэтому вокруг Симферополя образовывались «поляны протеста» (самозахваты) – бывшие земли сельскохозяйственного назначения, самовольно захваченные крымскими татарами, на которых возводились небольшие временные строения («временки»). Бедственное положение, нарушение привычного жизненного уклада возвратившихся репатриантов, неблагоустроенность массивов компактного проживания привели к социальному кризису и участвовавшим протестам. Социальный раскол усугублялся политическими элитами правой и левой ориентации, из-за чего в обществе преобладал дезинтеграционный тренд, осложнявший адаптацию репатриантов. Вместо интеграции крымскотатарские репатрианты проявили скорее изоляционизм, образовав собственную социальную среду с признаками геттоизации (массивы компактного проживания например) и неформальные институты: собственное правительство – Курултай, теневую экономику, образовательную среду (мектебе, медресе), СМИ и культурные центры (мечети, театры, музеи).

Схожий процесс геттоизации произошел с цыганской общиной полуострова. Цыгане различных вероисповеданий и уровня жизни также накопили бондинговый социальный капитал, который характеризуется высоким уровнем доверия внутри кланов ромов. Подвергшись стигматизации и дискриминации, цыгане вынуждены были вести традиционный образ жизни. Впрочем, существовал и этнический барьер – архаичность жизненного уклада и традиционной культуры: низкий уровень образования, ранние браки, пренебрежение неформальными общественными устоями привели к образованию так называемых «шанхаев» (трущоб), где проживали беднейшие представители цыган.

В Крыму наметилась резкая общественная поляризация этнического характера, с начала 2000-х годов накал межэтнических противоречий постепенно спадал, но разногласия не были решены, конфликты перешли в стадию «холодного противостояния». Сельская местность не была исключена из этих конфликтов и политической борьбы из-за своего относительно большого удельного веса в экономике страны.

Население постсоветской Новоалексеевки (рис. 3) можно достаточно условно разделить на три политических лагеря, придерживающихся противоположных взглядов: русские поддерживали левые и левоцентристские силы (коммунистов, регионалистов, русофилов); украинцы – либеральные левоцентристские и центристские силы (партии, выступавшие за сотрудничество с ЕС и РФ); крымские татары – аполитичны либо сторонники правых и правоцентристских сил. Из-за доминирования славян в численности населения села большей поддержкой пользовались левоцентристские политические силы, поэтому в Новоалексеевке был создан агитационный штаб Партии регионов, хотя существовали и ячейки Коммунистической партии Украины, Народного блока Литвина «Мы!», партии «Відродження», партии «Союз» и Блока Юлии Тимошенко. Однако политизация социума не играла серьезной роли, выступая лишь ширмой для прихода к власти новых «голодных групп» и передела экономических мощностей.



Рис. 3. Этнический состав Новоалексеевки на 1 января 2007 года (расчеты автора по материалам похозяйственных книг села Новоалексеевка)

Население села государственными институтами было доведено до бедственного положения – не только материального, но и состояния социального капитала. Представители разных социальных групп надеялись на разные выходы из текущего бедственного положения: русские грезил о возврате в СССР, украинцы – о вхождении в Европейский Союз, а крымские татары надеялись возродить государственность, хотя бы в автономном формате (рис. 4).

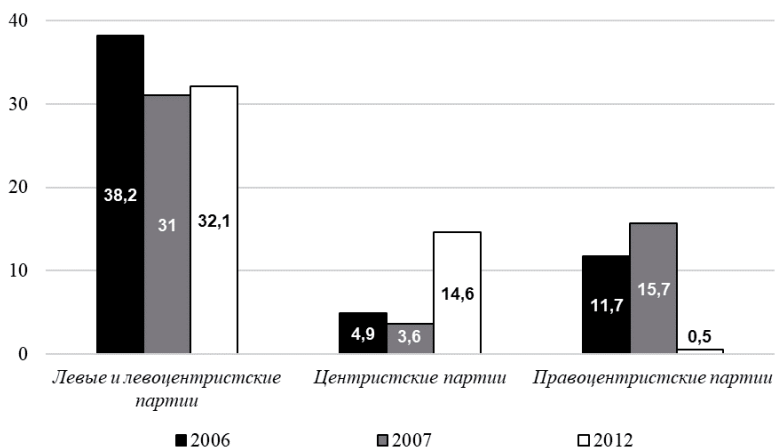


Рис. 4. Результаты волеизъявления жителей сел Новоалексеевка и Новоивановка на выборах народных депутатов Верховной Рады Украины 26 марта 2006 г., 30 сентября 2007 г. и 28 октября 2012 г. (% избирателей) [5; 6; 7]

Неспособность государства выполнять свои социальные обязательства, гарантировать охрану правопорядка и частной собственности заставило сельского жителя рассчитывать лишь на собственные силы в решении материальных и иных трудностей. Опора на собственные силы – основная тенденция 1990-х годов в выборе жизненных стратегий селян Крыма (а не лозунг «выжить всем миром»), что породило множество проблем вследствие сохранения коллективной собственности. В конце 1990-х годов практически все хозяйственные строения и техника Новоалексеевки были приватизированы фермерами, на которых возлагались обязанности по поддержанию сельской инфраструктуры. Роль фермеров для села велика, поскольку именно они выступают инициаторами и организаторами коллективных действий для благоустройства территории – «субботников», работ по ремонту водоводов, поддержке социальной инфраструктуры и проведению массовых мероприятий. В условиях недофинансирования местных бюджетов это был единственный источник сельской активности.

При молчаливом равнодушии институтов власти и органов правопорядка переданную на муниципальный баланс коллективную собственность растащили жители («...уже когда коровник разбирали, приехал участковый. А Мацай на стене сидит, участковый его за ногу схватил и стаскивает вниз, – Что ж ты делаешь?!, а тот ему – все ломают и я буду!»).

Немаловажную роль сыграла и крымскотатарская диаспора. После распределения всего пустующего жилищного фонда поток репатриантов не прекратился, поэтому была выделена территория под строительство новой улицы. Земельные участки предоставлялись муниципальными властями на безвозмездной основе, а строительство мигранты должны были вести за собственные средства. Однако дефицит строительных материалов стал серьезным препятствием для новоселов. Можно выделить три стратегии решения этой проблемы, которые активно использовали жители в середине 1990-х годов: самостоятельное отливание камня для строительства из навоза и соломы; покупка вагончика и монтаж внутри него жилого помещения; приобретение краденных строительных материалов у маргиналов за «бутылку». Именно последняя стратегия повлияла на быстрое уничтожение коллективной собственности села.

Аналогичная история произошла и с бывшими колхозными лесозащитными полосами, которые были высажены в рамках программы по озеленению Крыма в начале 1970-х годов для борьбы с выдуванием гумусового горизонта и пылевыми бурями. Поскольку крымские степи – это безлесные территории с умеренным континентальным климатом, в зимний период здесь существует дефицит дров для отопления, и в 1990-е годы предприимчивые местные жители выпилили значительные площади лесонасаждений.

Личные подсобные хозяйства

В советское время роль ЛПХ в Крыму менялась: если до 1950-х годов они служили источником пропитания, то в позднесоветский период стали источником дополнительного дохода от реализации собственной продукции. Хозяйства населения превратились в основную статью домашней экономики, которая приносила хороший доход колхозникам. Основанные на ресурсной базе, получаемой безвозмездно из колхоза, они были рентабельным бизнес-проектом в условиях четкого регулирования.

В постсоветский период роль личных подсобных хозяйств изменилась. Сельские жители, потерявшие опору в лице колхоза, вынуждены были искать пути преодоления материальных трудностей. В начале 1990-х годов единственным решением проблемы для многих бывших колхозников стали ЛПХ, чему способствовал целый ряд факторов: отсутствие альтернативы, минимальные издержки (бесплатные ресурсы – вода, солома, сенокосы, пастбища, отсутствие транспортных издержек) и продажа колхозных фондов (выкуп сельскохозяйственной техники и крупного рогатого скота по себестоимости). Эти факторы дали толчок к разрастанию домашней экономики сельских жителей и формированию прочных неформальных связей внутри населенных пунктов и муниципальных образований. Представители бывшей колхозной номенклатуры и предприниматели эксплуатировали земельные фонды колхоза, выращивая овощные и бахчевые культуры с использованием примитив-

ного ручного труда дешевой рабочей силы (нередко несовершеннолетних из бедных сельских семей). Юные добытчики «лазили по стройкам, искали металл, собирали бутылки, тащили домой все, что может пригодиться в хозяйстве...», чтобы улучшить материальное положение семьи.

Исходя из доминирующей отрасли, приносящей наибольший доход и занимающей значительную часть времени в рабочем дне сельского жителя, можно выделить следующие виды ЛПХ: с преобладанием животноводства, с преобладанием птицеводства, с преобладанием растениеводства (выращивание овощных и бахчевых культур, в 1990-е годы – цветов), с преобладанием пчеловодства и с преобладанием производства алкогольных и наркотических средств (производство самогона и «травки»). Если последний вид специализации регулируется институциональными инструментами, то для остальных существуют природные барьеры развития, которые можно преодолеть лишь путем коллективных усилий, что в условиях индивидуализации и социальной апатии неосуществимо.

Важным индикатором, характеризующим уровень развития ЛПХ, является количество крупного рогатого скота у населения. Если в послевоенный период поголовье скота «съедали», то в 1970-е годы причиной его резкого сокращения стало тотальное распахивание пастбищ вокруг деревни. Пик роста личного стада пришелся на середину 1990-х годов, и это закономерно, так как на 1994 год пришлось ликвидация колхозного стада коров, которых распродавали колхозникам по себестоимости. Но одно дело приобрести корову, а другое – «чем кормить и где содержать скотину?». Поэтому в последующие годы наблюдался спад поголовья по следующим причинам: доступ к дешевой кормовой базе имели лишь те, у кого был земельный пай, в счет которого арендаторы выдавали зерновые и солому (сено); нехватка рабочих рук не позволила многим семьям обеспечивать уход за скотом (доение, выпас, заготовка кормовой базы на зиму); рентабельность содержания крупного рогатого скота вызывала большие сомнения и населения сходилось во мнении – «дешевле купить на рынке!». Поэтому поголовье крупного рогатого скота и ЛПХ закономерно сокращалось (рис. 5).

Бартерные неформальные связи, созданные в 1990-е годы, помогли жителям пережить период социально-экономической дестабилизации. Однако под влиянием роста уровня благосостояния уже в начале 2000-х годов наблюдается резкий отказ от ЛПХ и выбор иных вариантов заработка. Ключевым лимитирующим фактором существования ЛПХ являются природно-климатические условия. Засушливость степей требует наличия поливной воды, с которой в Крыму большие трудности. Некоторые поселения не имеют регулярного водоснабжения, что сводит на нет выращивание продукции растениеводства. Ситуация усугубилась после прекращения поставок воды по Северо-Крымскому каналу, в результате чего крестьянские хозяйства Новоалексеевки значительно сократили объемы производства. Следующим по значимости явля-

ется ресурсный фактор: постепенная легализация отношений внутри сельских сообществ закрыла многим доступ к свободному использованию пастбищ и кормовой базы, а сельское население стареет (молодежь уезжает в города).

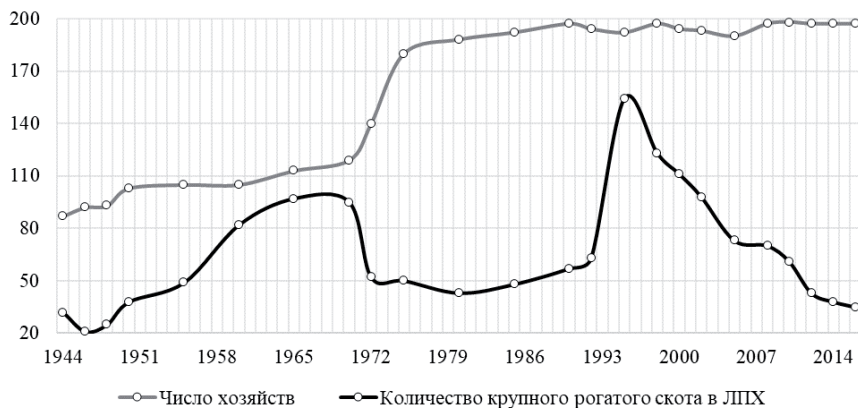


Рис. 5. Количество крупного рогатого скота в хозяйствах населения села Новоалексеевка (голов) (расчеты автора по материалам похозяйственных книг)

Забрасывание ЛПХ становится нормой сельской жизни: если раньше «заросший огород» был крайним проявлением бесхозяйственности, то в современной ситуации ведение подсобного хозяйства свидетельствует о приверженности традиционному крестьянскому образу жизни. Село неукоснительно следует урбанизационному тренду в плане трансформации психологии его обитателей, которые избавляются от сельского уклада, приближая условия жизни к городскому уровню, в том числе благодаря маятниковой миграции, укреплению родственных связей и склонности молодежи жить в городе, используя съемное жилье. Но бесследно исчезнуть ЛПХ не суждено из-за этнического разнообразия сельских территорий. Так, значительный потенциал развития неформальной домашней экономики аккумулирует крымскотатарская диаспора: сегодня ее представители активно диверсифицируют ЛПХ и специализируются на производстве сельскохозяйственной продукции. Кроме того, несмотря на сжатие домашней экономики в сельской местности, она остается крайне важной для обеспечения продовольственной безопасности Крыма: из-за разрушения колхозного строя, немногочисленности фермерских хозяйств и отсутствия крупных производителей на долю хозяйств населения приходится большая часть производства сельскохозяйственной продукции. Также после исчезновения коллективных хозяйств сельская местность Крыма лишилась источника занятости, и основным источником доходов сельского населения остаются ЛПХ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Алексеев В.Н. Опыт монографического описания деревни Курово Дмитровского уезда. М., 1923.
- [2] Асеева О.Ю. Особенности миграционных процессов Республики Крым // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. №4.
- [3] Борисова А. Возрождение Новоалексеевки // Огни Маяка. 2008. № 37.
- [4] Бугай Н.Ф. Депортация народов Крыма: Документы, факты, комментарии. М., 2002.
- [5] Вибори народних депутатів Верховної Ради України 26 березня 2006 р. URL: <https://goo.gl/RCaXcu>.
- [6] Вибори народних депутатів Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. URL: <https://goo.gl/qA6hTa>.
- [7] Вибори народних депутатів Верховної Ради України 28 жовтня 2012 р. URL: <https://goo.gl/VcNhZz>.
- [8] Габриелян О.А., Ефимов С.А., Зарубин В.Г., Кислый А.Е., Мальгин А.В., Никифоров А.Р., Павлов В.М., Петров В.П. Крымские репатрианты: депортация, возвращение и обустройство. Симферополь, 1998.
- [9] Гусаков Т.Ю. Сельская неформальная экономика крымского села Новоалексеевка // Крестьяноведение. 2017. Т. 2. № 4.
- [10] Дело № 3555 от 07.12.1907 г. // ГАРК. Ф. 71. Оп. 1. Д. 484.
- [11] Добрякова М.С. Исследования локальных сообществ в социологической традиции // Социологические исследования. 1999. № 7.
- [12] Дополнение к исторической справке КСП им. С.М. Кирова Красногвардейского района // ААКР. Ф. 32. Оп. 1. Д. 11.
- [13] История ментальностей. Историческая антропология: зарубежные исследования в обзорах и рефератах. М., 1996.
- [14] Каспер В.И. Евстратовы и другие. Родословное описание в калейдоскопе истории, фактов, памяти и догадок. Симферополь, 2005.
- [15] Кондрашин В.В. История села Лох // Крестьяноведение. Теория. История. Современность. Ежегодник. 1997 / Под ред. В. Данилова, Т. Шанина и др. М., 1997.
- [16] Марискин О.И. Крестьянское хозяйство и быт села Сабанчеево в 1860-е – 1990-е гг.: Автореф. дис. к.и.н. Саранск, 1996.
- [17] Материалы по административно-территориальному делению Октябрьского района // ГАРК. Р-1044. Оп. 1. Д. 155 Л. 35.
- [18] Никулин А.М. Кубанский колхоз между холдингом и асьендой: парадоксы постсоветской модернизации южнорусского сельского сообщества // Рефлексивное крестьяноведение: Десятилетие исследований сельской России. М., 2002.
- [19] Отчет «Уровень жизни в 14-ти районах Автономной Республики Крым». Проект «Мониторинг человеческой безопасности». URL: <https://goo.gl/H3yy1L>.
- [20] Протокол заседания правления колхоза от 27.01.1995 г. / Книга протоколов заседаний правления колхоза им. С.М. Кирова 1–6 // ААКР. Ф. 32. Оп. 1. Д. 281. Л. 11–12.
- [21] Рефлексивное крестьяноведение: Десятилетие исследований сельской России. М., 2002.
- [22] Староверов В.И. К истории возрождения российской сельской социологии // Социологические исследования. 2008. №10.
- [23] Статистика населения України. Банк даних. URL: <https://goo.gl/R8mizZ>.

- [24] Стерн В.М. Экономические проблемы развития и реконструкции села. М., 1985.
- [25] Стэндинг Г. Прекариат: новый опасный класс. М., 2014.
- [26] Устав сельскохозяйственной артели «Страна Советов» Октябрьского сельсовета Октябрьского района // ГАРК. Ф. Р-1044. Оп. 1. Д. 18. Л. 152–163.
- [27] Феноменов М.Я. Современная деревня. Опыт краеведческого обследования одной деревни. Ч. 1: Производительные силы деревни. Л.– М., 1925.
- [28] Чернецов К.А. Крым бандитский: Крымская братва в борьбе за сферы влияния. М., 1998.
- [29] Davis A., Gardner B.B., Gardner M.R. Deep South: A Social Anthropological Study of Caste and Class. Chicago University Press, 1946.
- [30] Gusti D. La monographie et faction monographique en Roumanie. Paris, 1937.
- [31] Medini L., Scheider F. Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? // <https://goo.gl/iVeHTV>.

