

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 3 • Том 20 • 2023 • ИЮЛЬ — СЕНТЯБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит с 2004 г. один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология управления

Козлов В.В., Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Взаимодополняющая команда топ-менеджеров как ключевой актив компании в контексте теории И. Адизеса 3

Пугачев В.П. Системные причины коррупции в современном обществе 20

Правовое обеспечение управления

Лексин И.В. Глава государства: концептуальные проблемы и возможности их преодоления 41

Государственное управление за рубежом

Бухарин В.В. «Закулисье» президентских выборов в США 2016 г.: проблема информационной безопасности 59

Из истории управления

Рыжков О.В., Хитров Д.А. Изменения границ регионов Центральной России в XVIII–XX вв. 79

Червяков Р.Ю. Формирование руководящих кадров жилищно-арендных кооперативов СССР в 1920–1930-е гг. 109

Глобальное управление

Якимова М.О. Роль Берлинского процесса в подготовке к вступлению стран Западных Балкан в Евросоюз (2014–2021 гг.) 125

CONTENTS

Theory and methodology of management

- Kozlov V.V., Petrunin Yu.Yu., Purlik V.M.* Complementary team of top managers as a key asset of the company in the context of the theory of I. Adizes. 3
- Pugachev V.P.* Systemic causes of corruption in modern society. 20

Legal support of management

- Leksin I.V.* Head of state: conceptual challenges and problem solving opportunities. 41

Public administration abroad

- Bukharin V.V.* “Behind the scenes” of the 2016 US presidential election: the problem of information security 59

From the history of management

- Ryzhkov O.V., Khitrov D.A.* Changes in the borders of the regions of Central Russia in the XVIII–XX centuries. 79
- Chervyakov R. Yu.* Formation of the leading cadres of housing rental cooperatives in the USSR in the 1920s–1930s 109

Global management

- Yakimova M.O.* Role of the Berlin Process in preparation for the accession of the countries of the Western Balkans to the European Union (2014–2021). 125

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-3-19

ВЗАИМОДОПОЛНЯЮЩАЯ КОМАНДА ТОП-МЕНЕДЖЕРОВ КАК КЛЮЧЕВОЙ АКТИВ КОМПАНИИ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ И. АДИЗЕСА

В.В. Козлов

ООО «Газпром добыча Ямбург», Новый Уренгой, Российская Федерация
v_kozlov_v@mail.ru

Ю.Ю. Петрунин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
petrunin@spa.msu.ru

В.М. Пурлик

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
PurlikVM@yandex.ru

Аннотация. Актуализация темы взаимодействующих команд вызвана усложнением среды бизнеса, требующей перехода от единоличного руководства к совместному лидерству, способному обеспечить результативность и эффективность деятельности компании как в краткосрочном, так и долгосрочном периоде. Выявлены основные недостатки учебных программ обучения менеджменту, не позволяющие сформировать у выпускников представление о компании как сложной системе. Представлены концептуальные различия, которых следует придерживаться при обучении менеджменту: а) собственников и топ-менеджеров, б) функциональных специалистов. Выделены и подробно исследованы основные функции менеджмента, которые хотя и являются взаимодействующими, однако между ними существует конфликт в краткосрочном периоде. Показано, что качественная подготовка менеджеров предполагает составление кода управленческого стиля, для того чтобы выявить их сильные стороны и предпочтения. Дана интерпретация двух видов и трех направлений ин-

теграции (по И. Адизесу) людей в сплоченную команду. Сделан вывод о том, что в связи с увеличением скорости и взаимозависимости изменений компании сталкиваются все с более сложными проблемами. В их своевременном решении должны одновременно принимать участие люди, обладающие знаниями из различных областей, что возможно только в том случае, если организации удастся создать взаимодополняющую команду топ-менеджеров.

Ключевые слова: взаимодополняющая команда, функции менеджмента, типы менеджеров, стили управления, код управленческого стиля, виды и направления интеграции людей.

Для цитирования: Козлов В.В., Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Взаимодополняющая команда топ-менеджеров как актив компании в контексте теории И. Адизеса // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 3–19. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-3-19

Дата поступления в редакцию: 02.05.2023.

A MUTUALLY COMPLEMENTARY TEAM OF TOP MANAGERS AS THE MOST SIGNIFICANT AND VALUABLE ASSET OF THE COMPANY

Kozlov V.V.

LLC “Gazprom Dobycha Yamburg”, Novy Urengoy, Russian Federation
v_kozlov_v@mail.ru

Petrunin Yu. Yu.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
petrunin@spa.msu.ru

Purlik V.M.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
PurlikVM@yandex.ru

Abstract. The actualization topic of mutually complementary teams is being caused by the complexity of the business environment, which requires transformation from the sole management to the common leadership, that is able to ensure the effectiveness and efficiency of the company’s activities in both the short- and long-term period. The main drawbacks of management training programs are identified, which do not allow graduates to form an idea of the company as a complex system. The conceptual differences that should be fol-

lowed when teaching management are presented: a) owners and top managers; b) functional specialists. The main functions of management, which are mutually complementary, but between which there is a conflict in the short-term period, are highlighted and researched in details. It was shown that the high-quality managers training involves the compilation of a management style code in order to identify their fortes and precedence. The interpretation of two kinds and three directions of people integration (according to I. Adizes) into a cohesive team is being given. The conclusion had been done due to the increasing speed and interdependence of changes, companies are facing complex of problems, in the solution of which people with knowledge from various fields have to take part simultaneously, which is only possible, if the organization manages to create a mutually complementary team of top managers.

Key words: mutually complementary team, management functions, kinds of managers, management styles, management style code, types and directions of people integration.

For citation: Kozlov V.V., Petrunin Yu.Yu., Purlik V.M. Complementary team of top managers as an asset of the company in the context of the theory of I. Adizes // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. No. 3. P. 3–19. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-3-19

Received: 02.05.2023.

Введение

Для того чтобы организация была результативной и эффективной как в ближайшей, так и долгосрочной перспективе¹, ею должна руководить команда топ-менеджеров, объединяющая людей с взаимодополняющими функциями управления. Помимо того, что каждый человек в команде должен выполнять определенные функции, он должен еще поддерживать и дополнять других членов команды². В условиях ускоряющихся и непредсказуемых изменений среды только взаимодополняющая команда с разными стилями управления и взглядами ее участников, разными методами приобретения и интерпретации информации способна снизить уровень неопределенности и тем самым повысить качество принимаемых управленческих решений. Изменения в бизнесе, приводящие к дезинтеграции — разрушению единства системы — порождают тем самым проблемы. Проблемы проявляются в дезинтеграции систе-

¹ Более подробно о результативности и эффективности см.: Пурлик В.М. Управление операционной и стратегической эффективностью бизнеса. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 6–9.

² Адизес И. Стили менеджмента — эффективные и неэффективные. М.: Альпина Паблшер, 2019. С. 37–51.

мы (ослаблении связей между частями), которая вызвана изменениями деловой ситуации. Задача руководства заключается в том, чтобы реинтегрировать отдельные части распавшейся системы в новое целое.

К сожалению, сегодня программы обучения менеджменту в бизнес-школах и вузах в основном базируются на функциональных дисциплинах — стратегия, маркетинг, финансы, логистика, управление человеческими ресурсами, налогообложение и прочих. Отличительной чертой функциональных специалистов является абсолютизация ими роли формальной логики, расчетов и здравого смысла. Анализ компаний как сложных систем путем разделения их на более простые подсистемы, приводит к разбалансированности системы как единого целого³. Возникающие вредные локальные оптимумы разрушают систему⁴. Поэтому обучение собственников и топ-менеджеров (в связи с тем, что они должны заниматься интеграцией всех управленческих функций) все больше смещается в сторону формирования у них системного взгляда на бизнес⁵, а подготовка функциональных специалистов — в сторону детализации курсов. Только приобретя навык интеграции, топ-менеджеры смогут принимать управленческие решения, позволяющие развивать и укреплять способность компании работать результативно (с точки зрения достижения поставленных целей) и эффективно — в краткосрочном и долгосрочном периоде.

В связи с тем, что функции менеджмента (И. Адизес выделяет четыре функции менеджмента) настолько разнообразны, что ни один человек не способен овладеть ими в совершенстве, идеального руководителя не существует. Но для достижения долгосрочного успеха компании, все эти четыре функции должны выполняться блестяще (на непревзойденном уровне, по И. Адизесу). На помощь, в этом случае, приходит взаимодополняющая команда, члены которой способны овладеть всеми этими четырьмя функциями в совершенстве. В этом случае компания сможет действовать как одна «десантная группа»⁶.