Postsoviet Crimea village: social and economical transformation

T.Y. Gusakov

The Center of the Agrarian Studies
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia

The parade of sovereignties of 1991, in place of the Soviet Union, formed 15 independent states, including Ukraine. The new era of life of the Crimea society started from this time. The development of rural Crimea territories differed from other Ukrainian regions because of the specific features of the peninsula: ethnical diversity and polarization, natural restrictions for agriculture, little differences between lifestyle in towns and in villages. Economical reforms of post-soviet period changed rural territories some goals of the soviet government were obtained (for example reduction of socio-cultural gap between village and town). But because of the ineffective policy the crisis of the rural territories became deeper, economical difficulties added to the problems of rural territories. Inability of formal institutions to provide private ownership and maintenance of infrastructure, to fulfill their social obligations contributed to the formation of powerful informal institutions, that restrained migration from rural areas to cities like in the Black Earth Region. Habitants of the rural territories use different coping strategies. Rural market economy that changed planned economy in 1990 went in “shadow” because of the high transaction costs and passivity of fiscal authorities. The article continues Russian tradition of the monographic description of villages: the author studies the transformation of the economy of Crimea rural territories on the example of the village Novoalekseevka Krasnogvardeisky district, located in the steppe rural zone.

Key words: rural areas, Crimea, informal economy, unemployment, post-Soviet period, farming, agriculture

Об авторе:

Гусаков Тимур Юрьевич – младший научный сотрудник Центра аграрных исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: gusakov.timur@mail.ru).

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-178-189

Мотивы, факторы и следствия нового типа сельско-городской миграции для развития российской поселенческой среды¹

О.Я. Виноградская

Центр аграрных исследований
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
пр-т Вернадского, 82, Москва, РФ, 119571

Статья посвящена рассмотрению феномена переезда в сельскую глубинку на постоянное местожительство горожан и конструированию ими собственных практик жизнедеятельности. Сегодня возникла насущная необходимость в исследовании глубинных оснований этого феномена. Он не укладывается в традиционные объяснительные схемы, разработанные к настоящему моменту в научной литературе, поскольку такого рода основания, как правило, располагаются в неких скрытых, внутренне-бытийных сферах, пробиться в которые нелегко как внешним наблюдателям, так и самим носителям соответствующих структур сознания. Этот двойной парадокс осложняет внятную социологическую интерпретацию мотивационных и онтологических оснований, побуждающих горожан приехать в деревню и прочно обосноваться в ней. Предполагается, что поведенческие модели данной социальной группы детерминируются системой норм и ожиданий, появляющихся в ходе обновления структур массового сознания, когда, в частности, активно переосмысливается будущность урбанистического устройства общества. Такого рода исследовательская нацеленность пока что не фигурировала в составе социологических акций. Осмысление этого феномена может помочь ответить на вопрос: почему все усилия по искусственному принуждению российского крестьянства к счастливой жизни на протяжении последнего столетия имели для него катастрофические последствия, и как, с учетом этого понимания, могут быть выстроены перспективы урбанистической эволюции общества? Новый взгляд на такого рода проблематику должен в большей степени фокусироваться на онтологических основах процессов, детерминирующих жизненные практики «новых сельчан», которые, в отличие от традиционных практик, уже сегодня приводят к социально-культурной трансформации сельских социумов.

Ключевые слова: горожане, новые сельчане, повседневные жизненные практики, сельская местность, «чужак», жизненная среда, сельская жизнедеятельность, онтологические основания

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект «Горожане в деревне: онтология и эволюция жизненных практик», № 17-03-50018 а(ф).

В современном дискурсе деревня продолжает оставаться синонимом места, где проживают люди, которых можно, в большинстве своем, отнести к неудачникам и маргиналам, нашедших свой приют подальше от благ цивилизации. В противоположность этому крупный и особенно столичный город воспринимается большинством населения сегодня как мечта, прибежище для умных, талантливых и успешных.

Однако сегодня в это шаблонное представление двух пространственных полюсов российской действительности стали не вписываться некоторые тенденции, все больше наблюдаемые нами в процессе экспедиций в течение последнего десятилетия в глубинных сельских поселениях. В этих поселениях все более отчетливо прорисовывается относительно новая для этих мест социальная группа, состоящая из коренных горожан, оставивших свои благоустроенные жилища в городах и переехавших сюда на постоянное местожительство. Следует отметить, что численность этой группы, по нашим оценкам, в последнее время становится статистически значимой величиной и приближается к 710% от числа реально проживающих в этих поселениях сельчан. Но в наших наблюдениях за жизнедеятельностью этой группы прослеживались, с нашей точки зрения, еще более существенные, чем статистические, моменты. Так, численность этой группы на протяжении десятилетнего наблюдения не только не уменьшалась, но и постоянно возрастает, несмотря на политику «оптимизации», проводимую в отношении сельской подсистемы российского общества в этот период, результатом которой явилось почти полное уничтожение в сельских поселениях инфраструктурных объектов и, как результат, сворачивание бюджетного финансирования².

Представители этой группы, назовем их «новые сельчане», стремятся постоянно обустроить свою теперешнюю среду обитания самостоятельно, исходя из своих, необъяснимых, с точки зрения коренных сельчан, соображений, вызывающих у последних недоумение, настороженность, а иногда и прямое противодействие, поскольку речь идет не только об организации «пришлыми» своего бытового комфорта, но и, в большей степени, об изменении повседневных жизненных практик сельчан и формировании новых отношений внутри сельского социума, а это уже воспринимается «старожилами» как «покушение» на сложившийся социальный «порядок».

² Так, по данным Росстата и ВШЭ, за период с 2000/01-го по 2015/16-й учебные годы в России было закрыто 24376 общеобразовательные организации (без вечерних (сменных) организаций), из которых 20059 (т.е. 82,3% от общего количества закрытых организаций) таких организаций, включая находящиеся на капитальном ремонте, были расположены в сельской местности (Источник: Образование, 2017: 28). Число больничных организаций с 2005-го по 2016-й годы, по данным Росстата, сократилось на 4122 объекта, из которых 2653 (т.е. 64,4% от общего количества закрытых организаций) располагались в сельской местности (Источник: Здравоохранение, 2017: 89). Причем за период с 2000-го по 2017-й годы, по данным Росстата, сельское население сократилось на 1698,6 тыс. человек, т.е. только на 4,3% (Источник: Демографический, 2017: Табл. 1.1).

Однако, несмотря на такое негативное отношение к начинаниям своих новых соседей, коренные сельчане стараются перехватить, скопировать и даже «модернизировать» отдельные, «втайне» понравившиеся инициативы горожан, что пробуждает к какой-то «новой» жизни, казалось бы, безнадежно «спящие» сельские социумы.

Важно подчеркнуть, что это люди, как правило, с высшим или средним специальным профессиональным образованием, с богатым опытом работы в самых разнообразных областях деятельности, обладающие несколькими дополнительными специальностями и широким кругозором. Что касается их возрастного состава, то можно сказать, что среди них преобладают люди среднего и старшего возраста, имеющие за «плечами» определенный социальный background, полученный ими в «прошлой» жизни в разных российских городах, а у некоторых и за границей.

«Новых сельчан» нельзя отнести к категории «визитеров», которые находятся в постоянном поиске какого-то комфортного для себя местожительства. В интервью с нами никто из них не выразил желания в ближайшее время вернуться обратно в город, несмотря на трудности, с которыми они столкнулись в этой «новой» для себя жизни. У каждого из респондентов своя история переезда в деревню, в ней много рациональных оснований, связанных с «усталостью» от городов, от их экологии, суеты и, как ни странно, отсутствия полноценного общения. Вместе с тем респонденты не всегда могут аргументировать выбор конкретного поселения для своей будущей жизни, хотя одни из них сознательно занимались поисками выставленного на продажу жилья с помощью Интернета, а затем смотрели предложения на месте. Другие отправлялись на поиски по рекомендации друзей, знакомых или родственников, проживающих в соседних поселениях. Но, по признанию большинства респондентов, окончательный выбор они все-таки не могут объяснить исходя только из рациональных соображений.

Какие именно практики разворачивают в безнадежно «спящих» сельских социумах «новые сельчане»? Чтобы ответить на этот вопрос, отвлечемся на небольшое терминологическое уточнение. Под общеупотребимым термином «практика»³, как правило, понимается любая «материальная, чувственно предметная деятельность», даже представленная рядом каких-либо повторяющихся, однообразных последовательных действий. При таком понимании «практики» ускользает ее деятельный, активный характер. Поэтому под термином «жизненные практики» мы будем иметь в виду лишь инициативную, предприимчивую, динамическую деятельность тех или иных социальных субъектов. Исходя из этого жизненные практики «новых сельчан» резко контрастируют с «предметной деятельностью» коренных сельчан, по-

³ Философская энциклопедия определяет термин «практика» (греч. *praktike*, от *praktikos* деятельный, активный) как материальную, чувственно предметную деятельность человека (Философия, 2004).

скольку активность первых не ограничивается своим домохозяйством или поселением, напротив, благодаря Интернету, она, в прямом смысле слова, не имеет пространственных границ. Например, через социальные сети они организуют праздники, собирающие не только жителей окрестных сельских поселений, но и горожан, которым для этого необходимо преодолеть почти сотню километров. Причем для этого «новым сельчанам» не нужна какая-либо специфическая инфраструктура, они могут для этого использовать любую подходящую открытую территорию, временно обустроив ее под тематику праздника. Так, в одном из исследованных нами сел для этих целей «новые сельчане» постоянно используют детскую площадку, спроектированную и построенную, кстати, одним бывшим горожанином. В этом селе, которому насчитывается более трехсот лет, никогда не было подобных объектов, и ни у кого из местных жителей, которых в недавнем прошлом было несколько тысяч человек, не возникало необходимости в такого рода инициативе. Кстати, эта детская площадка в теплое время года руками все тех же «новых сельчан» периодически превращается в летний кинотеатр, где демонстрируются фильмы, героями которых выступают местные жители.

К еще одному массиву инициатив «новых сельчан» можно отнести так называемые экологические практики. Среди них можно выделить использование новых сберегающих технологий в домохозяйствах (капельное орошение и мульчирование почв подсобных хозяйств, использование органических удобрений). К одной, пока еще экзотической экологической инициативе, можно отнести борьбу с колорадским жуком посредством цесарок. В этом ряду стоят и практики с использованием как новых, так и традиционных видов плодовых и овощных культур, подобранных по принципу симбиоз-кооперации. Причем «новые сельчане» активно обмениваются разного рода практиками в социальных сетях, а иногда даже устраивают мастер-классы.

Почему мы сконцентрировались именно на этом феномене, который сегодня не только не является массовым, но и выпадает из общего тренда, направленного в будущее, в котором не будет не только сельской, но и, по словам одного из популярных блогеров, даже «одноэтажной России»? Во-первых, потому что этот феномен имеет месь быть, и, во-вторых, он интересен именно тем, что его имение места происходит не благодаря, а вопреки существующему модному тренду. И, как показывает наша недавняя история, от этих трендов остаются лишь лозунги и разруха. Причем последняя пребывает не только на местности, но, по меткому выражению классика, еще и «в головах».

Здесь могут возникнуть возражения, что это никакой не феномен, что часть горожан всегда и не только в России, но и в других странах, стремились в деревню или в какую-нибудь rural area, где можно сравнительно недорого купить домик под дачу или отдохнуть летом у родственников, а сейчас еще и получить так называемые «экологические» услуги. Однако этих горожан вполне устраивает город как основное местожительство, а сельскую местность они рассматривают только с точки зрения ее потребительских свойств, недоступ-

ных в условиях города. И в этом они ничем не отличаются от сельчан, переезжающих в города в поисках условий для «лучшей», с точки зрения тех же потребительских свойств, жизни. Нас же в данном случае интересует социальная группа горожан, переезжающих на постоянное местожительство в сельскую местность, для которых «потребительские свойства» последней не имеют определяющего значения для принятия решения о переезде, а располагаются в ряду прочих столь же несущественных, хотя и благоприятных факторов.

Поэтому мы считаем, что уже сегодня назрела необходимость в социологическом осмыслении феномена прибывших в деревню и оставшихся здесь жить горожанах, которое, как мы полагаем, поможет понять: почему все усилия по искусственному принуждению российского крестьянства к счастливой жизни на протяжении последнего столетия имели для него катастрофические последствия, и как, с учетом этого понимания, могут быть выстроены перспективы урбанистической эволюции общества.

Объясняя данный аналитический посыл более подробно, можно сказать, что он состоит в пересмотре общепринятых взглядов на проблематику модернизации крестьянско-деревенских жизненных практик, когда так или иначе постулируется, что основной предпосылкой сохранения российской деревни является модернизация инфраструктурных элементов жизненной среды. Новый взгляд на такого рода проблематику, по нашему мнению, должен в большей степени фокусироваться на онтологических основах процессов, детерминирующих жизненные практики «новых сельчан», которые, в отличие от традиционных практик, уже сегодня приводят к социально-культурной трансформации сельских социумов.

Таким образом, суть обозначенной проблематики, с нашей точки зрения, сводится к осмыслению до сих пор недостаточно проясненной картины причин и мотивов, побуждающих вполне благополучных, укорененных горожан к переезду на постоянное жительство в деревенскую глубинку. Эта социальная группа появилась сравнительно недавно и постоянно растет — как количественно, так и с точки зрения разнообразия ее социальных (профессиональных, культурных, образовательных и т.д.) измерений.

Следует отметить, что существующие сегодня в науке модели маргинальности и дауншифтинга [1, 2, 11, 13, 15, 21] в основном демонстрируют набор рациональных, прагматических причин решительной смены жизненного пространства [16], тогда как внутренняя, онтологическая, бытийственная основа этих, как правило, внезапных, необъяснимых уходов обычно скрыта пеленой типовых схематических толкований («любовь к природе», экологические «блага», «бегство» от городской суеты и т. п.). Преодолеть подобного рода познавательный барьер возможно лишь путем детального социологического раскрытия намерений и экзистенциальных действий субъектов, истолковать последние как некую, им присущую, «бытийную» аксиоматику.

Описываемая проблематика возникла как закономерный результат наблюдений, накопленных автором в ходе 25-летней исследовательской работы

в российских селах. Однако особенно важны здесь впечатления последних лет, когда буквально на глазах обозначилась и стала играть в сельском социуме заметную и не всегда понятную для «местных» роль указанная выше социальная группа.

Несколько слов о своевременности постановки обозначенной выше проблематики. Ее актуальность обусловлена в первую очередь тем, что социологическая рефлексия и всесторонняя предметная фиксация рассматриваемого феномена необходима для дальнейших исследований в такой обширной, но обойденной вниманием предметной области, как сельская подсистема общества. Знание внутренних пружин миграции в деревенскую среду открывает новые возможности для управления развитием периферийных российских территорий. Мониторинг поселенческой среды фиксирует постепенное исчезновение с карты сельской России островков обжитой и продолжающей быть хотя бы минимально окультуренной среды обитания. Деревня пустеет демографически, и неизбежно утрачиваются не только практики традиционного крестьянского природопользования, которые раньше удерживали некую норму производительных усилий, но и весь спектр жизненных практик, связанных с сельской повседневностью. В этой ситуации появление в деревне относительно новой социальной группы, состоящей из коренных горожан, переезжающих в глубинное российское село на постоянное жительство, порождает общественно-политические и социально-культурные ожидания, связанные с перспективами эволюции села как «источника человечества и человечности» (А. Платонов). А эта ситуация требует нетривиального специализированного научного подхода. Своевременность постановки вопроса определяется также тем, что, судя по нашим наблюдениям, осевшие в деревне горожане пытаются реабилитировать и возродить на новой технологической основе традиционные способы крестьянского мелкомасштабного природопользования и возродить отдельные виды местных ремесел. Несомненно, эти попытки объективно способствуют обеспечению исторической преемственности в деле сбережения и обновления деревенских продуктивных занятий. Сюда же примыкает список культурно-этнографических традиций, возобновляющихся в модернизированном, но уходящем корнями в местную архаику, облике.

Что уже сделано в соответствующих научных разработках? Современные исследования жизненных практик социальной группы горожан, обустроившихся на постоянное местожительство в сельской местности, направлены, в основном, на изучение возможностей этой группы по освоению преимуществ сельского образа жизни (экология, тишина, размеренность, возможности для самореализации и т. п.) и создание на этой основе привлекательных образцов жизнедеятельности для будущих переселенцев. В отечественной науке подобного рода исследования базируются на массовых опросах населения, проводимых с целью изучения миграционных процессов из деревни в город и обратно [4]. Как правило, основу инструментария такого рода опросов составляют утилитарно-прагматические, оценочные суждения о «базисе

массового сознания россиян», а по их результатам даются рекомендации по созданию условий для увеличения доли горожан, готовых к переезду в село.

Сюда же можно отнести исследования, связанные с созданием горожанами альтернативных сельских поселений [7] (Задорин, 2014). При этом в отечественной научной литературе практически отсутствуют исследования повседневных жизненных практик одной из самых интересных и релевантных групп сельского социума на сегодняшний день – бывших горожан. Эту лауну восполняют исследования, связанные с изучением «гибридных» миграционных потоков, например, «неоотходников» (сельских жителей, уезжающих на сезонные работы в города), которые при определенных условиях могут возвратиться в современную деревню для реализации своих жизненных проектов [3].

В этом же ряду стоят исследования групп горожан, временно перебазирующихся в сельскую местность с целью получения здесь «ресурсных», «экосистемных (экологических)», «природных услуг» и устанавливающих при этом взаимовыгодные социальные союзы с местным сельским населением [14]. Переселению в сельскую местность, как феномену обратной миграции, посвящены исследования В. Звягинцева и М. Неуважаевой [8]. Возможности симбиоза городских и сельских сообществ в разное время рассматривали С. Бобылёв, М. Палт, В. Пациорковский, А. Шелест. Процессам рурбанизации российских сел посвящены исследования Е.В. Жадновой [6]. Из западных социологов к этой теме в конце прошлого века обращались R. Chapuis, T. Brossard [19, 20]. Теоретическая часть данного исследования опирается на концепции «чужака» Г. Зиммеля [10], А. Шюца [18] и «культурного конфликта» Р. Парка [13].

По Зиммелю, чужак по отношению к группе, в которую он пришел и остался, то есть уже зафиксирован внутри определенного пространственного круга, является для этой группы одновременно близким и далеким, поскольку изначально он привносит в этот круг качества, основание которых с данным пространством не связано. Поэтому между такими элементами взаимодействия возникает особое напряженное отношение, моменты отталкивания и дистанцирования, образующие некую форму сотрудничества и сплоченности. У Шюца чужак – неофит, добивающийся постоянного признания или терпимого отношения со стороны социальной группы, в которую он попадает. При этом он может разделить с этой группой общее настоящее и будущее, но совместные переживания прошлого для него невозможны. В силу этого у него нет совместной с группой истории. Парк называет чужака маргинальным человеком, т. е. обреченным на жизнь в двух антагонистических культурах и уже поэтому вовлеченным в культурный конфликт. Представляется, что горожане, прибывающие на постоянное место в деревню, выступают для местного социума такими же чужаками, как и этот последний для них.

Наша гипотеза состоит в том, что горожане не просто привносят в жизненный круг деревни некие новые качества, но при этом еще и создают на

основе богатых культурно-информационных образцов собственные социальные пространства, в которых уже местное население оказывается в положении «чужаков», – в силу замкнутости и обособленности сельского социума, утратившего не только значительную часть культурных образцов, но также свою определенность и цельность.

Таким образом, к настоящему времени создана продуктивная основа для специального углубления в обсуждаемую тематику и исследования онтологических параметров жизненных практик горожан, их глубинной, в определенном смысле экзистенциальной мотивации. В таком исследовательском подходе сама деревня как «принимающий» социум развернется в довольно неожиданных познавательных-аналитических ракурсах. К примеру, исследование культурных образцов чужаков в большей степени потребует именно для сельчан. В этом отношении самыми активными «чужаками» со стороны местного населения оказываются дети и молодежь, которые одновременно являются и потенциальными мигрантами из родных социумов. И чем заметнее для этих социальных групп будет возрастать степень сотрудничества с чужаками и вхождения в их пространства, тем мощнее станут проявления сил отталкивания и дистанцирования со стороны их родного социума. Вместе с тем у этих социальных групп с возрастанием шансов на миграционную подвижность увеличиваются и возможности их возвратной миграции в свои родные социумы, но уже с багажом иных культурных образцов.

Мы считаем, что сегодня основное внимание необходимо уделить наблюдению и анализу повседневных жизненных практик горожан, обосновавшихся в селе, что, в свою очередь, позволит понять внутреннюю онтологическую детерминированность этих, в сущности, довольно рискованных начинаний, нащупать и обнаружить скрытые мотивационные основания такого социально-пространственного «перебазирования» в чуждую для них жизненную среду. Последняя обычно рассматривается как экологически более благоприятный, событийно разгруженный, простой придаток города, способный обеспечить субъекту обычные радости бытия и спокойную жизнь. Однако наш экспедиционный опыт дает основание для переосмысления подобного, несколько поверхностного изображения круга повседневных целей и занятий вчерашних горожан. Априори нащупываемая конструкция сельской жизнедеятельности более замысловата и причудлива, поскольку в ней есть своя глубина и многосоставная рефлексивность.

Проведенные нами на сегодняшний день исследования показали, что глубинные основания выбора горожанами сельской жизненной среды с трудом укладываются в традиционные объяснительные схемы. Они не на виду, они располагаются в неких скрытых, внутренне-бытийных сферах, пробиться в которые нелегко как внешним наблюдателям, так и самим носителям соответствующих структур сознания. Этот двойной парадокс осложняет внятную социологическую интерпретацию мотивационных и онтологических оснований, побуждающих горожан приехать в деревню и прочно обосноваться в

ней. Можно гипотетически предположить, что поведенческие модели данной социальной группы детерминируются системой норм и ожиданий, появляющихся в ходе обновления структур массового сознания, когда, в частности, активно переосмысливается будущность урбанистического устройства общества. Такого рода исследовательская нацеленность пока что не фигурировала в составе социологических акций.

В заключение необходимо отметить важность исследований, направленных на анализ внутренних причин и мотивов переезда горожан в деревню, их жизненных практик, формирующихся в новой для них среде жизнедеятельности, поскольку их результаты могут быть использованы для понимания перспектив эволюции сельской подсистемы общества. В самом деле, что произойдет с деревней как пространством жизни, до сих пор не вполне понятно. Произойдет ли дальнейшее стагнирование сельской местности, из которой постепенно выветриваются элементы традиционного жизнеустройства, или она накопит потенциал обновления, вносимый, в частности, переселенцами? Понимание этих моментов носит не только познавательный, но очевидно прикладной характер, так как может помочь формированию адекватной территориально-пространственной политики государства в этой сфере.

© Виноградская О.Я., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Акопян Н. (2005). Маргинальность как одна из основных характеристик трансформирующегося общества // 21-й век. № 1. С. 150–165.
- [2] Быховская П. (2016). Дауншифтинг по-деревенски: Как дачники спасают вымирающие деревни. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/05/29/8270759.shtml> (дата обращения: 22.06.2016).
- [3] Великий П.П. (2013). Неотходничество, или Лишние люди современной деревни, [в:] Тощенко Ж.Т. (отв. ред.), Новые идеи в социологии. М.: ЮНИТИ-ДАНА. С. 441–449.
- [4] Войнилов Ю., Мальцева Д., Шубина Л. (2016). Открывая село заново: исследования сельских территорий, [в:] Пугачева М. Г. (ред.), Векторы развития современной России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. С. 53–66.
- [5] Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб. (2017) / Росстат. М.
- [6] Жаднова Е.В. (2013). Перспективы исследования российской деревни // Экономика, социология, право. С. 99–103. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_21145466_24855935.pdf (дата обращения: 04.09.2017).
- [7] Задорин И., Мальцева Д., Хомякова А., Шубина Л. (2014). Альтернативные сельские поселения в России: стихийная внутренняя эмиграция или осознанный трансфер в будущее // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований. № 2. С. 64–77. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_21980042_44437692.pdf (дата обращения: 04.09.2017).
- [8] Звягинцев В.И., Неуважаева М.А. (2015). Переселенцы из города в сельскую местность: феномен «обратной миграции» в современной России // Мир России. Т. 24. № 1. С. 101–135. URL: <https://mirros.hse.ru/article/view/4945> (дата обращения: 04.09.2017).

- [9] Здравоохранение в России. 2017: Стат. сб. (2017) / Росстат. М.
- [10] Зиммель Г. (1994). Человек как враг // Социологический журнал. № 2. С. 114–119; Зиммель Г. (2008). Экскурс о чужаке / Пер. А.Ф. Филиппова // Социологическая теория: история, современность, перспективы. Альманах журнала «Социологическое обозрение». СПб.: Владимир Даль. С. 713.
- [11] Мерзлякова В. (2008). Альтернативные модели успешности в современной культуре: дауншифтинг // Вестник общественного мнения. № 4 (96). С. 33–42.
- [12] Образование в цифрах: 2017: краткий статистический сборник (2017) / Д.Р. Бородина, Л.М. Гохберг, О.Б. Жихарева и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ.
- [13] Парк Р. Э. (1998). Культурный конфликт и маргинальный человек // Социальные и гуманитарные науки. Сер. 11. Социология. № 2. С. 172–175.
- [14] Покровский Н.Е., Нефедова Т.Г. (2013). «Клеточная глобализация» и новые тенденции в сельских сообществах Ближнего Севера России, [в:] Тощенко Ж.Т. (отв. ред.), Новые идеи в социологии. М.: ЮНИТИ-ДАНА. С. 314–338.
- [15] Попова И.П. (1999). Новые маргинальные группы в Российском обществе (теоретические аспекты исследования) // Социологические исследования. № 7. С. 62–71.
- [16] Шешин Д., Гусейнов В. (2016). Псковские робинзоны: Горожане побежали из бетонных трущоб, заселяя землю русскую заново. URL: <http://www.msk.kp.ru/daily/26543/3560275/> (дата обращения: 22.06.2016).
- [17] Философия: Энциклопедический словарь. (2004). М.: Гардарики. Под редакцией А.А. Ивина. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/968/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%90 (дата обращения: 03.06.2018).
- [18] Шюц А. (2004). Чужак: Социально-психологический очерк / Избранное: Мир, светящийся смыслом / Пер. с нем. и англ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. С. 533–549.
- [19] Chapuis R., Brossard T. (1989). The Demographic Evolution of Rural France (1968–1982) // Journal of Rural Studies. V. 5 (4).
- [20] Kayser B. (1990). La Renaissance Rurale: Sociologie des Campagnes du Monde Occidental. Paris: Armand Colin; Mahajan S. Rurbanization.
- [21] Stonequist E. V. (1961). The marginal man. A study in Personality and Culture Conflict, N.Y.

Motives, factors and consequences of the new type of village-city migration for the development of Russian settlement environment

O. Vinogradskaya

The Center of the Agrarian Studies
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
82 Vernadsky pr., Moscow, 119571, Russia

The article is devoted to the consideration of the phenomenon of moving to a remote rural area for the permanent residence of townspeople and constructing their own practices of life. Today there was an urgent need to study the deep bases of this phenomenon. It does not fit into

the traditional explanatory schemes developed to date in the scientific literature, because such bases are usually located in some hidden, inner-being spheres, which are difficult to break into which is not easy both for external observers and for the bearers of the corresponding structures of consciousness. This double paradox complicates the distinct sociological interpretation of the motivational and ontological grounds that motivate townspeople to move to the village and settle firmly in it. It is assumed that the behavioral models of this social group are determined by the system of norms and expectations that appear in the course of updating the structures of mass consciousness, when, in particular, the future of the urban structure of society is actively rethinking. Of such kind research focus has not yet appeared in the composition of sociological actions. Comprehension of this phenomenon can help to answer the question: why all the efforts to artificially force the Russian peasantry to a happy life during the last century had catastrophic consequences for him, and how, taking into account this understanding, the prospects of the urban evolution of society can be built? A new look at this kind of problems should focus more on ontological foundations of processes that determine the life practices of «new villagers», which, unlike traditional practices, already lead to a socio-cultural transformation of rural communities.

Key words: townspeople, new villagers, everyday life practices, countryside, «stranger», life environment, rural life activities, ontological foundations

REFERENCES

- [1] Akopyan N. (2005). Marginal'nost' kak odna iz osnovnyh karakteristik transformiruyushchegosya obshchestva // 21-j vek. № 1. S. 150–165.
- [2] Byhovskaya P. (2016). Daunshifting po-derevenski: Kak dachniki spasayut vymirayushchie derevni. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/05/29/8270759.shtml> (data obrashcheniya: 22.06.2016).
- [3] Velikij P.P. (2013). Neoothodnichestvo, ili Lishnie lyudi sovremennoj derevni, [v:] Toshchenko Zh.T. (otv. red.), Novye idei v sociologii. M.: YUNITI-DANA. S. 441–449.
- [4] Vojnilov Yu., Mal'ceva D., Shubina L. (2016). Otkryvaya selo zanovo: issledovaniya sel'skih territorij, [v:] Pugacheva M.G. (red.), Vektory razvitiya sovremennoj Rossii. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. S. 53–66.
- [5] Demograficheskij ezhegodnik Rossii. 2017: Stat.sb. (2017) / Rosstat. M.
- [6] Zhadnova E.V. (2013). Perspektivy issledovaniya rossijskoj derevni // Ehkonomika, sociologiya, pravo. S. 99–103. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_21145466_24855935.pdf (data obrashcheniya: 04.09.2017).
- [7] Zadorin I., Mal'ceva D., Homyakova A., Shubina L. (2014). Al'ternativnye sel'skie poseleniya v Rossii: stihijnaya vnutrennyaya eh migraciya ili osoznannyj transfer v budushchee // Labirint. Zhurnal social'no-gumanitarnyh issledovanij. № 2. S. 64–77. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_21980042_44437692.pdf (data obrashcheniya: 04.09.2017).
- [8] Zvyagincev V.I., Neuvazhaeva M.A. (2015). Pereselency iz goroda v sel'skuyu mestnost': fenomen «obratnoj migracii» v sovremennoj Rossii // Mir Rossii. T. 24. № 1. S. 101–135. URL: <https://mirros.hse.ru/article/view/4945> (data obrashcheniya: 04.09.2017).
- [9] Zdravoohranenie v Rossii. 2017: Stat.sb. (2017) / Rosstat. M.
- [10] Zimmel' G. (1994). CHelovek kak vrag // Sociologicheskij zhurnal. № 2. S. 114–119; Zimmel' G. (2008). Ehkurs o chuzhake / Per. A.F. Filippova // Sociologicheskaya

- teoriya: istoriya, sovremennost', perspektivy. Al'manah zhurnala «Sociologicheskoe obozrenie». SPb.: Vladimir Dal'. S. 713.
- [11] Merzlyakova V. (2008). Al'ternativnye modeli uspeshnosti v sovremennoj kul'ture: daunshifting // Vestnik obshchestvennogo mneniya. № 4 (96). S. 33–42.
- [12] Obrazovanie v cifrah: 2017: kratkij statisticheskij sbornik (2017) / D.R. Borodina, L.M. Gohberg, O.B. Zhihareva i dr.; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ehkonomiki». M.: NIU VSHEH.
- [13] Park R.Eh. (1998). Kul'turnyj konflikt i marginal'nyj chelovek // Social'nye i gumanitarnye nauki. Ser. 11. Sociologiya. № 2. S. 172–175.
- [14] Pokrovskij N.E., Nefyodova T.G. (2013). «Kletochnaya globalizaciya» i novye tendencii v sel'skih soobshchestvah Blizhnego Severa Rossii, [v:] Toshchenko Zh.T. (otv. red.), Novye idei v sociologii. M.: YUNITI-DANA. S. 314338.
- [15] Popova I.P. (1999). Novye marginal'nye gruppy v Rossijskom obshchestve (teoreticheskie aspekty issledovaniya) // Sociologicheskie issledovaniya. № 7. S. 62–71.
- [16] Steshin D., Gusejnov V. (2016). Pskovskie robinzony: Gorozhane pobezhali iz betonnyh trushchob, zaselyaya zemlyu russkuyu zanovo. URL: <http://www.msk.kp.ru/daily/26543/3560275/> (data obrashcheniya: 22.06.2016).
- [17] Filosofiya: Ehnciklopedicheskij slovar'. (2004). M.: Gardariki. Pod redakciej A.A. Ivina. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/968/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%90 (data obrashcheniya: 03.06.2018).
- [18] Shyuc A. (2004). Chuzhak: Social'no-psihologicheskij ocherk / Izbrannoe: Mir, svetyashchij sya smyslom / Per. s nem. i angl. M.: «Rossijskaya politicheskaya ehnciklopediya» (ROSSPEHN), 2004. S. 533–549.
- [19] Chapuis R., Brossard T. (1989). The Demographic Evolution of Rural France (1968–1982) // Journal of Rural Studies. V. 5 (4).
- [20] Kayser B. (1990). La Renaissance Rurale: Sociologie des Campagnes du Monde Occidental. Paris: Armand Colin; Mahajan S. Rurbanization.
- [21] Stonequist E. V. (1961). The marginal man. A study in Personality and Culture Conflict, N.Y.

Об авторе:

Виноградская Ольга Яковлевна – старший научный сотрудник Центра аграрных исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: vgrape58@yandex.ru).

DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-190-199

Партисипация и модель интерсубъективного управления инновациями

М.Р. Арпентьева

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского
Степана Разина ул., 26, Калужская обл., г. Калуга, 248023

Современная, посткапиталистическая модель развития государства, как и модель социалистическая, обращена на активизацию сообщества, принятие сообществом активного участия в решении касающихся его более или менее непосредственно проблем. На этом пути происходит трансформация и изменение соотношений моделей управления страной: все большее значение приобретают модели партисипативного управления, постнеклассического типа. Особенно явно эти процессы протекают в сфере культуры, в том числе в образовании. Необходим интегративно-исторический анализ традиций и инноваций управления культурами и иными сферами в разных странах, сопоставление успешности (продуктивности и эффективности) разных моделей управления. Такое сопоставление, проведенное нами, показывает, что инновации в управлении учреждениями культуры и культурой стран и регионов в целом базируются на традициях самоуправления и соучастия, существовавших в разных странах. Централизованное управление формирует а-культуру и массовую культуру, выхолащивая смыслы традиций и ценностей. Партисипативное управление восстанавливает эти смыслы, служит развитию культуры, в том числе культуры отношений людей в образовании и науке, искусстве и технике и т.д.

Ключевые слова: государство, общество, трансформации, управление, самоуправление, бюрократия, партисипация, инновации

Современная, посткапиталистическая модель развития государства, как и модель социалистическая, обращена на активизацию сообщества, принятие сообществом активного участия в решении касающихся его более или менее непосредственно проблем. На этом пути происходит трансформация и изменение соотношений моделей управления страной: все большее значение приобретают модели партисипативного управления, постнеклассического типа. Особенно явно эти процессы протекают в сфере инноваций [3; 5]. Центральный вопрос современных реформ в управления инновациями, –это вопрос целей и средств (форм) управления. Выделяются несколько основных линий реформирования управления, отношений государства, бизнеса и сообщества в сфере инновационных и смежных с ними отношений.

Благодаря восстановлению исторических традиций, а также проникновению и развитию новых, в том числе зарубежных идей, во многих странах мира начинается новый виток развития концепций, практик и технологий интересубъективного управления.

Декларируемая мотивация служения (свойственная интересубъективным или партисипативным моделям управления) различна. Во многих случаях она прямо связана с целями сотрудничества и взаимопомощи, добровольчества и благотворительности. Поэтому человек, группа, регион и нация могут быть помощниками и жертвователями благ в отношении иных субъектов не только ситуативно. Это не является важным ресурсом развития партисипации и гражданского общества в целом, начиная от благотворительности и заканчивая интересубъективными моделями управления в инноватике и иных сферах. Реально существующая мотивация партисипативного управления активизируется или развивается в процессе совместной жизнедеятельности, решения общих задач в разных сферах общественной, в том числе инновационной, жизни. Тогда человек, сообщество и организация становятся готовыми и способными к отношениям служения и жертвования, сотрудничества и взаимной поддержки на более или менее постоянной основе (становясь на путь действительного самоосуществления).