³ Адизес И.К. Адизес. Лучшее. Пища для размышлений. Об изменениях и лидерстве, о менеджменте и о том, что важно в жизни. М.: Эксмо, 2015. С. 19–24.

⁴ Детмер У. Теория ограничений Голдратта: Системный подход к непрерывному совершенствованию. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. С. 29–60.

⁵ Pettinger R. Towards an agreed body of knowledge, understanding, skills and expertise for managers: Managing in turbulent times // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2016. Vol. 221. P. 1–10.

⁶ О тенденциях и вызовах, формирующих лидеров будущего, см. в работе: Морган Дж. Йога бизнеса. 5 навыков, которые помогут преуспеть в современном мире. М.: Эксмо, 2023. С. 55–125.

Четыре функции менеджмента, определяют типы менеджеров. Комбинации четырех функций определяют основные стили управления.

Основная часть

Четыре функции (по И. Адизесу), одними из них топ-менеджеры должны владеть в совершенстве, другими — на приемлемом уровне.

Конкретизируем функции (роли) топ-менеджеров, представленные в табл. 1.

Производство результатов (*Producing results, P*), ради которых организация существует, и которые определяют ее результативность в краткосрочной перспективе;

Администрирование (*Administering, A*), обеспечивающее эффективность организации в краткосрочной перспективе;

Предпринимательство (*Entrepreneuring, E*), обеспечивающее результативность организации в долгосрочном периоде;

Интеграция (*Integrating, I*), объединяющая элементы организации для обеспечения ее жизнеспособности (эффективности) в долгосрочном аспекте.

Таблица 1

Функции менеджмента по И. Адизесу

Краткосрочная	Р Производство результатов отвечает за результаты • Главный вопрос: ЧТО нужно сделать?	А Администрирование обеспечивает эффективность • Главный вопрос: КАК это нужно сделать?
	Е Предпринимательство предлагает идеи и решения • Главный вопрос: КОГДА это нужно сделать?	И Интеграция объединяет людей • Главный вопрос: КТО это должен сделать?
Результативность		Эффективность

Комбинация четырех функций отражает соответствующие стили управления — Р-тип, А-тип, Е-тип, I-тип. Разные люди по-разному подходят к управлению (планированию, организации, стимулированию, контролю). Единого стиля управления не существует. Необходимо овладеть методологией классификации стилей, научиться определять плюсы и минусы каждого стиля и понимать, как носители разных стилей подходят к управлению. Следует вы-

явить, как они принимают решения, осуществляют подбор кадров, создают системы мотивации, ведут переговоры, общаются внутри и вне коллектива и т.д.

Перечисленные выше четыре функции И. Адизес называет витаминами. Все они необходимы организации. В этом случае она здорова, и ею можно удачно управлять. Если не хватает хотя бы одного из витаминов, организация сталкивается с болезнью (плохим управлением). Симптомы этой болезни проявляются в падении продаж, снижении прибыли, увеличении текучести кадров и т.д.

Всякая комбинация перечисленных выше функций (как было отмечено выше) представляет стиль управления. Причем каждая из этих функций выполняется на определенном уровне и поддается измерению. Каждый хороший руководитель должен стремиться к тому, чтобы выполнять эти функции на уровне, соответствующем требованиям задачи (цели)⁷. Руководитель, в зависимости от стиля управления, может быть производителем — **PaEi**, администратором — **pAei**, предпринимателем — **paEi**⁸, интегратором — **paEi**⁹. Для того чтобы быть лидером, блестяще выполнять одну функцию уже недостаточно. Топ-менеджер (лидер), работающий во взаимодополняющей команде, должен успешно выполнять две функции, одна из которых I. В частности, это может быть комбинация **PaEi**, **pAei**, **paEi**.

Важно понимать, что идеального менеджера, как уже подчеркивалось выше, не существует. Никто не в состоянии блестяще справиться со всеми четырьмя функциями всегда и в любых ситуациях. Но все же хороший руководитель должен владеть хотя бы минимальными навыками выполнения каждой функции.

Для обозначения отдельных **PAEI**-функций И. Адизес использует всего три варианта:

- 1) непревзойденный уровень;
- 2) удовлетворительное выполнение;
- 3) полная несостоятельность.

⁷ Модель командного лидерства представлена в главе 16 «Командное лидерство», написанной Сьюзан Э. Коглер Хилл для книги. См.: *Нортхаус П.Г. Лидерство. Теория и практика: профессиональный подход к управлению компаниями и людьми*. М.: Эксмо, 2023. С. 464–494.

⁸ Когда Ицхак Адизес впервые представил модель **PAEI**, то он определил менеджера, выполняющего E-функцию и имеющего код **paEi**, как Предпринимателя. Впоследствии он пришел к выводу, что предприниматель должен иметь код **PaEi**, причины будут раскрыты в статье ниже.

⁹ *Адизес И. Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать, и что из этого следует*. М.: Альпина Паблишер, 2021. С. 37–63.

В том случае, если для обозначения функций используются прописные буквы — **P, A, E и I**, то это означает, что функции руководителем выполняются блестяще. Если руководитель выполняет конкретную функцию удовлетворительно, то применяются строчные буквы — **p, a, e и i**. Использование в коде прочерка — **P-e** указывает, что функция выполняется плохо или руководитель совсем не в состоянии справиться с данной функцией. Различные комбинации букв и прочерков порождают большое количество стилей управления (т.е. возможное количество существующих вариантов **PAEI**-кода зависит от обозначения составляющих).

Если в **PAEI**-коде заменить буквы цифрами от 1 до 9, сохраняя при этом последовательность функций, точность кодов существенно повысится. Например, 4289-код свидетельствует о том, что менеджер лучше всего справляется с **I**-функцией и **E**-функцией, а самое слабое его место это **A**-функция.

Очевидно, что для того, чтобы понять закономерности и общие тенденции в оценке руководителей высокая точность не требуется. При этом в зависимости от ситуации код конкретного человека может меняться. Поэтому невозможно сделать однозначный вывод о том или ином стиле индивида. Можно только предположить, что в той или иной конкретной ситуации он придерживается (будет придерживаться) определенного стиля (наиболее удобной и привычной для себя линии поведения).

Чтобы заниматься качественной подготовкой менеджеров, необходимо научиться определять базовый стиль руководителя (составить код управленческого стиля). Но для начала нужно составить **PAEI**-код собственного стиля.

И. Адизес дает представление о нормальном руководителе через описание проявлений неправильного менеджмента (он заимствует этот подход у психологов, которые определяют норму поведения, изучая его аномалии)¹⁰. Неправильное управление имеет место в том случае, если только одна из функций выполняется удовлетворительно, а все остальные не отвечают даже минимальным требованиям, которые необходимы для выполнения задачи (т.е. имеют место крайние проявления неправильного менеджмента).

Большинство людей являются носителями разных стилей, и код управленческого стиля отдельного индивида нельзя определить раз и навсегда. Он зависит от определенного момента времени,

¹⁰ *Адизес И.* Развитие лидеров: Как понять свой стиль управления и эффективно общаться с носителями иных стилей. М.: Альпина Паблишер, 2019. С. 53–76.

конкретной ситуации, и стилей тех, с кем приходится общаться. Масштаб личности тоже следует принимать во внимание при сравнении кода управленческого стиля у разных индивидуумов. Главное при составлении кода управленческого стиля — выявить свои сильные стороны и предпочтения.

Первой функцией, которую выполняет менеджмент в любой организации, является Producing или производство результатов (Р-функция)¹¹. Производитель результатов (Р) отвечает за удовлетворение потребностей конкретных клиентов. Иными словами, он отвечает за достижение цели существования компании. Он занимается продажами, управляет производством, проводит исследования. Очевидно, для того чтобы производить результаты, менеджер должен хорошо знать, что он делает. Понятно, что знание присутствует во всех четырех функциях. Но в этом случае речь идет, прежде всего, о ноу-хау, которыми должен владеть производитель. Для качественного (результативного) удовлетворения потребностей клиентов производитель должен иметь представление о специфике их потребностей и методах их удовлетворения. Это означает, что менеджер должен хорошо знать технологию своей работы. Понятно, что на разных участках работы технологии разные. В частности, знание технологии на производстве предполагает, что вы разбираетесь в работе оборудования, имеете представление об особенностях производственной системы, из какого сырья изготавливается продукция, его поставщиках, каналах распределения и т.д. Менеджер будет производить желаемые результаты только в том случае, если он хорошо изучит специфику того объекта, которым собирается управлять. До тех пор, пока вы производите то, что нужно вашим клиентам, вы результативны, т.е. выполняете Р-функцию.