Напротив, самоосуществление в процессе «перенятия» чужой модели, в том числе добиться и оправдать «вложения» иных организаций и наций, без усилий понимания и сохранения себя, без служения и сотрудничества, деструктивны: многие страны бывшего СССР стали жертвами «дотаций» ЕС и США, однако другие, сохраняя стремление к сотрудничеству, восстанавливают или сохраняют и автономию по отношению к данным «дотациям».

Практики участия как практики служения дифференцируют, проясняют, уточняют отношения людей, организаций, этносов и стран к себе и другим людям, к миру в целом. Каждый социальный субъект выбирает свою форму и меру участия или неучастия, соответствующую своим талантам, личным интересам, а также интересам и проблемам общества (внутренней и внешней реальности). Партисипация, включая благотворительность и волонтерство, взаимную поддержку и партнерство, – важный путь саморазвития, на котором возможны и спады и подъемы. Современные партисипативные подходы к управлению включают несколько основных идей: 1. интересубъективный, например, эвергетический (Evergetics) В.А. Виттиха и его школы [3; 5]; 2. субъективный, например, «вторая демократия» (Second Democracy) А. Адлера [2]; 3. контекстный, «глубинная демократия» (Deep Democracy) А. Минделла и М. Шупбаха [20; 21]. Ориентации акторов включают во всех случаях: 1) принятие альтернативных точек зрения, учет мнения всех субъектов, вовлеченных в диалог по поводу решения проблемы, движение к консенсус как общему решению для всех через диссенсус – обнаружение и исследование различий как «скрытых знаний»; 2) на достижение общих целей – на разрешение

проблемы («действенные сообщества», «ситуативные сообщества», постоянство как настойчивость и (само)эффективность и т.д.); 3) на достижение/сохранение гармонии акторов друг с другом и с самими собой, многоуровневое и разносторонне понимание своих собственных нужд, возможностей и ограничений, а также возможностей и ограничений, нужд окружающего мира как мира людей. Совместно с другими людьми каждый человек как свободный и самоуправляющийся субъект и как включенный в сообщество «действительный» член ассоциации принимает решение в данной ситуации [4; 5; 13; 20 и др.]. Происходит трансформация содержания и формы отношений в организациях и сообществах, движение к ацефаличным сообществам, живущим по нравственным законам и опирающимся на традиции и опыт выживания предыдущих поколений, их культурные традиции взаимоотношений и жизнедеятельности и духовно-нравственные ценности. В отношениях людей и социальных групп многих стран мира эти модели еще не вполне оформились технологически и законодательно, однако традиционные ценности сохраняют в жизни каждого человека представление о том, что его жизнь вносит существенный вклад в развитие страны. Так, например, большую роль в этом процессе играют исследования и разработки в сфере инноваций и интеллектуального капитала. Перед многими странами стоит вопрос не просто генерации новых технологий и моделей управления в сфере инноватики и иных сферах, но их внедрения. Важен поиск и отбор наиболее перспективных инновационных разработок, активизация связей между наукой, производством, обществом и государством, культурой и иными сферами активности человека для содействия работе специалистов сферы искусства, ученых и практиков – разработчиков новых технологий и стейкхолдеров. Еще более важны технологии целостной трансформации систем управления инновационным процессом в инноватике.

Условия продуктивного и эффективного использования ресурсов инновационного потенциала в управлении делятся на внутренние (используются или создаются внутри организации) и внешние. К внутренним условиям исследователи относят «личностные качества персонала организации (толерантность к неопределенности, способность к оправданному риску, ответственность, потребность в самореализации, мотивация достижения, рефлексивность, креативность), витальность персонала (особенности ценностно-смысловой организации жизненного мира, жизнестойкость, суверенность, трудоспособность, мобилизационный потенциал, уровень саморегуляции, ориентация человека на определенное качество жизни) [10. С. 109]. К ним также относят и «корпоративную культуру (действующую систему коммуникации, положение индивида в организации, принятая система лидерства), условия труда новаторов (возможность работы в исследовательских группах), опыт реализации инновационных проектов и т.д.», к внешним относят «законодательную базу, регулирующую инновационную деятельность, и средства государственного

бюджета и сторонних организаций, направляемых на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ» [10. С. 109].

Особое значение имеет, как отмечают исследователи, проблема стратегического планирования и прогнозирования (Н.Б. Антонова, А.В. Вечера, А.И. Ильин, Н.В. Максименко, Г.А. Яшева и другие). Большое значение имеет государственно-частное партнерство [17], призванное решить ряд задач: обеспечение эффективной системы управления на основе обратной связи с регионами; построение оптимального соотношения республиканского и регионального аспектов развития, центрального и регионального уровней управления экономикой; выявление потенциала и конкурентных преимуществ регионов с целью более полного освоения природных и кадровых ресурсов, поддержки местного самоуправления и предпринимательства, местной инициативы, а также рационального размещения социальных объектов и реализации приоритетных проектов; повышение благосостояния населения в регионе, постепенное выравнивание уровня жизни, а также решение иных региональных социально-экономических проблем; придание определенной автономности регионам и самостоятельности в принятии экономических решений с целью повышения конкурентоспособности региона и увеличения возможности участия в принятии управленческих решений местного, регионального и общегосударственного, республиканского уровня [14. С. 18].

На этом пути страны выбирают между двумя основными ориентациями управления: социально-инженерной и гуманитарной. Первая стремится к модификации и совершенствованию «научного менеджмента», то есть его классических и неклассических концепций, методов и технологий, а вторая – к сохранению и развитию общечеловеческих, гуманитарных форм взаимодействия между государствами, людьми, сообществами и т.д., то есть постнеклассических концепций, методов и технологий. Например, Дж. Кейд, представитель социально-инженерного подхода, полагает необходимым гармоничное сочетание культурно-исторических факторов и управления как такового: игнорирующее контекст управление может полностью свести к нулю все результаты политической, социально-культурной и других сфер [11. С. 24].

Качественное, контекстно-соответствующее управление устраняет препятствия жизнедеятельности (формирования, осуществления и развития) управленческих структур. Но управление не должно быть системой манипуляций и репрессий: манипуляция человеком со стороны управляющих структур исключает понимание их исполнителями (работниками), не учитывают их ценностные позиции, представления и переживания, модели поведения и общения, что ведет к утрате или фрагментации гуманитарной составляющей управленческого процесса, усеченности контекста, который учитывает управляющий «монолит».

Гуманитарный подход в системе управления использует «метод понимания». Он развит в теориях В. Дильтея, Ф. Шлейермахера, Ф. Гадамера: систе-

мы культуры и социальные системы – части целостности человека, его жизни. Методы гуманитарного управления нашли отражение в теориях «человеческих отношений» Э. Мейо и «организационного гуманизма» А. Маслоу и т.д. [11. С. 24]. В этих моделях человек осознает и осмысляет, рефлексивизирует и трансформирует, ищет продуктивные и эффективные пути решения проблем собственной и общественной жизни. Человек – участник и субъект общественных процессов, управления в том числе. В современном мире управленческий монолит проявляет тенденцию бюрократизации, деформации власти, неэффективности и непродуктивности, инертности и антиинновационности управленческих структур, тормозит принятие и реализацию важных решений, замедляет процессы трансформации и усовершенствования управления и жизнедеятельности государства и общества в целом. Ученые отмечают важность расширения полномочий неправительственных и частных организаций, делегирования им полномочий центральной администрации: формирования и развития «четвертой власти», которая может дополнить судебную, исполнительную и законодательную власть [11. С. 25]. Интеграция этих ориентаций – «гуманитарный менеджмент» – рассматривает управленческую деятельность с позиции взаимопонимания, рефлексии и коррекции значений и смыслов, процессов и результатов совместной деятельности разнородных субъектов: индивида, группы, общества, государства.

Еще один ракурс связан с принципом субсидиарности (латинское «*subsidiium*» – оказание помощи, поддержка) как фундаментального принципа, отражающего идею децентрализации. Сущность этого принципа заключается в том, что если проблема может быть разрешена на локальном (удаленном от центра) уровне, то прибегать к вмешательству центральной власти требуется только для решения тех задач, которые не могут быть эффективно решены на малом уровне. Деятельность центральной, в том числе государственной, власти должна быть вспомогательной («субсидиарной»), а не подчинительной. В начале XX века, во время господства классической модели управления, данный принцип был деформирован в «бюрократический принцип целесообразного формирования организационной структуры государства всеобщего благоденствия» [9. С. 67]. В наши дни этот принцип получает все большее распространение как на межгосударственном, так и на внутригосударственном уровнях: «Никто не должен отнимать у индивидуума и передавать обществу то, что он может сделать благодаря своим предприимчивости и трудолюбию» [8]. Данный принцип берет начало из учения Ф. Аквинского и его представления о человеке как носителе, создателе и цели всего общественного устройства. Они опираются на достоинство и автономию, уважение и самоуважение индивидуума и группы. Отсюда – декларируется «вторичность социальной помощи», а также иных, в том числе репрессивных форм вторжения государства в жизнь сообщества. Папа Лев XIII называл это «принципом полезного содействия»: «Целью государственного правления должно быть не

преимущество правителя, а благо тех, кем он правит... закон не должен заходить далее того, что необходимо для устранения зла или опасности» [11]. Во многих странах принцип субсидиарности пока не оформлен законодательно, но в историческом аспекте субсидиарность характерна для политической и правовой культуры многих стран. Истоки демократии как культуры партисипации и субсидиарности как самоуправления у славян, например, связаны с вечевым (парламентским) строем Новгородской, Полоцкой, Псковской, Смоленской Руси. Вечевой строй со временем превратился в Великом княжестве Литовском (современная Беларусь) в Магдебургское право – одной из форм европейского самоуправления. Само магдебургское право (право городского самоуправления) (*magdeburger recht, magdeburg law, magdeburg rights*) пришло из Европы, которая также стремилась решить проблемы партисипации. Партисипативное управление отменяет деятельность местного права и власть государственной бюрократии и устанавливает власть закона, чего во многих странах, например в современной России, нет и сейчас. Магдебургское право, при котором разные сообщества, как ремесленные и мастерские цеха, торговые представительства (фактории), городские магистраты и городские соймы, церковь и государство образовывали внутренние «концентрические круги», – одну из интереснейших правовых систем времен феодализма. Магдебургское право явилось юридическим закреплением успехов горожан в борьбе с феодалами за самостоятельность, против принуждения и репрессий со стороны феодалов.

В XI–XIII веках в поселениях Западной Европы развернулись коммунальные революции: в процессе восстаний горожане изгоняли феодала и добивались полного или частичного самоуправления и власти над близлежащими землями. При этом в соответствии с городским правом крестьянин, проживший в городе один год и день, уже не являлся крепостным. Кроме того, в Белоруссии была одна важная особенность: горожане Беларуси, принимая магдебургское право, продолжали опираться на прошлый опыт организации самоуправления во всех тех случаях, которые не регламентировались этим правом, везде, где это было необходимо и полезно, магдебургские нормы и выборы органов самоуправления дополнялись и корректировались в соответствии с местной традицией [7. С. 105–106; 15. С. 93–96]. Уничтожение демократической автономии на территории Российской империи произошло в конце XVIII века после третьего раздела Речи Посполитой: земли Великого княжества Литовского (Беларуси) вошли в состав Российской империи, а магдебургское право было отменено Екатериной II, вернулось крепостное право и еще ряд существенно ограничивших свободу населения повинностей.

В начале XX века идеи субсидиарности обозначены И. Абдираловичем (И. Кончевским) и другими исследователями. Они приводят кооперативные организации в качестве позитивного примера непринудительных сообществ, способных к эффективному и продуктивному решению социальных задач без

применения внешнего принуждения и насилия [1, стр. 40–41]. Исследователи полагают, что «осуществление принципа субсидиарности выступает важным критерием свободы в отдельно взятом обществе. Законодательное закрепление данного принципа ... в гражданском законодательстве ... могло бы способствовать формированию свободного плюралистического общества», – пишет Н.А. Глыбовская [6. С. 129]. Неудивительно поэтому, что в России так или иначе, вопреки крепостничеству и иным формам ограничения участия граждан в управлении страной, исторически закрепилось представление о значимости партисипации в управлении государством и регионами, важности учета и гармонизации интересов человека и социума, а не только государства. Г.Д. Торо выразил эту эволюционную антистатистическую точку зрения так: правительство, которое управляет в минимальной степени или, даже лучше, не управляет вовсе: «Никогда не будет действительно свободного и просвещенного государства, пока государство не придет к осознанию личности как высшей и независимой власти, из которой государство выводит свои силы и авторитет» [16. С. 276; 22. Р. 58]. Сходные представления имели и М. Ганди, М.Л. Кинг-младший и др., творившие совсем в других странах [18; 19].

В итоге, в настоящее время во многих регионах и странах мира интенсивно и экстенсивно развиваются практики участия граждан, бизнеса в управлении территориями, организациями и страной в целом. Эти практики партисипации выступают преимущественно как практики социального служения культурному развитию этих регионов и стран. Необходим интегративно-исторический анализ традиций и инноваций управления инновациями и иными сферами в разных странах, сопоставление успешности (продуктивности и эффективности) разных моделей управления. Такое сопоставление, проведенное нами, показывает, что инновации в управлении странами и регионами в целом базируются на традициях самоуправления и соучастия, существовавших в разных странах. Централизованное управление формирует а культуру и массовую культуру, выхолащивая смыслы традиций и ценностей. Партисипативное управление восстанавливает эти смыслы, служит развитию культуры, в том числе культуры отношений людей в образовании и науке, искусстве и технике и собственно инноватике и т.д.

© Арпентьева М.Р., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Абдзіраловіч І. Адвечным шляхам / прад. С. Дубаўца. Мінск: Навука і тэхніка, 1993. 44 с.
- [2] Адлер А. Понять природу человека. СПб: Академ. проект, 1997. 254с.
- [3] Арпентьева М.Р., Моисеева Т.В. Переговоры как интересубъективная технология // *Онтология проектирования*. 2017. № 1. С. 102–114.

- [4] Бодрийяр Ж. Усталость // Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры. М.: Республика, 2006. С. 230–234.
- [5] Виттих В.А. Проблемы эвергетики // Проблемы управления. 2014. № 4. С. 69–71.
- [6] Глыбовская Н.А. Принцип subsidiarности как средство децентрализации управления // Управление в социальных и экономических системах материалы XXVI Междунар. научно-практической конференции, г. Минск, 18 мая 2017 г. Минск: МИУ, 2017. С. 128–129.
- [7] Копыский З.Ю. Социально-политическое развитие городов Белоруссии в XVI первой половине XVII в. Минск: Наука и техника, 1975. 192 с.
- [8] Лев XIII. Энциклика «*Regum Novarum*» // Официальный сайт Ватикана. URL: http://www.vatican.va/content/leo-xiii/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_18911505_regum-novarum_en.html (дата доступа: 19.10.2017).
- [9] Левандовски Е.Н. Принцип subsidiarности в гражданском праве Германии // Вісник Одеського національного університету. 2009. Т. 14. Вип. 9: Правознавство. С. 65–74.
- [10] Лукьянова Е.И. О структуре инновационного потенциала промышленного предприятия // Экономика и управление. 2014. № 1 (37). С. 106–110.
- [11] Мухина И.Г. Гуманитарный менеджмент как механизм управления обществом // Управление в социальных и экономических системах: мат-лы XXVI международной научно-практической конференции, г. Минск, 18 мая 2017 г. / Ред. Н.В. Суша и др. Минск: МИУ, 2017. С. 124–125.
- [12] Пий XI (Pius XI). Энциклика «*Quadragesimo Anno*» // Официальный сайт Ватикана. URL: http://www.vatican.va/content/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimoanno_en.html (дата доступа: 19.10.2017).
- [13] Порус В.Н. Онтология культуры С.Л. Франка / Под ред. В.Н. Поруса. М.: РОССПЭН, 2012. 589 с. С. 373–416.
- [14] Тулейко Е.В. Подходы к формированию стратегии государственно-частного партнерства в социальной сфере Республики Беларусь // Экономика и управление. 2015. № 2 (42). С. 15–19.
- [15] Тимошина Т.М. Экономическая история зарубежных стран / Под ред. М.Н. Чепурина. М.: ЮД «Юстицинформ», 2000. 496 с.
- [16] Торо Г.Д. О гражданском неповиновении // Новые пророки. Торо. Толстой. Ганди. Эмерсон. СПб., «Алетейя», 1996. 348 с.
- [17] Яшева Г.А. Конкурентоспособность предприятий легкой промышленности / Г.А. Яшева, Н.Л. Прокофьева, В.В. Квасникова. Витебск: ВГТУ, 2003. 302 с.
- [18] Gandhi M.K. Harijan. 1936.29.08. // The collected works of Mahatma M. Gandhi. May 16, 1936 October 19, 1936. Vol. XXXXXXIX. India, Deli: Publications Division, Ministry of Information & Broadcasting, Government of India. 1998. 463 p.
- [19] Gandhi M.K. Young India. 1919. 23 June // The collected works of Mahatma M. Gandhi. Vol. XVIII, May 01, 1919 Sep 28, 1919. Deli: Division. 1998. 469 p.
- [20] Mindell A. Processmind: A user's guide to connecting with the mind of god. San Francisco: Quest Books 2010. 304 p.
- [21] Schupbach M. Worldwork I // Organisations Entwicklung. 2007. № 4. P. 56–64.
- [22] Thoreau H.D. *Æsthetic Papers Art. X. – Resistance to Civil Government*. Hollister: YOGeBooks by R.L. Cole, 2017. 59 p.

Participation and models of intersubjective innovation management

M.R. Arpentieva

K.E. Tsiolkovskiy Kaluga State University, Kaluga
26 Stepan Razin St., Kaluga region, Kaluga, 248023, Russia

Despite a strong state, civil society has always been strong in Belarus. The modern, post-capitalist model of its development, like the socialist model, is directed to the activation of the community, the acceptance by the community of active participation in the solution of problems more or less directly related to it. On this path, transformation and changes in the relations of models of governance are taking place: the models of participatory control, of the post-nonclassical type, are gaining more and more importance. We need an integrative historical analysis of traditions and innovations in the management of cultures and other spheres in different countries, a comparison of the success (productivity and effectiveness) of different management models. Such a comparison, conducted by us, shows that innovations in managing cultural and cultural institutions of countries and regions in general are based on the traditions of self-government and complicity existing in different countries. Centralized management shapes a-culture and mass culture, emasculating the meanings of traditions and values. Participative management restores these meanings, serves the development of culture, including the culture of people's relations in education and science, art and technology, etc.

Key words: state, society, transformation, governance, self-government, bureaucracy, participation, Innovations

REFERENCES

- [1] Abdziralovich I. *Advechnym shlyaham / prad. S. Dubaŭca*. Minsk: Navuka i tehkhnika, 1993. 44 s.
- [2] Adler A. *Ponyat' prirodu cheloveka*. SPb: Akadem. proekt, 1997. 254 s.
- [3] Arpent'eva M.R., Moiseeva T.V. *Peregovory kak intersub'ektivnaya tekhnologiya // Ontologiya proektirovaniya*. 2017. № 1. S. 102–114.
- [4] Bodrijar ZH. *Ustalost' // Bodrijar ZH. Obshchestvo potrebleniya. Ego mify i struktury*. M.: Respublika, 2006. S. 230–234.
- [5] Vittih V.A. *Problemy ehvergetiki // Problemy upravleniya*. 2014. № 4. C. 69–71.
- [6] Glybovskaya N.A. *Princip subsidiarnosti kak sredstvo decentralizacii upravleniya // Upravlenie v social'nyh i ehkonomicheskikh sistemah materialy XXVI Mezhdunar. nauchno-prakticheskoy konferencii, g. Minsk, 18 maya 2017 g. Minsk: MIU, 2017. S. 128–129.*
- [7] Kopysskij Z.YU. *Social'no-politicheskoe razvitie gorodov Belorussii v XVI pervoj polovine XVII v. Minsk: Nauka i tekhnika, 1975. 192 s.*
- [8] Lev XIII. *EHnciklika «Rerum Novarum» // Oficial'nyj sajt Vatikana. URL: http://www.vatican.va/content/leo-xiii/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_18911505_rerum-novarum_en.html (data dostupa: 19.10.2017).*

- [9] Levandovski E.N. Princip subsidiarnosti v grazhdanskom prave Germanii // Visnik Odes'kogo nacional'nogo universitetu. 2009. T. 14. Vip. 9: Pravoznavstvo. S. 65–74.
- [10] Luk'yanova E.I. O strukture innovacionnogo potenciala promyshlennogo predpriyatiya // EHkonomika i upravlenie. 2014. № 1(37). S. 106–110.
- [11] Muhina I.G. Gumanitarnyj menedzhment kak mekhanizm upravleniya obshchestvom // Upravlenie v social'nyh i ehkonomicheskikh sistemah: mat-ly XXVI mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, g. Minsk, 18 maya 2017 g. / Red. N.V. Susha i dr. Minsk: MIU, 2017. S. 124–125.
- [12] Pij XI (Pius XI). EHnciklika «Quadragesimo Anno» // Oficial'nyj sajt Vatikana. URL: http://www.vatican.va/content/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimoanno_en.html (data dostupa: 19.10.2017).
- [13] Porus V.N. Ontologiya kul'tury S.L. Franka / Pod red. V.N. Porusa. M.: ROSSPEHN, 2012. 589 s. S. 373–416.
- [14] Tulejko E.V. Podhody k formirovaniyu strategii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v social'noj sfere Respubliki Belarus' // EHkonomika i upravlenie. 2015. № 2(42). S. 15–19.
- [15] Timoshina T.M. EHkonomicheskaya istoriya zarubezhnyh stran / Pod red. M.N. СЕpurina. M.: YUD «YUsticinform», 2000. 496 s.
- [16] Toro G.D. O grazhdanskom nepovinoenii // Novye proroki. Toro. Tolstoj. Gandi. EHmerson. SPb., «Aletejya», 1996. 348 s.
- [17] YAsheva G.A. Konkurentosposobnost' predpriyatij legkoj promyshlennosti / G.A. YAsheva, N.L. Prokof'eva, V.V. Kvasnikova. Vitebsk: VGTU, 2003. 302 s.
- [18] Gandhi M.K. Harijan. 1936.29.08. // The collected works of Mahatma M. Gandhi. May 16, 1936 October 19, 1936. Vol. XXXXXXIX. India, Deli: Publications Division, Ministry of Information & Broadcasting, Government of India. 1998. 463 p.
- [19] Gandhi M.K. Young India. 1919. 23 June // The collected works of Mahatma M. Gandhi. Vol. XVIII, May 01, 1919 Sep 28, 1919. Deli: Division. 1998. 469 p.
- [20] Mindell A. Processmind: A user's guide to connecting with the mind of god. San Francisco: Quest Books, 2010. 304 p.
- [21] Schupbach M. Worldwork I // Organisations Entwicklung. 2007. № 4. R. 56–64.
- [22] Thoreau H.D. Aesthetic Papers Art. X. – Resistance to Civil Government. Hollister: YOGeBooks by R.L. Cole, 2017. 59 r.

Об авторе:

Арпентьева Мариям Равильевна – доктор психологических наук, профессор, кафедры психологии развития и образования, Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского (e-mail: mariam_rav@mail.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-200-206

Модернизация публичного управления в условиях развития информационного общества

Е.Е. Секирина

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается информационное общество как постиндустриальная форма социально-экономической организации, базирующегося на массовом использовании информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ). Нарастание темпов общественного развития сопровождается видоизменением структур гражданского общества – возникновение сетевых сообществ и организаций. В данных условиях органы государственной власти испытывают потребность в новых, более эффективных технологиях управления.

Однако согласно рейтингу «Глобальный инновационный индекс» (ГИИ-2017) в мире сохраняется разрыв в инновационных возможностях развитых и развивающихся стран, что свидетельствует о недостаточном уровне результативности публичного управления в новых информационных условиях. Решение проблемы «информационного неравенства» представляется только в рамках комплексного подхода, поскольку информационное общество является катализатором социально-экономического развития государства.

В результате проведенного анализа акцентированы проблемы взаимодействия публичного управления и информационного общества, представлены возможные пути их решения для модернизации системы государственного управления в целом.

Коллаборация передовых ИКТ, таких как интернет-приложения Things (IoT) («умный город», «умная среда») и государственного управления, способствуют достижению прогресса в области устойчивого развития государства в целом.

Ключевые слова: публичное управление, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество

Введение

Процесс глобальной информатизации общества коренным образом изменяет привычный уклад жизни и профессиональной деятельности миллионов людей и государств. Возникает вопрос: можно ли выстраивать процесс публичного администрирования в информационном обществе по тем же алгоритмам, как и до применения информационных технологий? Ответ вполне очевиден – государственное управление видоизменяется и становится качественно иным, открытость и прямое участие социума меняют саму его концепцию.

Информационное общество как фактор модернизации

Информационное общество как новая постиндустриальная форма организации социума характеризуется интенсивным уровнем использования информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ) гражданами, бизнесом и государственной властью. Это общество нового порядка, новая форма социальной организации.

Социолог Мануэль Кастельс утверждает, что в современном мире происходит разрушение традиционных систем социальной иерархии [1]. Современное общество представляет собой сложную, многослойную конфигурацию сетевых структур.

Происходят два взаимопроникающих уникальных процесса – с одной стороны – размытие границ для общения и сбора информации. С другой – образование сетевых сообществ, объединений людей не по территориальному признаку, а на основании идеи. Такие локальные сетевые сообщества становятся информационной реальностью в процессе социализации индивидуума, площадкой для решения гражданских проблем (защита прав граждан, организация праздника улиц и прочее) и для провозглашения политических идей – интернет-партии.

Развитие информационного общества на основе непрерывного совершенствования информационных технологий формирует вызовы всем институтам государства и социума, от отдельного индивида до любых форм ассоциаций экономической, социальной, культурной жизни.

Транспарентность, свободное участие граждан в управлении благодаря развитию ИКТ коренным образом меняют концепцию государственного управления. Открытость и подотчетность государственного управления в условиях развитых ИКТ является целью современного информационного общества. Современное государство уже не осуществляет прямолинейное управление «сверху – вниз», потеряно право бесконтрольного осуществления своей воли. Контроль за деятельностью современного государства распространился за границы самого государства. Современное государство становится ответственным за свои действия перед международным сообществом.

Идея открытого правительства, как коллаборации гражданского общества и государственного управления, приходит на смену классической модели властного государственного управления. Переход к сетевой структуре государственного управления, позволяющий произвести большее количество информационных коммуникаций, дает возможность наиболее эффективно обрабатывать объемы информации и соответственно принимать наиболее качественные решения.

В то же время новые информационные условия видоизменяют мировоззрение индивидуумов, государственных служащих, заменяют прямолинейные связи на хаотичные, тяжело прогнозируемые, взаимодействия.

Иными словами, в публичном управлении управляющая подсистема перестает непосредственно регулировать поведение объекта управления, а про-

ектирует внутренний механизм для самоорганизации системы. В сложившихся условиях коммуникацию следует воспринимать как социальную технологию управления процессами самоорганизации и саморегуляции взаимодействия публичной власти и информационного общества. Социальные технологии в рамках синергетического подхода позволяют осуществлять мягкие управленческие воздействия на социальные системы, изменяя их в благоприятную сторону.

Информационная модель государственного устройства предполагает формирование властных структур как системы функционального представительства, в условиях массового распространения информационных технологий и коммуникаций.

Контрольным показателем уровня развития ИКТ в различных странах мира является Индекс развития ИКТ (IDI), составляемый Международным союзом электросвязи. В IDI входят 11 показателей доступа к ИКТ и навыков их использования [2].

Исландия занимает первое место в рейтинге IDI за 2017 год (значение составляет 8,98). Далее следуют шесть европейских стран и три страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В этих странах наблюдается устойчивое развитие конкурентных рынков информационных технологий, а также рост инвестиций в данную сферу. Кроме того, стоит отметить, что страны, входящие в первую десятку рейтинга, характеризуются высокими показателями личностной эффективности индивидуумов (благополучие, компьютерная грамотность, навыки и прочее), которая предоставляет возможность полноформатного использования преимуществ информационно-телекоммуникационных технологий.

Стоит отметить, что среднее значение IDI с 2016 по 2017 год по всем странам поднялось на 0,18 пункта, достигнув 5,11 пункта, впервые поднявшись выше середины шкалы. Особенно улучшения заметны в странах, которые можно отнести к развивающимся со средним уровнем дохода граждан.

При этом в 2017 году в рейтинге IDI разрыв между странами с наивысшим и наиболее низким показателем в Индексе возрос до 8 пункта из 10, что является свидетельством взаимосвязи между экономическим развитием и развитием ИКТ. Европа по-прежнему остается ведущим регионом в развитии ИКТ. 28 из 40 европейских государств находятся в высшем квартиле, и только одна, Албания не входит в верхнюю половину распределения. Наиболее заметные повышения значений отмечаются по Кипру и Турции. В регионе Северной и Южной Америки рейтинг IDI возглавляют Соединенные Штаты Америки и Канада. Африка остается регионом с самыми низкими показателями IDI [3].

Согласно рейтингу IDI очевидна планомерная работа мировых государств в области создания информационной реальности. Внедрение информационных технологий в государственное управление и как следствие – его модернизация является закономерным процессом. Развитое общество требует и современных методов управления государством, активно принимая участие в данном процессе.

Можно заключить, что государство как система подвергается «внешним атакам» и теряет традиционную индивидуальность. В отношении многих го-

сударственных институтов диагностируется состояние «мягкого кризиса». В укрепленном виде можно выделить несколько факторов, представляющих угрозу для современного государственного устройства.

Первый фактор – это процесс оказания публичных услуг. Государство как система является производителем публичных услуг для своих граждан.

В настоящее время оказание этих услуг государство часто доверяет внешним частным операторам (аутсорсинг). Это, с одной стороны, создает конкуренцию на рынке и повышает уровень предоставления услуг. Но с другой стороны – государство добровольно отказывается от части своих приоритетных возможностей – создание собственных предприятий.

Вторым фактором можно считать добровольный отказ государства от централизации в пользу процесса децентрализации. Территориальная децентрализация, как результат государственных реформ, становится основой для регионального развития и более эффективного со-взаимодействия с местным сообществом. Однако в то же время наблюдается тенденция ослабления взаимосвязи власти центра и региона, возникают локальные автономии. Развитие ИКТ дает возможность создавать взаимосвязи минуя фактические границы.

Возникает угроза распада государств физически, учитывая происходящие на сегодняшний день политические метаморфозы. Наглядным примером могут служить происходящие в последние годы в Европе обсуждения по вопросу самоопределения публично-правовых образований – Шотландии и Каталонии.

Кроме территориальной децентрализации развитие ИКТ воздействует на государственный аппарат как систему, вовлекая его в процесс «фрагментации», который представляет собой образование саморегулируемых организаций, отделение от государственных органов публичных организаций, впоследствии переходящих в частную форму. Процесс «фрагментации» связан с перераспределением функций между структурными подразделениями аппарата управления, при необходимости специализированного подхода к решению проблемы.

Процесс глобализации можно назвать третьим фактором «разрушения» государственного устройства. Происходит модификация государства, в результате чего оно теряет важные функции – прежде всего регулирующую. Возникают новые транснациональные субъекты, которые рушат монополию государства в международных отношениях, возникают новые способы управления. С точки зрения права это ощущается как давление международных конвенций над национальным правом. В то же время глобализационные процессы стимулирует развитие сетевого подхода и модульной организации в государственном управлении. Происходит коллаборация передовых ИКТ, таких как интернет-приложения Things (IoT) («умный город», «умная среда») и государственного управления, что способствует достижению прогресса в области устойчивого развития государства в целом.

Четвертым фактором выступает национальная интеграция. Для государств Европы этот процесс носит название европеизация, для России – евразийское объединение. Возникающие наднациональные объединения планомерно заби-

рают часть государственных функций, в результате чего национальная политика государства становится восприимчивой к внешним источникам давления.

Безусловно происходящие процессы являются отличительной чертой современности – результатом быстрого развития ИКТ. И те угрозы, с которыми сталкивается государственное управление, необходимо решать в кратчайшие сроки, поскольку информационная революция происходит быстрыми темпами.

Нивелировать угрозы информационной реальности представляется следующими способами, как главными направлениями государственной политики:

- совершенствование правового регулирования защиты информации;
- модернизация системы контроля общества за властными институтами;
- защита геополитической идентификации государства;
- создание сбалансированной системы государственной вертикали власти и самоуправленческих сетевых структур гражданского общества.

Стоит отметить, что, как и у любого процесса, информационное развитие имеет и положительные качества, особенно в части влияния на публичное управление. Развитие ИКТ и включение данных технологий в публичное управление позволяет значительно стабилизировать диалог с гражданским (информационным) обществом, переключив вектор обращений граждан с «жалоба–обращение» на «участие–консультирование». Ярким примером может служить информационная платформа «Активный гражданин», которая является площадкой для обсуждения решений в области реализации государственных программ. Портал Правительства Московской области «Добродел» предоставляет возможность для оперативного решения возникших проблем, минуя традиционные (бумажные) обращения в органы власти.

Таким образом, коллаборация передовых ИКТ, таких как интернет-приложения Things (IoT) («умный город», «умная среда»), и государственного управления способствуют достижению прогресса в области устойчивого развития публичного управления в целом.

Заключение

В настоящее время публичная власть и общество существуют в информационном пространстве, которое создают собственными связями по средствам информационно-коммуникационных технологий. Новые информационные технологии становятся самостоятельным актором видоизменяя общество и государство. Как социальный институт государство проходит процесс адаптации к изменениям извне, нивелируя негативные влияния информационной реальности, модернизируя систему в целом. В свою очередь, информационная реальность предоставляет многомерный выбор для модернизации структуры власти – например, разработки в области интернет-приложений Things (IoT), что значительно повышает уровень доверия населения, а также позволяет включить молодое поколение в процесс публичного управления.

Использование коллаборации как взаимного сотрудничества в политическом управлении приводит к достаточно спорным результатам: иерархия сменяется децентрализацией, подконтрольность – самоуправлением, что стимулирует поиск оптимального сотрудничества информационного общества и публичного управления.

Анализ информационного общества и публичного управления синергетическим методом позволяет однозначно определить, что специфика взаимодействия оказывает стимулирующий эффект как на внутреннее государственное устройство, так и на международное сотрудничество.

Происходящие процессы в условиях информационного воздействия строятся на взаимообменивающихся коммуникативных потоках: с одной стороны, инициированные информационным обществом, с другой стороны – проектированные публичной властью.

© Секирина Е.Е., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Castells M. The Rise of the Network Society // New postindustrial wave in the West. Antology. P. 494. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781444319514>.
- [2] Официальная страница Международного союза электросвязи. URL: <https://www.itu.int/ru/ITU-D/Pages/publications.aspx#/>.
- [3] Официальная страница IDI Rank 2017. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>.
- [4] Глобальный инновационный индекс отчет за 2017. Всемирная организация интеллектуальной собственности (WIPO) – это глобальный форум, занимающийся вопросами политики, укрепления сотрудничества, предоставления услуг и информации в области интеллектуальной собственности. WIPO – это самофинансируемое учреждение системы Организации Объединенных Наций, которая состоит из 191 государства-члена. URL: <http://www.wipo.int/publications/ru/details.jsp?id=4193>.