Вторая функция, Administrating, или администрирование (А-функция). Важно не только качественно удовлетворить потребности клиентов, но и достичь этого результата с минимальными затратами, для того чтобы получить прибыль. Роль администратора заключается в систематизации процесса управления компанией, стандартизации документооборота, прописывании функциональных обязанностей. Администратор должен наладить работу других людей (организует бизнес-процессы). Он следит за порядком и осуществляет контроль организационных процессов

¹¹ Подробнее о системе OKR (цели и ключевые результаты), позволившей многим компаниям добиться впечатляющего роста, можно прочитать в книге: *Дорр Дж.* Измеряйте самое важное. Как Google, Intel и другие компании добиваются роста с помощью OKR. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2022.

и их трансформацию¹², чтобы компания делала правильные вещи правильным способом. Его задача — создать и заставить работать систему, которая выполняет Р-функцию. Для решения этой задачи и требуется А-функция или администрирование. Администратор уделяет внимание деталям, следит за тем, чтобы при решении конкретных задач сотрудники придерживались методов и процедур (ради которых они и были разработаны), порядка согласования ключевых решений. Каждый администратор очень организован, следит за организацией рабочей среды, всегда в курсе происходящих событий, отслеживает точность выполнения заданий, контролирует сохранность информации. Иными словами, наличие в компании бюрократического порядка (в хорошем смысле) — это заслуга Администратора. Именно благодаря администрированию накопленные знания и опыт превращаются в различные виды интеллектуального капитала. Особо важен хороший администратор в растущем бизнесе, помогающий предпринимателю избегать неприятностей, связанных со слишком быстрым развитием бизнеса.

Если менеджеры добиваются результатов (выполняют Р-функцию) и занимаются администрированием на приемлемом уровне (выполняют А-функцию)¹³, то в этом случае организация будет как результативной, так и эффективной в краткосрочной перспективе.

Менеджер может быть очень хорошим администратором, способным добиться соблюдения подчиненными установленных процедур, но плохим руководителем. Это происходит потому, что он не справляется с тремя остальными функциями, которыми должен владеть руководитель — производством результатов, предпринимательством и интеграцией.

Необходимо также иметь в виду, что вся деятельность администратора должна быть нацелена (ориентирована) на обслуживание клиентов. Иными словами, выполняя А-функцию (т.е. будучи сосредоточенным на администрировании), администратор должен быть еще и Р-ориентированным (нацеленным на получение результатов), обладать Е-ориентацией (реагировать на изменение потребностей клиентов), придерживаться I-ориентации (уметь выстраивать отношения с людьми). Потому в коде администратора

¹² Более подробно инновационный метод (циклический подход), позволяющий осуществить поэтапную трансформацию организации, представлен в работе: Кляйн С. Циклический подход. Как быстро адаптировать и реорганизовать компанию. Минск: Попурри, 2020.

¹³ См.: Теслинов А. Организационное саморазвитие. Взрывной подъем качества деятельности. СПб.: Питер, 2022.

(А-руководителя) Р-, Е- и I-функции обозначаются строчными буквами — **pAei**. Вне всяких сомнений, что **pAei**-менеджер является хорошим администратором. Но если он имеет код **pAeI**, или, что еще лучше, (хотя и редко встречается) **pAEI**, это означает, что администратор блестяще владеет соответственно двумя и тремя функциями сразу и является потенциальным лидером. Для организации выгодно, чтобы один человек владел больше, чем одной функцией, потому что от этого зависит качество управления и лидерства.

Третья функция. В связи с постоянными (в том числе и непредсказуемыми) изменениями внешней среды бизнесу хорошему менеджменту не обойтись без функции Entrepreneurship (предпринимательство), или Е-функции. Предприниматель осуществляет прогнозирование внешней среды для того, чтобы выявить тренды в ее изменении¹⁴, способные оказать существенное влияние на деятельность организации и разработать конкурентоспособную стратегию (выбрать направление, которого должна придерживаться организация в своем развитии). Для того чтобы следовать выбранным курсом менеджер при выполнении Е-функции должен опираться на определенную концепцию. Именно Е является инициатором изменений и руководит этими изменениями в организации. В том случае, если организация блестяще справляется с выполнением Е-функции, а ее продукты (услуги) будут пользоваться спросом у будущих клиентов, то она будет результативной в долгосрочном аспекте. Если Е-функция в организации не выполняется, то она потеряет со временем свою конкурентоспособность.

Менеджер может стать предпринимателем, если: а) является творческой личностью. Иначе говоря, если он способен выбирать необходимое направление развития организации и разрабатывать подходящие стратегии, позволяющие адаптироваться к изменяющимся условиям среды; б) умеет предвидеть будущее, «влияние будущего, когда от будущего незаметно веет ветер» (Ф. Ницше). И готов брать на себя риск при проведении изменений в организации¹⁵.

Удачной является метафора для Е-функции — «способность видеть сквозь туман». Предприниматель, вглядываясь в туман, различает лишь отдельные фрагменты информации (то появляющиеся, то исчезающие), из которых он благодаря своему твор-

¹⁴ International trends in higher education. University of Oxford. 2015. <https://www.ox.ac.uk>; Porter M.E., Heppelmann J.E. How Smart, Connected Products Are Transforming Competition // Harvard Business Review. 2014. № 11. С. 64–88.

¹⁵ Кузин Д.В. Современный менеджмент: некоторые вопросы методологии // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. № 3. 2022. С. 250–272.

ческому воображению складывает мозаику (заполнив пустоты в информационном тумане). Менеджер, не являющийся творческой личностью, ждет, пока туман рассеется, теряя в самом важном — скорости принятия решений.

Следует заметить, что И. Адизес пересмотрел свою первоначальную точку зрения и считает менеджера **paEi**-типа не совсем предпринимателем. Для того чтобы предприниматель создал организацию и обеспечил ее развитие одной **E**-функции недостаточно, необходимо чтобы он еще имел одновременно ярко выраженные **P**-навыки. Менеджера, блестяще выполняющего **E**-задачи и лишь удовлетворительно справляющегося с **P**-функцией, И. Адизес называет сейчас Генератором идей. Такой менеджер может генерировать большое количество идей (удачных и не очень), но не нацелен на получение (производство) результата. Он не готов взяться за конкретное дело и довести его до конца.

Именно подлинный предприниматель, носитель **PaEi**-стиля, способен не только генерировать идеи, но и трансформировать их в конкретные результаты. Ему не нравятся идеи без результата и результаты, в основе достижения которых нет красивой идеи. Если предприниматель еще способен при этом блестяще справиться и с **I**-функцией, то он становится носителем **PaEI**-стиля — лидером преобразований¹⁶, способным не только генерировать идеи, но и создать команду, способную осуществить преобразования в организации.

Четвертая функция. В каждой организации работает множество людей со своими взглядами и интересами, которых надо объединить для достижения главной цели, иными словами, обеспечить Integrating, или интеграцию (выполнение **I**-функции). Без этой функции организация не может остаться эффективной в долгосрочной перспективе. Именно интегратор (код интегратора — **paEI**) превращает группу индивидуумов в команду, способную решить любую задачу. Поэтому в хорошей управленческой команде не может не быть носителя **I**-стиля, налаживающего отношения между людьми и обеспечивающего бесперебойное функционирование системы. Менеджер, выполняющий **I**-функцию, потенциально способен стать лидером¹⁷.

Целью всего существующего в этом мире является функциональное взаимодействие, в результате которого один объект при-

¹⁶ *Ибарра Э.* Действуй как лидер, думай как лидер: стратегический подход, который сделает вас сильным руководителем. М.: Эксмо, 2021.

¹⁷ *Бергер Г. Дж.* Меняемся на работе. Мышление и развитие лидера в сложном мире. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2021. 240 с.

носит пользу (за редким исключением) другому объекту. Функциональным объектом сам по себе быть не может. А конечной целью существования любой системы является интеграция.

Интеграция является необходимой составляющей эффективного менеджмента. Именно управленческая команда обеспечивает постоянный успех деятельности организации. Если же ставка в организации делается на отдельную личность (в надежде на то, что она будет обеспечивать ей устойчиво высокие результаты), то такую организацию неизбежно ожидает кризис, если данный человек покидает организацию.

Чтобы обеспечить преемственность в организации в долгосрочной перспективе, необходимо на основе взаимного уважения и доверия¹⁸ создать команду дополняющих друг друга людей¹⁹. Этого можно добиться только на основе интеграции. Если в организации I-функция не выполняется, то каждый живет своими интересами, которые могут противоречить ее интересам.