The modernization of public administration in case of information society's development

Е.Е. Sekirina

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
10/2 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia

The article actualizes the information society's formation as a postindustrial form of society's socio-economic organization based on the mass use of information and telecommunication technologies (ICT). The growing rates of social development is followed by modification of the civil society's structure: network communities and organizations. In these conditions public authorities are forced to look for a new and more efficient technologies of administration (management).

However, according to the Global Innovation Index (GII-2017), a gap in the innovative opportunities remains across in the world (experience of developed and developing countries) which shows the low level of public administration in new information conditions. The solution of this “information inequality” becomes possible only within an integrated approach, because the information society is a catalyst for the socio-economic development of a state.

The analysis made it possible to actualize the problems of interaction between public administration and the society, provide possible ways of their solving to modernize the system of public administration.

The collaboration between advanced ICTs such as Internet of Things (IoT) (“smart city”; “smart environment”) and public administration contributes to the progress in the field of sustainable development of a country in general.

Key words: public administration, information and communication technologies, information society

REFERENCES

- [1] Castells M. The Rise of the Network Society // New postindustrial wave in the West. Antology. P. 494. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781444319514>.
- [2] Ofitsial'naya stranitsa Mezhdunarodnogo soyuza elektrosvyazi. URL: <https://www.itu.int/ru/ITU-D/Pages/publications.aspx#/>.
- [3] Ofitsial'naya stranitsa IDI Rank 2017. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>.
- [4] Global'nyy innovatsionnyy indeks otchet za 2017. URL: <http://www.wipo.int/publications/ru/details.jsp?id=4193>. WIPO is the global forum for intellectual property services, policy, information and cooperation, a self-funding agency of the United Nations, with 191 member states.

Об авторе:

Секирина Елена Евгеньевна – кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления РУДН (e-mail: sekirina_ee@rudn.university).



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-207-215

Поддержка социального предпринимательства: лучшие практики в России и в мире

И.В. Лагун, С.В. Богатырев

Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС
410012, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

Социальное предпринимательство – новое явление в российской практике. В статье рассматривается опыт социального предпринимательства в России и в мире с учетом его разнообразия и исследовательского потенциала. В общем и целом данная статья рассматривает мировые практики финансовой поддержки социального предпринимательства с целью выявления лучших способов поддержки социальных предпринимателей, сравнения с аналогичными практиками в России и способами внедрения данных методов финансовой поддержки. Подробно исследованы все основные виды осуществления финансовой поддержки социального предпринимательства. На основе проведенного исследовательского анализа авторы сформулировали свое видение преодоления сложившейся ситуации путем проведения определенных мероприятий. В заключение делается вывод об отсутствии проработанной нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность социальных предпринимателей и внедрений инновационных инструментов финансовой поддержки социальных предпринимателей.

Ключевые слова: предпринимательство, социальное предпринимательство, финансовая поддержка социального предпринимательства, социальный предприниматель, социально-ответственный бизнес

Социальное предпринимательство – это новаторская деятельность, направленная на решение социальных, культурных и экологических проблем с использованием средств, присущих традиционной предпринимательской деятельности. В настоящее время в Российской Федерации существуют четыре подхода к пониманию социального предпринимательства:

- Социальное предпринимательство как способ социальной поддержки определенных групп населения;
- Социальное предпринимательство как механизм содействия экономическому развитию, поддержки предпринимательства;
- Социальное предпринимательство как альтернативный государственному механизм решения социальных проблем;
- Социальное предпринимательство как социально ориентированный бизнес [2].

Социальное предпринимательство в его современном виде возникло в 1980-е годы и встало на путь активного развития в 1990-е годы, что делает данный вид деятельности относительно новым явлением не только для России, но и для всего мира. И действующая финансовая система не предназначена для удовлетворения таких гибридных организаций, балансирующих между получением прибыли и выполнением своей социальной миссии. Проблема же состоит в том, что доноры неохотно вкладываются в бизнес-структуры, а частные инвесторы редко предлагают финансирование, которое устроило бы социальных предпринимателей. Также развитие социального предпринимательства, на наш взгляд, тормозит отсутствие соответствующего законодательного регулирования. В настоящее время у социального предпринимательства нет четкого определения и юридического статуса, закрепленного законом, из-за чего социальные предприниматели предпочитают регистрироваться как два юридических лица: в качестве ООО или ИП (для осуществления коммерческой деятельности) и как НКО (для получения финансирования). Следует отметить, что далеко не у всех банков есть специальные предложения для социального предпринимательства, что также затрудняет их деятельность.

В совокупности эти факторы подкрепляют важность и актуальность изучения и внедрения новых способов финансовой поддержки социального предпринимательства.

Государство, общественность и частные инвесторы заинтересованы в развитии социального предпринимательства и посредством различных инструментов обеспечивают финансовую поддержку социального предпринимательства, но, поскольку в Российской Федерации нет юридически закрепленного статуса социального предпринимателя, методы поддержки малого и среднего бизнеса также распространяются и на социальных предпринимателей.

Финансовая поддержка социального предпринимательства осуществляется в следующих видах:

- кредитование социального предпринимательства;
- green bond («Зеленые» облигации);
- краудфандинг;
- микрогранты малым предприятиям;
- социальные фондовые биржи;
- социально-преобразующие инвестиции (Impact investing);
- социальные облигации [10].

Кредитование социального предпринимательства – это форма социального финансирования, которая предполагает предоставление займов и других финансовых средств ниже текущих рыночных ставок для социальных предприятий и других организаций, преследующих социальные цели. Также в предпринимательской среде данный вид поддержки называется финансированием с «мягкими» условиями. Под «мягкими» условиями подразумеваются такие положения, как низкие проценты по выплатам, долгосрочный период погашения или беспроцентный заем, и действуют они до тех пор, пока пред-

приятие на начнет производить прибыль, иными словами так называемые «кредитные каникулы».

В России социальный предприниматель может получить льготное кредитование в основном в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства. Лишь немногие банки предоставляют кредиты с мягкими условиями именно социальным предпринимателям, зачастую это происходит как раз в рамках поддержки малого и среднего бизнеса.

В Великобритании – лидирующей в сфере социального предпринимательства стране – самыми крупными представителями данного типа инвесторов являются «Triodos Bank», «Unity Trust Bank» и «Charity Bank». Все три банка вкладываются исключительно в социально ориентированные предприятия и некоммерческие организации, предоставляя выгодные долгосрочные займы под низкий процент, также оказывая нефинансовую поддержку социальным предпринимателям-заемщикам.

«Зеленые» облигации – долговой инструмент с фиксированным доходом, привлеченные средства которых предназначены для проектов, направленных на улучшение окружающей среды и экологии. Проекты включают в себя, но не ограничиваются ими, следующие сферы деятельности: возобновляемые источники энергии, энергоэффективность, управление отходами, использование земли, чистая транспортировка и чистая вода. Первые «зеленые» облигации были выпущены в 2007 году Европейским инвестиционным банком, их общая сумма составляла 810 миллионов долларов. В 2013 году на рынке появились первые крупные корпоративные Green Bond, это событие вызвало интерес к данному рынку, и с 3 миллиардов \$ в 2012 году выпуск «зеленых» облигаций вырос до 155 миллиардов \$ в 2017 году. «Зеленые» облигации изначально выпускались банками развития, теперь же корпорации, муниципалитеты и государственные учреждения становятся важными эмитентами. Наиболее значимыми странами-эмитентами являются США, Китай, Франция, Германия, Испания, Нидерланды, Индия, Мексика.

На данный момент российские эмитенты «зеленых» облигаций не выпускали. Однако их выпуск обсуждался в 2015 году, и ПАО «Норильский никель» заявляло о возможности выпуска данного вида облигаций, чтобы привлечь средства для проектов по сокращению выбросов диоксида серы. Также в 2017 году экспертный совет при Правительстве Российской Федерации разработал соответствующие предложения по поводу «зеленых» облигаций, в котором был отмечен ряд мер, необходимых для внедрения «зеленых облигаций» в РФ, а именно:

- совершенствование нормативно-правовой базы «зеленых» облигаций и унификация терминологии по «зеленым» облигациям;
- определение требований к раскрытию информации или иным нормативно-правовым мероприятиям, а также к выпуску «зеленых» облигаций;
- проработка процедуры одобрения и регистрации эмиссии «зеленых» облигаций;

- разработка стандартов независимой проверки применительно к «зеленым» облигациям и присвоению «зеленого кредитного рейтинга»;
- стандартизация требования к качеству независимости проверки «зеленых» облигаций;
- стимулирование использования институциональными инвесторами отчетов о «зеленой» проверке для принятия инвестиционных решений;
- предписание рейтинговым агентствам при составлении своих рейтингов учитывать экологические показатели деятельности эмитентов, экологическую составляющую проектов, а также влияние расходов, связанных с природоохранными мероприятиями, на кредитоспособность, и отдельно указывать такую информацию в отчетах о кредитных рейтингах;
- разработка индекса «зеленых» облигаций, «зеленых» долевого инструментов и связанных с ними продуктов [3].

Краудфандинг (англ. crowdfunding – «народное финансирование», «crowd» – букв. «толпа») – способ коллективного финансирования, основанный на добровольных взносах. Данный термин появился в 2006 году вместе с термином «краудсорсинг» (краудсорсинг (англ. crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов») – привлечение к решению тех или иных проблем инновационной производственной деятельности широкого круга лиц для использования их творческих способностей, знаний и опыта по типу субподрядной работы на добровольных началах с применением инфокоммуникационных технологий), однако само явление совместного народного финансирования намного древнее, и самый яркий пример его проявления – строительство статуи свободы в Нью-Йорке, средства на которую собирали всем народом [4].

Отличным примером, в контексте социального предпринимательства, можно выделить американскую краудфандинговую платформу RocketHub, по скольку данная платформа предоставляет свои услуги вне зависимости от страны-пользователя и ориентирована на социальное предпринимательство.

RocketHub – краудфандинговая платформа, ориентированная на привлечение инвестиций для проектов из совершенно различных сфер, таких как искусство, наука, бизнес и социально значимые проекты, социальное предпринимательство в том числе. Главным принципом проекта является «Все или ничего». Вся заработанная сумма остается у проекта, если проект достигает указанной финансовой цели, в противном же случае платформа забирает себе 8% комиссии. Самым же главным принципиальным отличием RocketHub является работа с любыми проектами независимо от региона [9].

Наиболее успешными и пригодными для социальных предпринимателей российскими краудфандинговыми платформами считаются Planeta.ru и Boomstarter, обе эти площадки представляют разнообразный спектр тематик проектов, в том числе бизнес и благотворительность [5].

По результатам краудфандинг-компаний по сбору средств на проекты социальных предпринимателей, проводимой фондом «Наше будущее», экс-

перты и социальные предприниматели сделали выводы о ключевых моментах работы с краудфандингом.

- Еще перед запуском необходимо проводить активную подготовительную работу по проекту и его продвижению, тщательно прорабатывать проект и не забывать о постоянной его поддержке уже в течение всего периода, когда проходит его кампания.

- Проверить интерес к проекту, сделать анализ его жизнеспособности – еще один немаловажный момент. В этом случае можно привлечь свое ближайшее окружение.

- Также важны для успешного продвижения социального проекта на краудфандинговой платформе связи со СМИ и популярными блогерами.

- Важно заранее просчитать все возможные риски в том случае, когда проект зависит не только от его руководителей, но и от сторонних организаций (к примеру, покупка сырья у другой фирмы). Ответственность за рассылку и производство бонусов (для тех, кто перечислит проекту определенную сумму, – обычно о них есть вся информация) лежит целиком на собственнике проекта [6].

По мнению Д. Семенова, основанного на материалах «Лаборатории социального предпринимательства», микрогранты малым предприятиям – это небольшие суммы денег, которые выдают стартапам. В качестве примера подобной поддержки может послужить основанная в 2001 году НКО YoungUnLtd. Она получила от государственного учреждения Millenium Comission 100 млн фунтов в качестве постоянного фонда, предназначенного для поддержки социальных предпринимателей. Финансирование происходит преимущественно за счет процентов, начисляемых на эту сумму. Ежегодно примерно тысяча предпринимателей получают от UnLtd стартовый капитал (от 2500 до 20 тысяч фунтов) – на конкурсной основе.

Социальные фондовые биржи – инновационная инвестиционная практика, цель которой содействие преобразованиям в обществе, по средствам осуществления торгов ценными бумагами социальных предприятий.

Одной из самых первых социальных фондовых бирж была SASIX – международная социальная фондовая биржа была основана в июне 2006 года, и действует она по принципу традиционных фондовых бирж, предоставляя платформу для приобретения ценных бумаг социальных предприятий. Наиболее известной социальной фондовой биржей является Social Stock Exchange – социальная биржа Великобритании, действующая с июня 2013 года, в качестве агентства, осуществляющего оценку социальных предприятий по таким критериям, как социальная или экологическая миссия, целевая аудитория предприятия, механизмы производства общественных благ и практика сбора и анализа доказательств социальной эффективности.

На данный момент в России собственной социальной фондовой биржи не имеется.

Социально преобразующие инвестиции – это инвестиции в компании, фонды и организации с целью положительных преобразований в обществе или с целью положительного воздействия на экологию, а также получения финансовой прибыли. Одним из классов активов является «терпеливый капитал» – инвестирование на длительный период, и обычно данные вложения подлежат возврату после того, как предприятие начнет приносить прибыль, достаточную для выплат по инвестициям. Крупным социальным инвестором является независимый великобританский фонд «Esmee Fairbairn», предоставляющий кредиты, гранты и инвестиции для социально ориентированных предпринимателей [8].

В России же наиболее значимым является российский фонд региональных и социальных программ «Наше будущее», который осуществляет грантовую, инвестиционную и премиальную поддержку, а также по средствам социального кредитования.

Социальные облигации – как правило государственная ценная бумага, выплаты по которой происходят после того, как достигается определенная социальная цель. Показательным примером данного финансового инструмента является опыт выпуска Великобританией социальных облигаций в 2010 году. Облигационный заем был направлен на социальные предприятия, которые реализуют программу социальной адаптации бывших заключенных Питерборвской тюрьмы. Министерство юстиции Великобритании и Большой фонд Британской национальной лотереи согласились выплатить по облигациям, если количество повторных преступлений вышедших на свободу заключенных Питерборвской тюрьмы снизится более, чем на 7,5%, в случае если организации, работающие с заключенными, смогут уменьшить число повторных преступлений, доход инвесторов составит до 13% годовых, после истечения восьмилетнего периода. После выполнения мероприятий по первому траншу повторные преступления сократились на 8,4%. Однако министерство юстиции решило отказаться от социальных облигаций в пользу программы по модернизации реабилитационной системы [7].

На данный момент в России не было прецедентов использования данного финансового инструмента.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что социальное предпринимательство в России как отдельный от НКО вид деятельности только начинает свою становление. Развитию социального предпринимательства препятствует отсутствие нормативной базы, официально закрепленной терминологии. Проработанная нормативная база позволит внедрить такие способы поддержки, как «зеленые» облигации. Для дальнейшего развития социального предпринимательства необходимо привлечение иностранных партнеров, для этого важно создание ориентированных на международное сотрудничество фондов поддержки социального предпринимательства, развитие краундфандинговых площадок, направленных на социальных предпринимателей,

внедрение инновационных способов финансирования, таких как социальные облигации и социальные фондовые биржи.

Анализируя это, мы пришли к заключению, что на сегодняшний день нам видится преодоление сложившейся ситуации путем проведения таких мероприятий, как:

- создание российской краудфандинговой платформы, ориентированной на иностранных инвесторов и специализирующейся на социальном предпринимательстве и общественно полезной деятельности;

- проработка нормативно-правовой основы деятельности и статуса социального предпринимательства;

- создание всероссийской ассоциации социальных предпринимателей, которая станет основой для внедрения социальных облигаций и развития сферы социальных финансов;

- разработка государственной программы поддержки социальных предпринимателей, целью которой будет создание благоприятных условий для социальных предпринимателей, в частности предоставление льготного кредитования;

- проведение региональных форумов по развитию социального предпринимательства с выделением финансовой поддержки, особо перспективным проектам;

- создание российского социально-ориентированного банка, аналогичного великобританскому «Charity Bank»;

- организация Российской социальной фондовой биржи.

На данный момент в России все еще не внедрены инновационные инструменты финансовой поддержки, поскольку нет проработанной нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность социальных предпринимателей. Однако заметны положительные тенденции в этом направлении, что говорит о скором решении данной проблемы и, соответственно, внедрении инновационных способов финансирования социальных предпринимателей.

© Лагун И.В., Богатырев С.В., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-изд. М.: ИНФРА-М, 2011.
- [2] Лебедева И.С. Концепция социального предпринимательства в контексте современной Российской действительности // Вестн. Том. гос. ун-та. 2011. № 344. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-sotsialnogo-predprinimatelstva-v-kontekste-sovremennoy-rossiyskoy-deystvitelnosti>.
- [3] Предложения экспертного совета при правительстве Российской Федерации. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/fd7/fd7e6508f26126fa1fd805c4f5e4ffda.pdf>.
- [4] Что такое краудфандинг? URL: http://crowdsourcing.ru/article/what_is_the_crowdfunding.

- [5] Позднякова С.В. Краудфандинг в социальном предпринимательстве // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2015. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-v-sotsialnom-predprinimatelstve>.
- [6] Социальный бизнес и краудфандинг: правила сбора. URL: <http://www.nb-forum.ru/business/advices/social-business-pravila-sbora.html>.
- [7] Социальные финансы как новый инструмент экономики. URL: http://www.nb-forum.ru/social/social_investing/social-finanse-zabotin.html.
- [8] Impact Investments: An Emerging Asset Class. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/report/impact-investments-an-emerging-asset-class/>.
- [9] Чугреев В.Л. Краудфандинг – социальная технология коллективного финансирования: зарубежный опыт использования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 4 (28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-sotsialnaya-tehnologiya-kollektivnogo-finansirovaniya-zarubezhnyy-opyt-ispolzovaniya>.
- [10] Откуда деньги: как происходит финансирование социальных предприятий в Великобритании. URL: <http://www.nb-forum.ru/business/advices/otkuda-dengi.html>.

The support of the social entrepreneurship: Russian and world best practices

I.V. Lagun, S.V. Bogatyrev

Povolzhsky institute of Management named after P.A. Stolypin, RANEPa
23/25 Sobornaya St., Saratov, 410012, Russia

Social entrepreneurship is a new phenomenon in Russian practice. The article discusses the experience of social entrepreneurship in Russia and abroad, taking into account its diversity and research potential. In general, this article examines the global practices of financial support for social entrepreneurship, in order to identify the best ways to support social entrepreneurs, a comparison with similar practices in Russia and how to implement these methods of financial support. All major types of financial support for social entrepreneurship have been studied in detail. On the basis of the analysis, the authors formulated their vision of overcoming the current situation through the implementation of certain activities. It is concluded that there is no developed regulatory framework governing the activities of social entrepreneurs and the introduction of innovative tools for financial support for social entrepreneurs.

Key words: entrepreneurship, social entrepreneurship, financial support for social entrepreneurship, socially responsible business

REFERENCES

- [1] Rajzberg B.A., Lozovskij L.SH., Starodubceva E.B. *Sovremennyy ehkonomicheskij slovar'*. 6-e izd. M.: INFRA-M, 2011.
- [2] Lebedeva I.S. *Koncepciya social'nogo predprinimatel'stva v kontekste sovremennoj Rossijskoj dejstvitel'nosti* // *Vestn. Tom. gos. un-ta*. 2011. № 344. URL: <https://>

- cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-sotsialnogo-predprinimatelstva-v-kontekste-sovremennoy-rossiyskoy-deystvitelnosti.
- [3] Predlozheniya ehkspertnogo soveta pri pravitel'stve Rossijskoj Federacii. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/fd7/fd7e6508f26126fa1fd805c4f5e4ffda.pdf>.
- [4] Что такое краудфандинг? URL: http://crowdsourcing.ru/article/what_is_the_crowdfunding.
- [5] Pozdnyakova S.V. Kraudfanding v social'nom predprinimatel'stve // Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU. 2015. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-v-sotsialnom-predprinimatel'stve>.
- [6] Social'nyj biznes i kraudfanding: pravila sbora. URL: <http://www.nb-forum.ru/business/advices/sosial-business-pravila-sbora.html>.
- [7] Social'nye finansy kak novyj instrument ehkonomiki. URL: http://www.nb-forum.ru/social/social_investing/sosial-finanse-zabotin.html.
- [8] Impact Investments: An Emerging Asset Class. URL: <https://www.rockefellerfoundation.org/report/impact-investments-an-emerging-asset-class/>.
- [9] CHugreev V.L. Kraudfanding – social'naya tekhnologiya kollektivnogo finansirovaniya: zarubezhnyj opyt ispol'zovaniya // EHkonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2013. №4 (28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kraudfanding-sotsialnaya-tehnologiya-kollektivnogo-finansirovaniya-zarubezhnyy-opyt-ispolzovaniya>.
- [10] Otkuda den'gi: kak proiskhodit finansirovanie social'nyh predpriyatij v Velikobritanii. URL: <http://www.nb-forum.ru/business/advices/otkuda-dengi.html>.

Об авторах:

Лагун Ирина Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС (e-mail: il_2008@mail.ru).

Богатырев Сергей Владимирович – студент факультета государственного и муниципального управления, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС (e-mail: st.bogstark@yandex.ru).



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-2-216-228

Patriotism as a value in the globalizing world: national and international ‘measurements’

I.V. Trotsuk

Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russia

The article considers patriotism as one of the most difficult social concepts to be ‘measured’ for it has different interpretations and ‘dimensions’ that are discursive rather than determined by objective factors. First, the author outlines the results of the Russian opinion polls in the 2010s, 2000s and 1990s, which indicate changes in the interpretations of patriotism by the shares of the population willing to identify themselves as patriots. The figures stabilized in the mid-2000s, which was also determined by the state’s efforts to use the idea of patriotism to support the legitimacy of state bodies and national solidarity under the intensifying globalization. Since 2001, the state implements programs of patriotic education that aim to revive patriotism as an idea of individual spiritual heritage and the basis of social and political stability in the country. The author considers the patriotic mood of the Russian students based on the results of surveys conducted in 2011 and 2016 on the sample of Moscow students. The data present both national and international ‘dimensions’ of patriotism. The former is constituted by estimates of one’s country position in the world, its key problems and contradictions, objects of pride, level of social trust, etc. The international dimension of the patriotic mood is constituted primarily by geopolitical awareness, i.e. the images of neighboring countries.

Key words: patriotism, empirical indicators of patriotic mood, national and international ‘dimensions’, Russian student youth, survey

There are many social concepts that are difficult to be measured in sociological surveys. Moreover, such concepts differ in their practical meaning: some societies emphasize their importance for national self-identification and state building, while others prefer not to use them too often (or at all) in the official discourse or media. One of such concepts is ‘patriotism’, especially in the post-soviet period [16]. In the 1990s, the previous system of patriotic education collapsed destroying the very concept of patriotism. In the soviet period, this word had clear and unambiguous definitions and positive connotations, while in the early 1990s it acquired negative interpretations with sarcastic overtones due to the concepts ‘homeland’ and ‘state’ drift apart after decades of being almost identical. In the 1990s, the series of shock and unsuccessful reforms led to the clear distinction of two concepts that previously were parts of one semantic complex: the ‘homeland’

evoked warm feelings, memories of childhood, of one's home, native land, pride in one's language, culture, history, and people; while the 'state' became a stronghold of bureaucracy that used the word 'patriotism' in manipulations to make people loving their home, native land and the country to feel the same towards the state [6]. This substitution did not work for Russians did not understand why and how their warm feelings for the native land and the people should make them accept military service, protect state interests or pay taxes to the heartless state machine that did not guarantee social security.

However, since the early 2000s, the Russian public opinion polls have shown a gradual increase in the number of respondents who consider themselves patriots. This figure seemed to stabilize in the mid-2000s [10], and by 2010 the number of 'patriots' reached 84% (Table 1).

Table 1

**Would you identify yourself as a patriot?
(closed question, one answer), %**

Year	2000	2005	2006	2008	2010	2011	2013	2014	2016
Yes, certainly	84	47	42	48	41	41	37	48	46
Rather yes		37	42	40	43	39	44	36	34
Rather not	16	8	10	6	9	14	12	9	12
Absolutely not		2	2	2	1	3	2	3	6
Hard to say	0	6	5	4	6	3	5	4	2

The 'new Russian patriotism' is a subject of great interest [8] for scientists who study the 'patriotic spirit' of Russians in the comparative perspective to compare the worldview and identification patterns of generations that grew up in differing social-economic, cultural and political contexts, especially in terms of the role of Russia on the geopolitical arena and prospects for its development in the globalizing world. In the majority of such studies, patriotism is defined as respect to the people and the state, the country's history and traditions, i.e. as the fundamental idea of historical and ideological unity that determines the model of national identification and ensures readiness for a patriotic act in the interests of society at the national, group and interpersonal level.

Another social actor seeking to study and enhance the 'new Russian patriotism' is the state that focus on its potential to support the state's national ideology, to revive the legitimacy of the state bodies, and to suppress separatist and nationalist movements. The first five-year state program "Patriotic Education of Citizens of the Russian Federation" aimed to revive patriotism as an idea of individual spiritual heritage and the basis of social and national system ensuring social and political stability [12]. The program focused on the development of patriotic education to enhance citizens' patriotic mood, loyalty to the homeland, readiness to do one's civil and constitutional duties to protect the country through film production, publishing and other creative activities.

The first state program of patriotic education was followed by the second one that focused on further development of patriotic mood as the basis for national spiritual and moral integrity [13]. The second program took it for granted that the first one had created an institutional system of patriotic education at federal and regional levels and focused on younger generations to improve the evolving system of patriotic education through coordinating councils and local centres. The next program of patriotic education aimed at eliminating extremism and increasing political stability [14]. It claimed that “the system of patriotic education was mainly created”, and that “patriotic consciousness of citizens was increasing” (due to regional programs, festivals, exhibitions and competitions devoted to patriotism, etc.), so it was to improve the legislation of the patriotic education, to develop “professional patriotic education” and to encourage people to use the Internet more actively for social and educational purposes.

Let us consider some results of the programs of patriotic education by assessing the general patriotic mood of the Russian students based on the results of the survey conducted in 2011 on the sample of the students of the Peoples’ Friendship University of Russia with the questionnaire devoted to patriotic issues. The notion that provoked the warmest feelings in the youth was ‘my country’ (Russia) (29%), followed by ‘the whole world’ (19%), ‘my city/town/village’ (17%), ‘my republic, region’ (12%) and ‘Eurasia’ (9%). Almost every second respondent replied to the question ‘For you homeland is...’ ‘Russia as a whole’ (46%), one in four answered ‘family and friends’ (23%), 16% named the city/town/village they were born in, and only 12% named the region they lived in. The majority (78%) considered Russia a country with a great potential for future development that should not depend on other countries, especially the United States and the West (62%). The impressive share of respondents believed that the country’s troubles were determined by the inability of its elites to rule and their addiction to selfish interests (62%), and by the lack of ‘normal’ laws (70%), so in the next 10–15 years Russia was believed to turn into a moderately developed country (58%).

The majority (71%) believed that the citizens of Russia had reasons for both pride and negative emotions. Among the answers to the question ‘As a citizen of the country I am proud of ...’ the undisputed leader of the pride rating was the heroic past of the country (77%), followed by its art (52%), sports, cultural, scientific and technological achievements. Every fourth respondent believed that Russians should be proud of the spirituality of one’s people. Quite rarely the respondents mentioned the ‘economic development of the country’, ‘Russia’s domestic policy’, ‘power structures’, ‘protection of the rights and freedoms of the citizens’ and the ‘social security system’ as something they can be proud of (Figure 1). Such a distribution of answers was determined by the perception of the general situation in the country: the majority believed that there was a threat of social unrest (73%), followed by a threat of mass unemployment (51%), environmental disaster (53%), failure of

the economic policy (58%), collapse of science and education (53%), loss of national culture (50%), to a greater extent (66%) a threat of religious conflicts. Nevertheless, these threats were not considered as leading to the country's disintegration (78% rejected such a scenario) or a military dictatorship (83%).

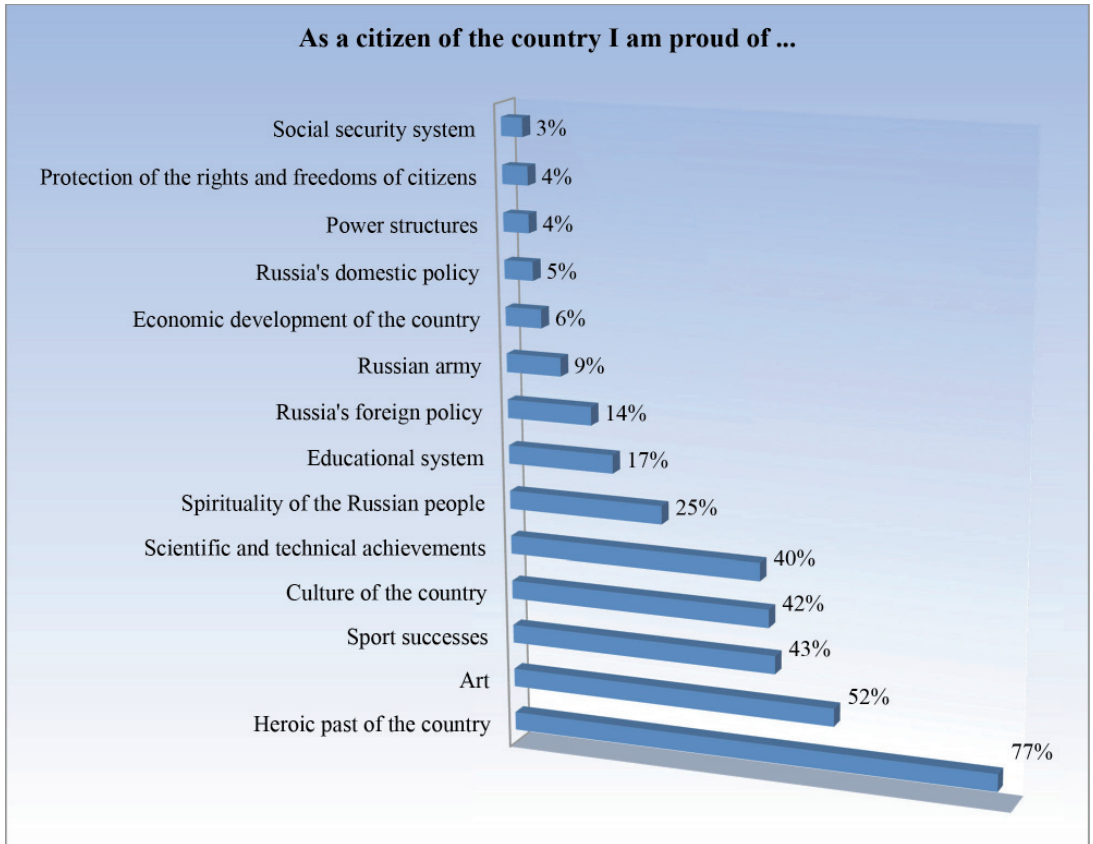


Figure 1

Every fourth respondent (26%) found it difficult to define oneself in terms of patriotism, 60% consider themselves patriots, while 14% do not. Among the hesitating respondents, 37% reject the unambiguous notion of patriotism, less consider the term too ideological to deal with (19%) or out of date (17%), others believe that the term is too artificial and intended for manipulations (14%). However, the majority agreed that patriotism meant love for the country and pride in the achievements of the country and its people, and distinguished the homeland and the state: 65% believed that the people would take part in military operations rather to protect the country from external aggression than to suppress a coup d'état. Such an interpretation of patriotism (love for the country) is not the one the state seeks to ensure, however, it was confirmed by the public beliefs that the level of patriotism grows under wars, revolutions, radical political upheavals (74%),

and not social conflicts (23%); an individual patriotism strengthens after the national team's victory at international competitions (59%), when the Russians (citizens or natives) are awarded prizes for scientific, cultural, sports or other achievements (42%), when one goes abroad (39%) or at the time of national holidays (38%). The most patriotic holiday for the Russian students is the Victory Day (85%).

In general, the Russian youth supported the idea of teaching patriotism (44%), 27% believed in its spontaneous development, while the rest insisted that the patriotic mood should be both spontaneous and purposefully set. Half of the respondents mentioned that the Russian government and president only spoke of patriotism instead of taking practical steps to strengthen the patriotic mood.

The current five-year state program of patriotic education claims that in recent years significant efforts have been made to develop the system of patriotic education as uniting government bodies, civil society institutions and families to ensure a strong patriotic mood, a sense of loyalty to native land, and readiness to fulfill civil and constitutional duties to protect the interests of the country [15]. The program mentions the results of the 2013–2014 monitoring of the civil-patriotic and spiritual-moral education to assess the efficiency of patriotic education (youth sports camps, educational clubs named after the heroes of the Soviet Union and Russian Federation, centers for military-patriotic training, presidential sports competitions, cadet schools and Cossack cadet corps, etc.). According to the monitoring data, the share of young Russians taking part in different forms of patriotic education reached 22% (in more than 22,000 clubs and centers). Thus, the current state program of patriotic education (for 2016–2020) incorporates achievements of previous programs, focuses on ensuring the civil identity and the continuity of the educational process to support the patriotic mood under turbulent social-economic and geopolitical conditions, and aims at all social strata and age groups emphasizing the prior role of patriotic education for children and the youth.

To identify changes (or, on the contrary, the stability) of the patriotic mood of the Russian youth under the programs of patriotic education, let us consider the results of surveys conducted in 2007, 2011 and 2016, when we added a few questions on patriotism in the questionnaire designed to study the Russian students' value orientations. In 2007 and 2011, every second Moscow student (the sample consisted of 1000 respondents representing three educational profiles – technical sciences, humanities and social sciences, and natural sciences) considers oneself a patriot, while every third refused to define his feeling to the country as 'patriotism'. In 2016, the share of respondents naming themselves patriots increased to 58% due to the decrease of the share of hesitating to provide a clear answer to this question. From 2007 to 2011, the number of young people confidently naming themselves patriots (despite the ambiguity of answers to other questions) remains stable at about half of the sample (Figure 2).

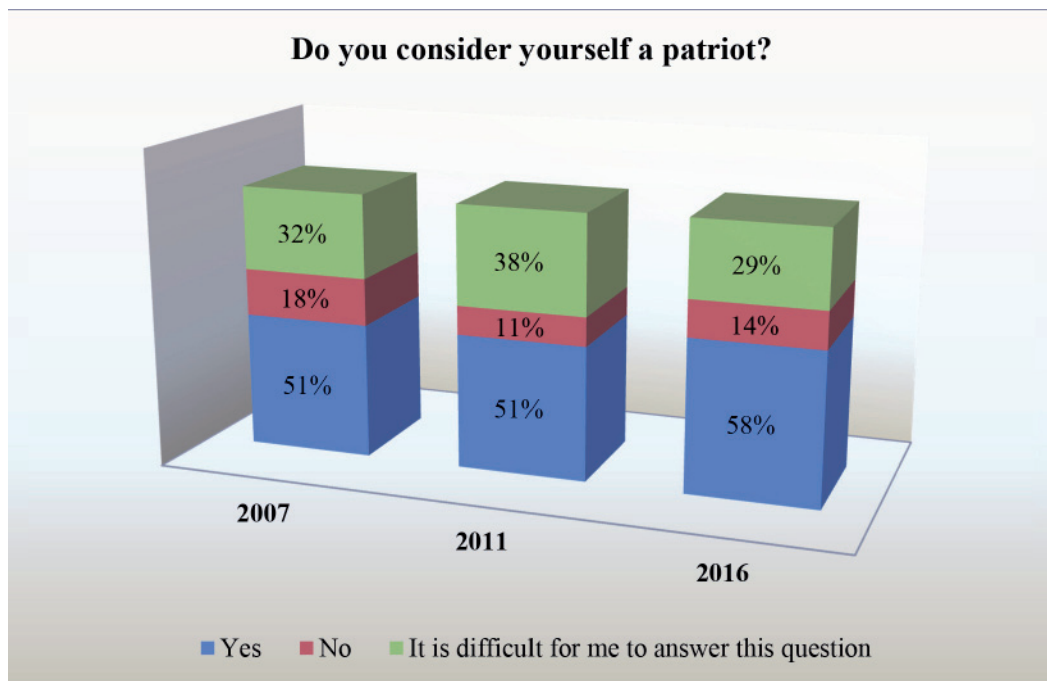


Figure 2

Almost every third student who had difficulties in identifying oneself in terms of patriotism explains one’s hesitations by the irrelevance of the word ‘patriotism’ in the globalizing world (Table 2). The dynamics of answers proves the increasing erosion of the term ‘patriot’ in the everyday discourse: from 2007 to 2011, it manifested in the increase of the share of those who refused to name their attitude to the country as patriotism; in 2016, this indicator returned to its 2007 level, and the erosion manifested rather in the increase of the share of those who do not understand the meaning of the word.