И. Адизес выделяет два вида интеграции (пассивная и активная) и три направления интеграции (вверх, по горизонтали и вниз). Если имеет место пассивная интеграция, то сам интегратор включен в группу. Что касается активного интегратора, то он добивается сплочения группы, не будучи ее участником. В связи с тем, что менеджмент предполагает активную интеграцию, сконцентрируем свое внимание на ней. При восходящей интеграции (интеграции, направленной вверх) интегратор объединяет людей, которые имеют более высокий статус, занимают более высокие должности и т.д. При горизонтальной интеграции интегратор создает сплоченную команду из равных себе. При нисходящей интеграции (интеграции, направленной вниз) интегратор сплачивает подчиненных, становясь их лидером.

Иногда бывает так, что руководитель успешно справляется с восходящей интеграцией, но в силу слишком надменного поведения с подчиненными у него возникают определенные сложности с нисходящей. Встречается достаточно редко, чтобы кто-то был блестящим интегратором по каждому из трех направлений.

В связи с тем, что интегратору приходится принимать решения на основе более разрозненной и менее структурированной информации (по сравнению с прочими менеджерами), он обладает более ярко выраженными творческими способностями по сравнению с

¹⁸ Подробнее прочитать о системе менеджмента, основанной на доверии можно в книге: *Зобрист Ж.-Ф. Управление через доверие: Как работает бирюзовая компания.* М.: Альпина Паблишер, 2021. С. 59–343.

¹⁹ *Адизес И. Управляя изменениями.* СПб.: Питер, 2012. С. 209–221.

ними. **I**-функция менее программируема, чем **E**-функция. Это связано с тем, что интегратор всегда имеет дело с людьми, а предприниматель — не всегда. Если перед интегратором стоит задача сплотить группу предпринимателей, то он должен обладать значительно большей креативностью, чем отдельные члены группы. Потому что интегратор должен сформировать из людей способных идти на риск, готовую к риску группу и направить их индивидуальную креативность в единое русло для достижения целей группы²⁰. При этом в сплоченной группе каждый из ее членов должен быть способен заменить (в случае необходимости) интегратора и отвечать за достижение целей группы. Другими словами, интегратор не только обеспечивает бесперебойное функционирование организации в настоящее время, но и создает необходимые связи между членами группы, гарантирующими преемственность в будущем²¹.

Без выполнения функции интеграции руководитель лидером стать не может, т.е. менеджер может успешно справляться с двумя, или даже тремя функциями — **PaEi**, **pAEi**, **PAEi**, но если среди них нет **I**-функции, то с мечтой стать лидером он может попрощаться.

Очевидно, что во взаимодополняющей команде, члены которой придерживаются разных стилей и взглядов, невозможно избежать конфликтов. Производитель результатов конфликтует с предпринимателем. Это связано с тем, что для **P** необходима отдача в краткосрочном периоде, а **E** акцентирует свое внимание на долгосрочных результатах. Между собой конфликтуют также администратор и предприниматель. Администратор отвечает за организацию рабочей среды (и заинтересован в сохранении установленных стандартных процедур), а предприниматель ориентирован на перемены. Предприниматель не может не конфликтовать с интегратором, так как **E** нацелен на непрерывные изменения, а для **I** важнее всего добиться гармонии.

Несмотря на то, что конфликты и разногласия являются неизбежным аспектом управления, необходимо стремиться к тому, чтобы направить их в конструктивное русло, для того чтобы обеспечить результативность и эффективность деятельности компании.

²⁰ Адизес И.К. Адизес для лидеров: Все идеи Ицхака Адизеса в диалогах с CEO ведущих компаний. М.: Эксмо, 2019. С. 20–22.

²¹ Подробнее прочитать о совместном творчестве самоорганизующихся команд и гибком партнерстве, способных обеспечить достижение более высоких результатов (по сравнению с бюрократическими структурами) можно в работе: Феррацци К. Никогда не управляйте в одиночку и другие правила современного лидерства. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2022.

Выводы

1. Таким образом, при решении проблем каждая из перечисленных выше функций ориентирована на конкретный тип задач:

Р — *Что* нужно сделать?

А — *Как* это нужно сделать?

Е — *Когда* это нужно сделать?

И — *Кто* это должен сделать?

Для принятия качественного управленческого решения необходимо ответить на все перечисленные выше вопросы. Если менеджер успешно справляется с достижением желаемых результатов и администрированием, то это позволяет достичь результативности и эффективности в ближайшей перспективе, но компания достигает приемлемой отдачи на вложенный капитал только в краткосрочном периоде. Выполнение только Е-функции и И-функции позволяет достичь результативности и эффективности в долгосрочном аспекте, но страдают при этом краткосрочные результаты. И только успешное выполнение всех четырех функций позволяет достигать приемлемой отдачи на рубль вложенных средств как в краткосрочном периоде, так и в долгосрочной перспективе.

2. Необходимо заметить, что компания как бизнес-система является одним из носителей (наряду с владельцами бизнеса, топ-менеджерами и сотрудниками) целей и должна действовать в интересах потребителей, потребности которых «привносятся в организацию извне и становятся центральным стержнем ее деятельности»²². Очевидно, что между четырьмя целевыми группами носителей целей и внутри каждой из них существуют противоречия, которые должны разрешаться с учетом интересов системы бизнеса. Это значит, что топ-менеджеры, как справедливо акцентирует постоянно внимание на этом *Козлов Виталий Вячеславович* (один из соавторов данной статьи), должны действовать в интересах бизнес-системы, а не собственников. Только в том случае, когда топ-менеджеры будут действовать в интересах бизнес-системы (а система бизнеса будет ориентирована на потребителей и в ней будут учитываться интересы сотрудников), собственники смогут извлечь из бизнеса максимальную для себя выгоду (и максимизировать стоимость бизнеса). *Джек Уэлш* был первоначально горячим сторонником идеи максимизации акционерной стоимости (богатства для собственников). За 20 лет руководства General Electric сумел увеличить ее капитализацию (акционерную стоимость) с 13

²² См.: *Пригожин А.И.* Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М.: Дело АНХ, 2010. С. 221.

до 490 млрд долл., почти в 38 раз (в среднем капитализация росла около 20% ежегодно по сложному проценту). Затем он превратился в жесткого критика этой идеи. «Вполне очевидно, — сообщил он Financial Times в 2009 г., что акционерная стоимость — самая глупая идея в мире. Это результат, а не стратегия, ... вашей главной поддержкой являются ваши сотрудники, потребители и продукты. Менеджеры и инвесторы не должны задаваться целью повышать курс акций... Краткосрочные прибыли должны поступать от роста ценности компании в долгосрочном плане»²³.

3. Проблемы в компании порождаются, как мы отмечали выше, дезинтеграцией организации как системы, иными словами дефицитом интеграции (I). Устранить дефицит интеграции (I) можно скорректировав функции или администрирования (A), или производства результатов (P), или предпринимательства (E), т.е., изменив роли РАЕ. Но прежде всего, необходимо иметь представление о том, кто конкретно может решить проблему. Если такого понимания нет, то поиски решения проблемы превращаются фактически в бессмысленное занятие²⁴.

Литература

Адизес И. Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать и что из этого следует. М.: Альпина Паблишер, 2021. 264 с.

Адизес И.К. Адизес для лидеров: Все идеи Ицхака Адизеса в диалогах с CEO ведущих компаний. М.: Эксмо, 2019. 256 с.

Адизес И. Стили менеджмента — эффективные и неэффективные. М.: Альпина Паблишер, 2019. 198 с.

Адизес И. Развитие лидеров: Как понять свой стиль управления и эффективно общаться с носителями иных стилей. М.: Альпина Паблишер, 2019. 259 с.

Адизес И. Размышления о менеджменте. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. 368 с.

Адизес И.К. Адизес. Лучшее. Пища для размышлений. Об изменениях и лидерстве, о менеджменте и о том, что важно в жизни. М.: Эксмо, 2015. 144 с.

Адизес И. Управляя изменениями. СПб.: Питер, 2012. 234 с.

Бергер Г. Дж. Меняемся на работе. Мышление и развитие лидера в сложном мире. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2021. 240 с.

Детмер У. Теория ограничений Голдратта: Системный подход к непрерывному совершенствованию. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. 444 с.

²³ *Guerrera F.* Welch Condemns Share Price Focus; Denning, The World's Dumbest Idea. Financial Times, March 12, 2009.

²⁴ *Адизес И.* Размышления о менеджменте. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. С. 195.

- Дорр Дж.* Измеряйте самое важное. Как Google, Intel и другие компании добиваются роста с помощью OKR. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2022. 336 с.
- Зобрист Ж.-Ф.* Управление через доверие: Как работает бирюзовая компания. М.: Альпина Паблишер, 2021. 376 с.
- Ибарра Э.* Действуй как лидер, думай, как лидер: стратегический подход, который сделает вас сильным руководителем. М.: Эксмо, 2021. 192 с.
- Кляйн С.* Циклический подход. Как быстро адаптировать и реорганизовать компанию. Минск: Попурри, 2020. 232 с.
- Морган Джейкоб.* Йога бизнеса. 5 навыков, которые помогут преуспеть в современном мире. М.: Эксмо, 2023. 320 с.
- Нортхаус П.Г.* Лидерство. Теория и практика: профессиональный подход к управлению компаниями и людьми. М.: Эксмо, 2023. 496 с.
- Пригожин А.И.* Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М.: Дело АНХ, 2010. 432 с.
- Пурлик В.М.* Управление операционной и стратегической эффективностью бизнеса. М.: Издательство Юрайт, 2020. 207 с.
- Теслинов А.* Организационное саморазвитие. Взрывной подъем качества деятельности. СПб.: Питер, 2022. 224 с.
- Феррацци К.* Никогда не управляйте в одиночку и другие правила современного лидерства. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2022. 352 с.
- Guerrera F.* Welch Condemns Share Price Focus; Denning. The World's Dumbest Idea.
- International trends in higher education.* University of Oxford. 2015. <https://www.ox.ac.uk>
- Pettinger R.* Towards an agreed body of knowledge, understanding, skills and expertise for managers: Managing in turbulent times. Procedia Social and Behavioral Sciences, 2016.
- Porter M.E., Heppelmann J.E.* How Smart, Connected Products Are Transforming Competition // Harvard Business Review. 2014. № 11. С. 64–88.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Козлов Виталий Вячеславович — мастер делового администрирования, начальник планово-экономического отдела Администрации ООО «Газпром добыча Ямбург», Новый Уренгой, Россия; *e-mail:* v_kozlov_v@mail.ru

Петрунин Юрий Юрьевич — доктор философских наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail:* petrunin@spa.msu.ru

Пурлик Вячеслав Михайлович — кандидат экономических наук, Москва, Россия; *e-mail:* PurlikVM@yandex.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Kozlov V. — Master of Business Administration, Head of the Planning and Economic Department of the “Administration” LLC “Gazprom Dobycha Yamburg”, Novy Urengoy, Russian Federation; *e-mail*: v_kozlov_v@mail.ru

Petrinin Yu. — DSc, Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: petrinin@spa.msu.ru

Purlik V. — PhD, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: PurlikV.M.@yandex.ru

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-20-40

СИСТЕМНЫЕ ПРИЧИНЫ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

В.П. Пугачев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
VPugachev@spa.msu.ru

Аннотация. Статья посвящена выявлению наиболее глубоких, системных причин коррупции, затрудняющих эффективную борьбу с ней. Уточняется понятие коррупции, выделяется специфика ее системных причин, связанных с конфликтом интересов управляющих и управляемых, политикой правящей элиты, не выполняющей надлежащим образом свою функцию контроля за управляющими или скрыто потворствующая созданию коррупционной среды, которая по законам синергетики воспроизводит эту управленческую дисфункцию. Показывается, что в России зарождение системных причин коррупции связано с нравственной и социальной деградацией советской номенклатурной элиты и резким ослаблении контроля за политиками и чиновниками в ранний постсоветский период, невыполнением правящей элитой своих системных функций по борьбе с деструктивными явлениями, фактическим созданием скрытого государственного механизма поощрения коррупции. Предложены важнейшие пути устранения системных причин коррупции в современной России.

Ключевые слова: коррупция, класс управляющих, властвующая элита, конфликт интересов, коррупционная сеть, системность коррупции.

Для цитирования: Пугачев В.П. Системные причины коррупции в современном обществе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 20–40. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-20-40

Дата поступления в редакцию: 29.05.2023.

SYSTEM CAUSES OF CORRUPTION IN MODERN SOCIETY

Pugachev V.P.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
VPugachev@spa.msu.ru

Abstract. The article is devoted to identifying the deepest, system causes of corruption that make it impossible to combat it effectively. It clarifies the concept of corruption and reveals the specificity of its system causes related to the conflict of interests of managers and the ones who are managed, the policy of the ruling elite, which does not properly perform its function of control over managers or covertly indulges in the creation of a corrupt environment, which, according to the laws of synergetic, reproduces this managerial dysfunction. It is shown that in Russia the emergence of system causes of corruption is associated with the moral and social degradation of the Soviet nomenklatura elite and a sharp weakening of control over politicians and officials in the early post-Soviet period, the failure of the ruling elite to fulfill its system functions to combat destructive phenomena, the actual creation of a hidden state mechanism for encouraging corruption. The most important ways to eliminate the system causes of corruption in modern Russia are outlined.

Key words: corruption, class of managers, ruling elite, conflict of interest, corruption network, system nature of corruption

For citation: *Pugachev V.P.* Systemic causes of corruption in modern society // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. No. 3. P. 20–40. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-20-40

Received: 29.05.2023.

Введение

Система управления является ключевым фактором успешного развития любого современного общества. По оценке международных экспертов, среди причин, снижающих эффективность управления и тормозящих развитие общества в целом, ведущее место занимает коррупция. Она способна изменить цели и ценности любой организации, привести ее к качественному перерождению, деградации и даже гибели. Негативные последствия коррупции выходят за рамки отдельных организаций и государств. В наши дни коррупция превратилась в зло планетарного масштаба, которое угрожает прогрессивному развитию не только отдельных организаций и государств, но и всего человечества. Именно поэтому власти различных государств мира, в том числе и нашей страны, а

также международные организации и, прежде всего, ООН, уделяют ей, по крайней мере формально, столь много внимания. Издаются многочисленные приказы и другие нормативные акты. Созданы и функционируют различные международные и национальные комитеты, комиссии и другие институты по борьбе с коррупцией, главным координирующим центром которых является ООН. Этой проблематике посвящено поистине огромное количество научных исследований, форумов, симпозиумов, конференций и т.п.

И все же, несмотря на все это, коррупция сохраняется, приобретает новые, более скрытые и утонченные формы, а в ряде государств мира даже расширяется или, по меньшей мере, сохраняет свои позиции. Каковы же главные, наиболее глубокие скрытые и недостаточно исследованные причины и механизмы коррупции, в чем «секреты» ее живучести, насколько управляем процесс ее воспроизводства в государстве и других организациях? Ответам на эти вопросы (в меру возможностей отдельной статьи) и посвящено данное исследование, главной **целью** которого является выделение наиболее глубоких, системных причин и механизмов воспроизводства коррупции в современном мире и в первую очередь в России, а также обоснование общих мер по их устранению или нейтрализации.

Достижение этой цели требует, прежде всего, уточнения самого понятия коррупции, которое употребляется в научной литературе и законодательстве разных стран далеко не однозначно.

Понятие коррупции и методы ее исследования

Среди разнообразных определений коррупции можно выделить два основных направления в ее понимании: узкое и широкое. Узкая трактовка коррупции, преобладающая в российском (а ранее и в советском) законодательстве, фактически отождествляет ее с взяточничеством, различного рода злоупотреблениями служебным положением имущественного характера¹. На наш взгляд, такое, узкое толкование коррупции тенденциозно, ограничено и неполно и поэтому препятствует эффективности борьбы с этим организационно-управленческим злом. В этом случае коррупция не охватывает многие ее преимущественно скрытые или привычные для граждан проявления и, прежде всего, клиентелизм, протекционизм и nepотизм, вне связи с которыми невозможно выявить социальные корни и механизмы коррупции и эффективно бороться с ней.

¹ Такое определение дано, например, в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», где она связывается с «получением выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера».

Эти и некоторые другие деструктивные для организации и общества явления включаются в понятие коррупции в его широком значении. В этом случае коррупция понимается как злоупотребление служебным положением, нарушение правовых и (или) этических норм с целью получения должностным лицом для себя или указанных, «своих» людей денежных или неденежных, в том числе нематериальных, выгод — благ или услуг.

В силу сложности и многогранности самого феномена коррупции раскрытие ее наиболее глубоких причин и механизмов воспроизводства требует использования различных научных подходов и методов, важнейшими из которых для достижения целей данной статьи являются стратификационный (в его социально-детерминистском приложении), деятельностный, диалектический и системный подходы. При этом социально-детерминистский подход позволяет объяснить социальное, в том числе коррупционное поведение интересами людей и, прежде всего, классов и других крупных общественных групп, в том числе элит — «класса управляющих» (Г. Моска); деятельностный — представить ее как процесс целенаправленного непосредственного или опосредованного взаимодействия (деятельности) коррупционера, должностного лица (благополучателя) и благодателя (человека, предоставляющего взятку или другое благо), а также — не всегда — посредника, имеющих определенную внутреннюю и внешнюю (ситуационную) мотивацию; диалектический — выявить конфликт социальных интересов как источник, движитель коррупционной деятельности; системный — определить наиболее глубокие причины и механизм коррупции, коренящиеся в организации государства как социального организма определенного типа, рассматривать коррупцию как специфическую организационную дисфункцию.

Подавляющее большинство научных исследований коррупции руководствуется каким-либо одним подходом к изучению этого феномена. В специальной литературе выделяется большое количество причин этой организационно-управленческой патологии и ее живучести: экономические, политические, организационно-управленческие, правовые, этические, социальные, психологические и др.²

² Johnston M. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press, 2005. URL: http://www.untag-smid.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20Syndromes%20of%20Corruption.pdf (дата обращения 12.06.2023); Riccardo P. *Corruption: causes and consequences* / P. Riccardo // *Public Administration and Civil Service*. 2015. No 1. P. 53–59; *Sumah, S.* Corruption, Causes and Consequences. In (Ed.), *Trade and Global Market*. IntechOpen, 2018. URL: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.72953> (дата обращения 03.06.2023); *Жаглин А.В., Иванченко Р.Б., Иванченко О.С.* О причинах коррупции и мерах по ее предупреждению //

Причины коррупции, действительно, чрезвычайно разнообразны и среди них часто нелегко увидеть главные, наиболее важные. Все они непосредственно связаны с интересами людей, возникающими в различных сферах и на различных уровнях социальной организации и управления обществом.

Конфликты интересов как детерминанты коррупции

«Интересы» — центральное понятие в объяснении причин коррупции, а также механизмов их проявления и ограничения. В данной статье термин «интересы» будет употребляться в социологическом значении, т.е. интересы рассматриваются как способы удовлетворения потребностей людей, становящиеся по мере их осознания мотивами, движителями деятельности индивидов и социальных групп³. Детерминирующая роль возникающих на базе определенных потребностей людей интересов в коррупционном поведении прямо связана с ценностями.

В зависимости от системы ценностей одна и та же потребность может находить различные, иногда даже противоположные по своей социальной значимости пути реализации. Так, например, чиновник, ценности которого не совместимы с получением или дачей взятки, не будет этого делать несмотря на острую потребность в деньгах. На основе взаимодействия потребностей и ценностей возникают интересы, которые, отражая возможности удовлетворения потребностей, детерминируют поведение, в данном случае коррупционное.

Вся иерархическая система детерминантов коррупционного поведения связана с различным рода интересами управляющих и управляемых, точнее с конфликтами их интересов. Возможности такого конфликта заложены в природе человека как существа индивидуального, обладающего разумом (проявляющимся в поиске оптимальных путей удовлетворения потребностей), «ненасытностью» (опережающим ростом) потребностей, свободой воли — с одной стороны, и, с другой стороны, существа коллективного, способного стать представителем рода человеческого — *Homo sapiens* только

Вестн. Воронежского института МВД России № 2 / 2020; Плехова О.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2015. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-korrupciya-v-rossii-ponyatie-suschnost-prichiny> (дата обращения: 12.06.2023); Платов Е.В. Причины коррупции в России // Наука. Общество. Государство. 2018. № 4 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korrupcii-v-rossii> (дата обращения: 07.06.2023) и многие другие работы.

³ Пугачев В.П. Управление свободой. М.: URSS, 2018. С. 23–65.

в рамках объединения, коллектива, организации (рода, племени, поселения, государства и т.п.).

Между индивидуальными потребностями людей и их коллективными интересами, которые призваны выражать и реализовывать управленцы, неизбежно возникают конфликты (в определенном смысле их можно назвать антропологической причиной или предпосылкой коррупции), предотвращать, минимизировать и относительно безболезненно разрешать которые применительно к государству обязаны обладающие властью органы управления, представителями которых являются управленцы как относительно обособленная группа людей. В нее входят политики, опирающиеся на суверенную власть и принимающие обязательные для всех граждан (или подданных) важнейшие, системные (поскольку они касаются всего общества как системы) решения, и чиновники, призванные реализовывать эти решения.

Однако сами управленцы имеют свои индивидуальные и групповые интересы, которые в той или иной степени противоречат исполнению возложенных на них функций. Это в частности отражено в теории принципалов-агентов, которая достаточно адекватно отражая внутриорганизационные отношения, правда, не выходит на социологический, общесистемный уровень объяснения детерминантов коррупции.

Выявить индивидуальные и отчасти социальные детерминанты коррупции и механизмы ее проявления пытаются многие теории: социальной аномии, девиантности, оппортунизма, конфликта интересов, напряжения, субкультур и др. Однако, как отмечает Р.О. Долотов, имеющиеся теории «не могут в полной мере объяснить системный характер причин возникновения коррупционной мотивации в среде чиновников, а это означает, что необходимо разрабатывать самостоятельную теорию причин коррупционного поведения»⁴.

Слабостью подавляющего большинства теорий, пытающихся объяснить причины коррупции, а также эмпирических исследований по данной проблематике является ограничение ракурса анализа микро- и мезоуровнями. Микроуровень предполагает рассмотрение детерминантов индивидуального, мезоуровень — группового коррупционного поведения. При этом мотивы участников (агентов) коррупционного поведения объясняются организационно-управленческими и социокультурными, в том числе этиче-

⁴ Долотов Р.О. Причины коррупции государственных служащих в свете социальных причин преступности: теории напряжения и теории субкультур // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 47–51.

скими, детерминантами (несовершенство закона, бюрократическая заорганизованность, слабость контроля и т.п.).

Такого рода детерминанты обычно рассматриваются без выявления их связи с устройством социальной системы, интересами крупных общественных групп и, прежде всего, класса управляющих, правящей элиты, с реальной (а не декларативной) государственной политикой как, в конечном счете, важнейшими движителями коррупции, определителями ее масштабов и форм проявления в современном государстве. Такое, общесистемное изучение коррупции на макроуровне имеет, на наш взгляд, ключевое значение для выявления и устранения (насколько это возможно) ее наиболее глубоких, важнейших преимущественно скрытых причин и механизмов их действия. Однако на сегодняшний день специальные исследования такого рода либо отсутствуют, либо ограничиваются отдельными высказываниями о проявлениях системности коррупции.

Признаки системности коррупции

Сама системность (системный характер) коррупции в научной литературе трактуется неоднозначно. Обычно она связывается с масштабами этой организационно-управленческой патологии, ее распространением на все уровни управления и государственной службы, в том числе на высшие эшелоны власти. Так Н.А. Подольный и Н. Подольная пишут: «Наиболее опасной разновидностью коррупции представляется системная коррупция, сутью которой является то, что она поражает различные государственные структуры, существенно снижая их функциональную дееспособность. В отдельных случаях даже решение простейших вопросов, входящих в сферу функциональных полномочий соответствующего государственного органа, становится практически невозможным. В глазах населения это выглядит как паралич власти, которая становится неспособной к решению наиболее насущных вопросов»⁵. Такое понимание системности коррупции отражает широчайшие масштабы ее распространения, охват ею различных, в том числе высших уровней государственного управления.

В научной литературе в качестве специфического признака системности коррупции также отмечается ее институциональность, сетевой характер. Как пишут Г. Игбаева, З. Шакирова и Э. Хафизов, «системный характер современной коррупции проявляется

⁵ Подольный Н.А., Подольная Н.Н. Системная коррупция — системная угроза взаимодействию между обществом и государством // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2014. № 3. С. 34.

в том, что ее качество и размеры не определяются лишь количеством индивидов, участвующих в коррупционных интеракциях, чем и объясняется устойчивость коррупционной системы. При исключении из нее одного из участников система не перестает функционировать, а находит и использует старые, сохранившиеся связи или устанавливает новые отношения. Постепенно охватывая управленческие структуры общества, коррупция в различных ее модификациях начинает определять уже стандарты социального поведения»⁶.

Д.Л. Напольских и А.С. Лежнина выделяют такую черту системности коррупции, как ее принудительный характер «для тех, кто работает в государственных организациях, ею охваченных: нижние чины собирают взятки и делятся с верхними для сохранения собственной должности»⁷. Обобщая и дополняя высказывания других авторов о признаках системности коррупции, В.Л. Римский отмечает, что системная коррупция в современной России возникает и поддерживается на уровне неформальных связей, коррупционных сетей, пронизывающих все общество; государственная политика прямо диктуется интересами олигархических групп; теневые доходы составляют основную и необходимую часть доходов практически всех чиновников и большинства политиков; «уклонение от законов и их несоблюдение стало нормой во всех сферах деятельности; исполнительная власть активно использует теневые формы мобилизации доходов и стимулирования граждан, бизнеса и нижестоящих чиновников для достижения желаемых результатов»⁸.

Внося несомненный вклад в раскрытие признаков системной коррупции, эти и другие подобные научные исследования еще не раскрывают главное — ее наиболее глубокие, системные причины, связанные с устройством социальной системы, ее структурой, «живыми» элементами, движителями социальной жизни — крупными общественными группами — классами и, прежде всего, с интересами класса управляющих.

⁶ *Игбаева Г.Р., Шакирова З.Р., Хафизов Э.Д.* Факторы и причины, способствующие коррупции в органах внутренних дел // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 2 (48). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/factory-i-prichiny-sposobstvuyuschie-korrupsii-v-organah-vnutrennih-del> (дата обращения: 08.06.2023).

⁷ *Напольских Д.Л., Лежнина А.С.* Методологические основы борьбы с коррупцией // Ученый XXI века. 2015. № 3–4, 4–5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-osnovy-borby-s-korrupsiey> (дата обращения: 08.06.2023).

⁸ *Римский В.Л.* Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Политика. 2007. № 1 (44). С. 72–73.

Интересы, определяющие системную коррупцию

В современной науке класс управляющих характеризуют две основных категории — «правлящая элита» (группа лиц, непосредственно находящаяся у власти и принимающих обязательные для граждан решения) и «властвующая элита». Последний термин менее распространен и известен в основном лишь специалистам элитологам. Впервые его ввел в научный оборот известный американский профессор Ч.Р. Миллс. Используя результаты социологических исследований, он достаточно убедительно показал, что США управляют не многие плюралистические, относительно самостоятельные группы, а одна властвующая элита, состоящая «из людей, занимающих такие позиции, которые дают им возможности возвыситься над средой обыкновенных людей и принимать решения, имеющие крупные последствия... Это обусловлено тем, что они командуют важнейшими иерархическими институтами и организациями современного общества... Они занимают в социальной системе стратегические командные пункты, в которых сосредоточены действенные средства, обеспечивающие власть, богатство и известность, которыми они пользуются»⁹.

Во властвующую элиту входят представители политической — правящей и оппозиционной (из системной оппозиции), финансово-экономической (прежде всего, представители олигархического капитала и транснациональных корпораций), информационной (управляющей СМИ, интернетом, медиа пространством в целом), военной, интеллектуальной и других элит. В странах Запада, а во многом и в России, властвующая элита также делится на национально ориентированную и глобалистскую, стремящуюся к преобразованию мира «по-американски», установлению мирового господства (лидерства) стран «золотого миллиарда» во главе с США¹⁰.

Несмотря на внутренние, порою достаточно острые противоречия, властвующая элита имеет общий стратегический интерес — сохранение и укрепление капиталистической либерально-демократической социальной системы, обеспечивающей ее привилегированное положение в условиях информационного цифрового общества. Этот интерес, а также системная функциональная обязанность правящей элиты выражать и реализовы-

⁹ Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 24.

¹⁰ Пугачев В.П. Глобалистский тоталитаризм: Социальные мутации цифрового капитализма: формирование человека и манипулятивные технологии управления. М.: ЛЕНАНД, 2022. С. 23–31 и др.

вать с помощью власти и государственного управления интересы всего общества и, прежде всего, среднего класса, а также других наиболее политически влиятельных групп, реализовывать потребности (требования) всей социальной системы прямо влияют на государственную политику и в том числе задают границы коррупции, определяют политику класса управляющих в борьбе с ней. В силу этого анализ конфигурации, соотношения интересов политически значимых классов и других социальных групп и в первую очередь доминирующей в политической системе властвующей элиты имеет ключевое значение для выявления системных причин коррупции.

Интересы властвующей и в том числе правящей элиты относительно коррупции противоречивы. В руководстве государством властвующая элита реализует в первую очередь три типа интересов: 1) интересы всего общества как социальной системы, общие интересы народа, нации, высших, средних и отчасти низших классов, граждан государства); 2) специфические интересы властвующей элиты в целом и составляющих ее финансово-экономической, политической, административно-управленческой (бюрократия), интеллектуальной и других элит; 3) интересы непосредственно осуществляющего функции политического и административного управления класса управляющих — правящей политической элиты и бюрократии. Носителями каждого из этих типов интересов являются соответственно: 1) нация или народ, охватывающий всех граждан государства; 2) властвующая элита как привилегированная группа лиц, занимающая командные позиции в государстве и принимающая важнейшие, в том числе скрытые, теневые политические решения; 3) класс управляющих, т.е. представляющие власть политики и чиновники. Конечно, выделение этих трех групп во многом относительно — с точки зрения стратификационной принадлежности граждане государства многомерны, выполняют несколько социальных ролей, что соответственно проявляется в их противоречивом отношении к коррупции. Однако это не отрицает доминирования у различных групп общества определенного типа интересов и поведения.

Каждый из трех вышеназванных типов интересов, реализуемых государством, предполагает во многом различное и даже противоположное отношение к коррупции. Очевидно, что коррупция явно противоречит интересам страны в целом и ее граждан (первый тип интересов).

Отношение властвующей элиты (второй тип интересов) к коррупции противоречиво. С одной стороны, коррупция, прежде

всего, в форме лоббизма, пожертвований в избирательные фонды политических партий, разных форм прямого и косвенного подкупа политиков и чиновников и т.п. позволяет верхушке властвующей элиты контролировать власть, ставить своих людей во главе государств и правительств (как это имело место, например, в случае с престарелым президентом США Дж. Байденом). Кроме того, для части властвующей элиты, непосредственно задействованной в системе государственного управления — политиков и чиновников — коррупция служит привлекательным инструментом получения дополнительного или даже основного дохода и различного рода привилегий.

С другой стороны, властвующая элита заинтересована в сохранении и укреплении своего социального господства¹¹, а также, особенно применительно к США и их ближайшим союзникам, и мирового доминирования. Коррупция же может затормозить общественное развитие, вызвать массовые протесты и создать угрозу ее благополучию, снизить возможности мирового (или регионального) влияния.

В силу всего этого властвующая элита готова бороться с коррупцией лишь в той мере, в какой ее принуждают к этому интересы сохранения своего господствующего положения в обществе и — применительно к глобалистской элите США и их союзников — мировой гегемонии. Ее решительность и последовательность в борьбе с коррупцией непосредственно зависит от влияния демократических, обычно левых сил, социалистических, социал-демократических, коммунистических и т.п. партий¹², а также от наличия и действий глобальных конкурентов, например, применительно к США — Китая, а отчасти и России.

¹¹ Социальное господство — это не специфически марксистская категория, а одна из центральных социологических категорий. Как пишут авторы известного немецкого словаря по проблемам государства и политики, «господство, как это признают все, — основополагающая категория общественной теории, центральное понятие политической социологии» (Nohlen D. (Hrsg.) Wörterbuch Staat und Politik. Bonn. 1996). В современном понимании, восходящем к классике социологии М. Веберу, социальное господство трактуется как устойчивое структурированное, закрепленное в общественной организации неравенство различных социальных групп в обладании общественными ресурсами: властью, богатством, престижем и т.д.

¹² Не случайно страны с влиятельным средним классом и его преимущественно левыми партиями имеют в среднем лучшие показатели в Индексе восприятия коррупции. Так в 2022 г. в нем лидировали Дания, Финляндия, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Швеция, Швейцария. Россия же занимала 119 место. Хотя, конечно же, на уровень коррупции влияют и многие другие факторы, в том числе национальные традиции, культура и т.д.

В целом же коррупция характеризует в первую очередь деятельность именно класса управляющих, входящих в систему государственного управления политиков и чиновников. Денежные и другие блага от коррупции непосредственно получает правящая политическая и административная элита, бюрократия, а также должностные лица, распределяющие общественные ресурсы (блага) и оказывающие услуги гражданам. Причем здесь действует общая закономерность: чем выше занимаемая должность и чем более значимые для граждан решения с ней связаны, тем большие материальные и иные выгоды может получить занимающий ее человек.

Отношение правящей элиты к коррупции зависит не только от ее собственных интересов и ценностей, но и от ценностей управляемых, общественного сознания и культуры, их влияния на класс управляющих. Однако во многих странах мира, в том числе и в России, граждане имеют очень мало реальных возможностей, а часто и желания влиять на политическую и административную элиту, реально участвовать в ее рекрутировании, контроле за ее действиями. В нашей стране это проявилось, в частности, в том, что на протяжении всего постсоветского периода не было смены класса управляющих, несмотря на его низкую управленческую эффективность. В России контроль со стороны общества (которое трудно даже назвать гражданским обществом из-за его слабости) практически отсутствует, оппозиция даже не имеет прямого доступа к общенациональным СМИ, доминирующими критериями рекрутирования в правящую элиту являются протекционизм и nepотизм, личная преданность, конформизм.

Коррупция является у нас важнейшим каналом обогащения правящей элиты (для подтверждения этого достаточно сопоставить имущественное положение верхушки политиков и чиновников с их зарплатами). И это осуществляется в конечном счете за счет интересов большинства граждан и общества в целом, что обуславливает перманентный конфликт интересов управляющих и управляемых.

Неизбежный в условиях государственной организации общества и социального разделения управленческого и исполнительского труда конфликт интересов класса управляющих с интересами общества и граждан¹³ лежит в основе системных причин корруп-

¹³ Такой конфликт может быть полностью устранен только в условиях общественного самоуправления, но этот идеал, содержащийся в анархистской и коммунистической идеологии, по крайней мере в наше время представляется утопичным.

ции, является их питательной средой. Острота, характер и механизм проявления этого конфликта непосредственно определяют масштабы и формы коррупции в современном государстве. Этот конфликт, хотя и неизбежен, но управляем, о чем свидетельствует, в частности, уже упомянутый опыт успешной борьбы с этой управленческой патологией в ряде стран мира.

Системные причины коррупции

Назначение государства и всей политической системы как органа управления состоит в том, чтобы интегрировать общество, минимизировать конфликты общественных, групповых и индивидуальных интересов и, прежде всего, интересов управляющих и управляемых, обеспечивать их баланс, гармонизацию, направлять в русло реализации интересов всей социальной системы, общества как целого. От степени эффективности выполнения правящей элитой этих своих задач прямо зависят ее легитимность, а также характер и масштабы коррупции.

Коррупция же как организационно-управленческий феномен является опасной дисфункцией, которая может привести к деградации системы и даже к ее гибели, поскольку она препятствует выполнению управляющими — руководителями и другими должностными лицами своей главной, конструктивной функции — реализации целей и требований социальной системы как целостности, интеграции общества, обеспечения его эффективного взаимодействия со средой.

Прямая функциональная обязанность правящей элиты и, прежде всего, высшего руководства страны — создание политических, правовых, социокультурных и иных механизмов, минимизирующих конфликт интересов управляющих и управляемых, устраняющих наиболее разрушительные для общества формы его проявления. Невыполнение политическим классом этой своей системной роли и обязанности, отсутствие у него политической воли решительно и последовательно противодействовать коррупции, создание благоприятной коррупционной среды, почвы, на которой из конфликта интересов управляющих и управляемых по законам синергетики произрастает коррупция — главная системная причина этой управленческой дисфункции в современном государстве. Характеризуемая в общей форме, эта причина связана с выходом класса управляющих из-под контроля общества, граждан, отсутствием или слабостью механизмов такого контроля, которые в современном обществе призваны обеспечивать

демократические институты политической системы, в том числе механизмы рекрутирования политической и административной элит¹⁴.

Благоприятствующая коррупции деятельность высшего слоя правящей элиты является именно ее системной причиной, поскольку этот слой, политический истеблишмент, является регулятором системы управления обществом, системообразующим ядром, задающим организационные рамки и ценностно-целевую ориентацию остальным элементам системы государственного управления, ее институтам, политикам и чиновникам. Вовлеченность высшего слоя правящей элиты в коррупционную деятельность обуславливает упомянутые выше системные признаки коррупции: неформальная, теневая институциональность, сетевой характер, распространение на все уровни управления и государственной службы, в том числе на высшие эшелоны власти, этическая приемлемость коррупции для большинства населения и др.

Основная системная причина коррупции находит выражение в ее более частных системных причинах, проявляющихся в устранении или ослаблении государственных и общественных механизмов контроля общества за политиками и чиновниками, контроля политического, правового, информационного, этического, а также самоконтроля. Таких механизмов достаточно много, и они широко освещены в уже упомянутых специальных исследованиях по проблематике экономических, политических, правовых, этических и других причин коррупции.

Отсутствие или неэффективность антикоррупционных механизмов выступает объективной (связанной с реальными возможностями и выгодностью с точки зрения удовлетворения интересов) системной причиной коррупции. Ее субъективные системные причины коренятся в сознании управляющих, их низком этическом уровне, эгоистических ценностях и установках, привычках и нормах поведения, а также — со стороны управляемых — в их аполитичности, восприятии ими коррупции как нормального явления, в клиентелистской культуре общества в целом.

Важнейшей особенностью любых системных причин коррупции является то, что все они так или иначе связаны с высшими эшелонами суверенной власти, государственной политикой, деятельностью той частью правящей элиты, которая принимает обя-

¹⁴ В принципе весьма успешный антикоррупционный контроль за классом управляющих может осуществлять и авторитарная, и, особенно, тоталитарная власть. Однако такой контроль имеет целый ряд недостатков и не может быть эффективным длительное время.

зательные и для управляющих, и для управляемых решения. Этот тип причин проявляется в коррупционных сетях, пронизывающих системообразующие связи государственного управления, что в случае гипертрофированного развития и доминирования таких сетей в деятельности управляющих может привести к внутреннему переждению всей системы государственного управления.

Причины коррупции в современном государстве не исчерпываются ее системными причинами. Они могут носить и локальный характер, прямо не зависеть от политики центральной власти, порождаться конфликтом интересов управляющих и управляемых отдельных государственных учреждений, например, министерств или субъектов Федерации.

Если локальные причины и проявления коррупции невозможно устранить полностью — можно лишь минимизировать их, ограничить их масштабы и исключить наиболее опасные для общества формы проявления, то системные причины коррупции, связанные с ее скрытой поддержкой центральной властью, существуют далеко не во всех странах, и они вполне устранимы. У нас в стране зарождение системных причин коррупции связано с нравственной и социальной деградацией советской номенклатурной элиты¹⁵ и резким ослаблении контроля за политиками и чиновниками в ранний постсоветский период, фактическим созданием скрытого государственного механизма поощрения коррупции. В 90-е гг. дело дошло до того, что высшие должностные лица, например, Г. Попов¹⁶ (экс-мэр Москвы) и Г. Бурбулис¹⁷ (бывший Госсекретарь), вместо борьбы с коррупцией в своих интервью публично оправдывали взяточничество необходимостью тем самым заинтересовать в реформах чиновников (Г. Попов) и низкими окладами государственных служащих (Г. Бурбулис).

Такого рода идеология, в сочетании с политикой низких зарплат для чиновников и ослабления государственного контроля, послужила идейно-нравственной деградации правящей элиты, почти тотальному распространению коррупции: взяточничества, протекционизма, nepотизма и т.п. В условиях социальной аномии, разрушения традиционных ценностей, мизерных явно несправедливых

¹⁵ Пугачев В.П. Микрополитические процессы в государственном управлении современной России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2004. № 1. С. 47–71.

¹⁶ Попов Г. Спасти себя можем только мы сами // Труд. 1991. 12 дек.; Интеллигенция всегда в оппозиции // Аргументы и факты. 1992. № 14. С. 1, 5.

¹⁷ Бурбулис Г. Скажите, Вы боитесь бунта? // Комсомольская правда. 1992. 6 июня.

зарплата, легитимации коррупции в официальном общественном мнении в целях выживания и в погоне за богатством политики и чиновники сами в соответствии с законами самоорганизации, без распоряжений сверху установили коррупционные отношения и сети практически во всех сферах и на всех уровнях управленческой деятельности.

Синергетическая природа коррупции

Для государственного поощрения коррупции политическому руководству страны совсем не обязательно и часто не нужно «что-то делать» (тем более публично), проявлять соответствующую законотворческую и иную активность и т.п. Для этого ему достаточно не выполнять свои системные, функциональные обязанности по управлению обществом, контролю за управляющими. Особенностью системных причин коррупции (как и ряда других дезорганизационных, хаотических процессов), является их синергетическая природа