Table 2

If you did not answer the previous question (“Do you consider yourself a patriot?”), explain why:	2007	2011	2016
I do not understand the meaning of the term ‘patriotism’	14%	8%	18%
It is difficult for me to clearly define my attitude to the country as patriotism	51%	65%	50%
In the era of globalization, the concept of patriotism has lost its meaning and is no longer relevant	29%	24%	26%
Other	6%	3%	6%

Regardless of the self-assessment in terms of patriotism, Moscow students are proud of the historical past of the country, its natural resources, cultural heritage, and sports achievements (there was a set of dichotomous scales in the questionnaire) (Table 3).

Table 3

Year	2007	2011	2016
As a citizen of the country, are you proud of its history?			
Yes	87%	89%	90%
No	13%	11%	10%
As a citizen of the country, are you proud of its natural resources?			
Yes	87%	88%	86%
No	13%	12%	14%
As a citizen of the country, are you proud of its cultural heritage?			
Yes	91%	87%	85%
No	9%	13%	15%
As a citizen of the country, are you proud of its sports achievements?			
Yes	78%	73%	77%
No	22%	27%	23%

Until 2011, the position of Russia in the international arena was a source of pride for every fourth student, and the Russian army – for every fifth. In 2016, these data changed, probably due to the active foreign policy of Russia that includes military campaigns, food anti-sanctions and embargo, and other ‘presentational’ steps that affect public sentiments. Thus, in 2016, the position of Russia in the international arena and the army became a source of pride for 56% and reached the level of scientific achievements and educational system. Other objects of pride and anti-pride stayed the same: though there are fluctuations in figures there is still a clear trend proving that the pride in cultural heritage (achievements of previous generations) has remained at the highest level since the mid-2000’s, while the dissatisfaction with today’s life in Russia is strikingly high. In 2007 and 2011, the common areas of students’ dissatisfaction (anti-pride figures are about 90%) were development of economic and social spheres (13% found grounds for pride here), the rights and freedoms of individuals (17%), activities of state bodies (15%), and the standards of living of the population (10%). In 2016, the level of discontent partially decreased but the areas of public discontent remained the same: development of economic and social spheres (36% find grounds for pride here), the rights and freedoms of individuals (45%), activities of state bodies (42%), and the standards of living of the population (34%).

Such a high social discontent is closely related to the level of social trust. In 2011, only one-third of students trusted the government, Russian and international NGOs, courts and media; every fourth – the Federation Council and Public Chamber; one in five – the State Duma (68% rather did not trust). An absolute leader of the students’ trust rating was the president (58%) followed by the church (50%), banks (47%) and big business (40%). The ‘anti-leaders’ of the social trust rating were political parties (72% of the respondents did not trust them), police and law enforcement agencies (77%), and the army (65%). In 2016, the situation changed

significantly though the most trusted is still the president (63%) (Figure 3). There are three groups of social institutions according to the level of youth’s trust: (1) almost every second respondent trusts the Federation Council, church, courts and government; (2) from 40% to 46% trust the State Duma, Public Chamber, police and law enforcement agencies, army, local NGOs, big business, and banks; (3) every third respondent trusts the mass media, international NGOs and political parties. Thus, there is an increase of social trust to the basic social institution compared to 2011 (government, Federation Council, courts, State Duma and police), while the outsiders of the trust rating stay the same (the third group with the lowest level of trust), i.e. the ‘national measurement’ of the patriotic mood of the student youth seem to strengthen.

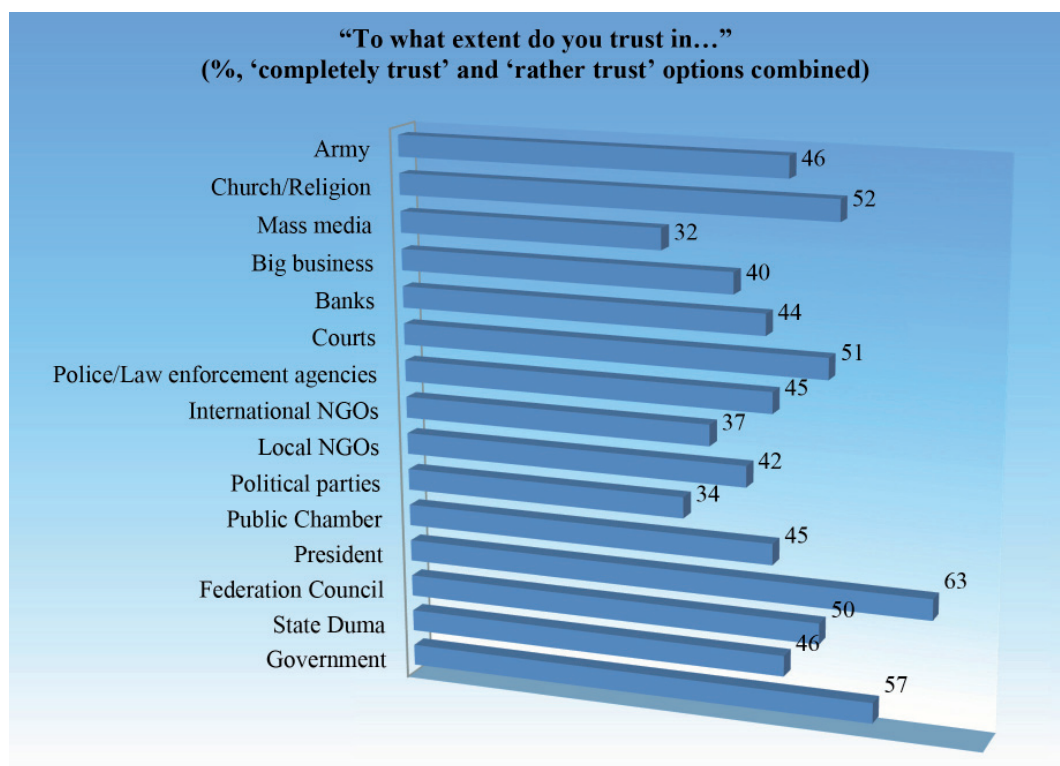


Figure 3

However, the strengthening social trust does not make students ignore the problems of the society. Compared to 2011, the most acute problems of the Russian youth did not change significantly if we consider leaders and outsiders of the list, though there are changes pointing to a more positive perception of one’s generation (Table 4). The most acute problems of the youth are still drug and alcohol addiction, followed by moral degradation, but not the crime (though the emphasis is still on the behavioural features, the crime is no longer among the leaders of the list). Then comes the group of ‘objective’ factors determining the above-mentioned

problems: unemployment, lack of financial resources, corruption, no access to education, and general economic, civil and legal situation. In 2016, the students became more concerned with the limited opportunities for leisure (boring life), lack of mutual understanding with parents, and political situation in the country and abroad, which were at the end of the list five years ago.

Table 4

In your opinion, what are the most acute problems of today's Russian youth?	2011	2016
Drug addiction	76%	56%
Alcohol addiction	60%	55%
Moral degradation of society	48%	46%
Smoking	38%	44%
Crime	31%	18%
Health problems	28%	30%
Unemployment	25%	28%
Lack of financial resources	25%	21%
Lack of support from the state	24%	17%
Corruption	19%	17%
Inaccessibility of education	16%	17%
Economic situation in the country	14%	15%
Violation of civil rights and liberties	13%	11%
Limited opportunities for leisure, boring life	12%	21%
Lack of mutual understanding with parents	12%	18%
Political situation in the country and in the world	4%	10%

The above indicated changes in the answers can be explained by differences of national and international dimensions of the patriotic mood: one thing is to speak about one's country as it was in the early 2010s, the other thing is to speak about one's country today for it seems to regain its former positions in the international arena (despite the unsolved domestic problems), which is also proved by twice more concerned with the political situation in 2016 compared to 2011 (10% vs. 4%). However, these concerns did not change the youth's perception of the Russian foreign policy. In both 2011 and 2016, every second respondent hesitated to evaluate the consequences of Russia's rapprochement with the West as positive or negative (preferring to say there are both useful and harmful results), while the number of estimating this rapprochement as rather positive (33%) still exceeds the share of evaluating it as rather negative (17%).

The international dimension of patriotic mood is constituted by geopolitical awareness, i.e. the images of neighboring countries. Since the early 2000s, the Russian public opinion concerns in the foreign policy have strengthened, though there is no country or a group of countries considered a threat by at least a half of

respondents. Russians usually name the United States and China first in the list of threats to the country: the former due to the aggravation of Russian-American relations; the latter due to the relatively sudden appearance of a new superpower on the eastern borders of Russia that (presumably) claims on the Far East [1]. In the early 2000s, the Public Opinion Foundation started a ‘Geoproject’ as a series of surveys about the Russians’ perception of about 40 countries [3]. Already in 2000–2001, these surveys proved that the Russian public opinion is monolithic and focuses on geopolitical features when considers the leading world powers (China is believed to be a giant country with a growing role in world politics and economics), while the images of small countries with insignificant geopolitical role are very diverse (the image of Greece is a bizarre mixture of historical, mythical and touristic facts). Since the early 2000s, Russians do not seem to experience “a paranoid fear of the outside world often attributed to them. The majority of Russians... either claim that the country has nothing to fear, or hesitate to say whether it has dangerous enemies. Russians have little interest in the outside world and find new threats and hopes inside the country” [11]. Moreover, there are too many countries everybody knows, and the geopolitical awareness is both stereotyped and depending on the current official and media discourses. Thus, in 2015, 68% of Russians declared the bad attitude to the United States (32% – to the Americans), 60% – to the European Union, 56% – to the Ukraine (25% – to the Ukrainians), but not to Georgia (32%) or China (14%), certainly, due to the lack of ongoing political or military conflicts with the latter two [4].

Our surveys on value orientations of the Moscow student youth in 2011–2013 were supplemented by a thematic block to reveal the images of neighboring countries [5; 17]. We studied the image of China in 2011, the image of Serbia and Kazakhstan in 2012 and 2013 respectively. In particular, we asked respondents to choose from the list of countries those they thought most positively about. The results showed that there were no positive ‘heroes’: almost every third respondent thought most positively about England and France, every fourth – about Spain, Japan, Germany (its position fluctuated between every third and fourth respondent), Belorussia and Switzerland, every fifth – about the United States, China and Cuba.

In 2016, we used one questionnaire to identify the persistent stereotyped images of neighboring countries in the student youth outlook (on the same sample of 1000 Moscow students representing three educational profiles) [7]. The data allow to identify three groups of countries according to their perception by the student youth: most positively perceived – Belorussia (almost every second respondent); positively perceived by about a third – China (probably believed to be the most important Russian geopolitical partner), Italy and Spain (perfect places to travel and spend vacations), and Cuba; every fourth chose Serbia, Japan, England, France and Germany; every fifth – Ukraine, Switzerland, USA and the Czech Republic; every tenth – Australia (probably due to the geographical remoteness and geopolitical imperceptibility), South and North Koreas, and Egypt. Compared to 2011, the USA

remains at the end of the list of positively perceived countries, Belorussia significantly improved its position together with China and Cuba, while some European countries (England and France) lost some points in the rating (probably due to the anti-sanctions and anti-NATO rhetoric of the Russian political leadership).

Certainly, we admit the limitations of such a comparison, but without comparative analysis, one cannot claim the persistent character of stereotypes. There is a long tradition of comparative studies in sociology, which proves that opinion polls are applicable for testing hypotheses [2] (such as the persistent character of the stereotyped images of neighboring countries) and ‘harmless’ as being ‘ascertaining rather than evaluative’ [9. P. 10], especially in different time points. Therefore, in the Soviet period, the concept of patriotism had a coherent supra-ethnic interpretation and positive associative array; in the 1990s, it acquired negative connotations for the previously identical concepts ‘homeland’ and ‘state’ got separated in the public opinion: the former caused warm emotions, the latter came in a strong ‘coupling’ with the bureaucratic system manipulating the concept ‘patriotism’ to make the populations perceive the state as a homeland despite the crisis social and economic situation, lack of social guarantees and worsening live standards. Today we witness the strengthening of the patriotic mood due to various reasons, but mainly to the state programs of patriotic education, better social and economic situation compared to the ‘dark 1990s’, and the revival of the discourse about Russia as a powerful geopolitical figure that should stand strong and in solidarity against internal and external threats.

© Trotsuk I.V., 2018

REFERENCES

- [1] Fears of Russians and threats to the country. 2013. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=113634> (In Russ.)
- [2] Khizrieva A.G., de Munck V.C., Bondarenk, D.M. The Moscow School of quantitative cross-cultural research. *Cross-Cultural Research*. 2003. Vol. 37. No. 5.
- [3] Kolosov V. ‘Low’ and ‘high’ geopolitics. 2002. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/oz02061904> (In Russ.)
- [4] Monitoring of the Russians’ attitudes to other countries. 2015. URL: <http://www.levada.ru/2015/01/01/monitoring-otnosheniya-rossiyan-k-drugim-stranam-sentyabr> (In Russ.)
- [5] Narbut N.P., Trotsuk I.V. Sociological evaluation of neighboring countries’ images as perceived by Russian students: Methodological and content components. *RUDN Journal of Sociology*. 2012. No. 4. (In Russ.)
- [6] Narbut N.P., Trotsuk I.V. The Russian youth outlook: Patriotic and geopolitical components. *Sociological Science and Social Practice*. 2014. No. 4. (In Russ.)
- [7] Narbut N.P., Trotsuk I.V. Neighboring countries’ images: Persistent stereotypes of the Russian student youth. *RUDN Journal of Sociology*. 2017. Vol. 17. No. 3.

- [8] New Russian patriotism: national, statist, or civil. 2014. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13603> (In Russ.)
- [9] Noelle-Nuemann E. The Spiral of Silence: Public Opinion. Moscow: Progress-Academija; 1996. (In Russ.)
- [10] Patriotism in Russia; if tomorrow is war, if tomorrow is a military campaign. 2016. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115747> (In Russ.)
- [11] Phantom threats: Russians are not prone to the paranoid fear of the outside world. 2011. URL: <http://fom.ru/Mir/10097> (In Russ.)
- [12] State Program “Patriotic Education for Citizens of the Russian Federation for 2001–2005”. 2001. URL: <http://base.garant.ru/1584972> (In Russ.)
- [13] State Program “Patriotic Education for Citizens of the Russian Federation for 2006–2010”. 2005. URL: <http://base.garant.ru/188373/#100> (In Russ.)
- [14] State Program “Patriotic Education for Citizens of the Russian Federation for 2011–2015”. 2011. URL: <http://base.garant.ru/199483> (In Russ.)
- [15] State Program “Patriotic Education for Citizens of the Russian Federation for 2016–2020”. 2015. URL: <http://static.government.ru/media/files/8qqYUwwzHUxzVkH1jsKAErrx2dE4q0ws.pdf> (In Russ.)
- [16] Trotsuk I., Švaković U. The value of patriotism for students in Russia and Serbia. Serbian Political Thought. 2013. Vol. 7. No. 1.
- [17] Trotsuk I.V. The image of Serbia in the Russian society: The results of the survey of Moscow students. RUDN Journal of Sociology. 2012. No. 3. (In Russ.)

Патриотизм как ценность в глобализирующемся мире: национальное и международное «измерения»

И.В. Троцук

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье патриотизм выступает как одно из наиболее сложных для социологического «измерения» понятий, поскольку у него есть разные интерпретации и индикаторы, имеющие скорее дискурсивную природу, чем объективно детерминированные. Автор приводит результаты общероссийских опросов общественного мнения 2010-х, 2000-х и 1990-х годов, чтобы показать различия в трактовке патриотизма в разные десятилетия через изменение доли респондентов, которые соглашались идентифицировать себя как патриотов. Данный показатель стабилизировался в середине 2000-х годов, в значительной степени благодаря попыткам государства использовать идею патриотизма для легитимации государственных органов управления и формирования российской гражданской солидарности в условиях нарастания темпов глобализации. С 2001 года государство последовательно реализует программы патриотического воспитания, призванные возродить патриотизм как идею личного духовного наследия и фундамент социальной и политической стабильности общества. Автор рассматривает патриотический настрой российских студентов на основе результатов социологических опросов, проведенных в 2011 и 2016 годы на выборке московского студенчества. Полученные данные позволяют

оценить как национальное, так и международное «измерение» патриотизма. Первое измерение конституируется оценками положения страны на международной арене, ее основных проблем и противоречий, объектов национальной гордости, уровня социального доверия и т.д. Международное измерение формируется преимущественно геополитическими опасениями и ожиданиями, поэтому его можно оценить через реконструкцию образов стран-соседей страны.

Ключевые слова: патриотизм, эмпирические индикаторы патриотического настроения, национальное и международное «измерения», российская студенческая молодежь, опрос

Об авторе:

Троцук Ирина Владимировна – доктор социологических наук, доцент кафедры социологии факультета гуманитарных и социальных наук РУДН. (e-mail: trotsuk_iv@rudn.university).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК
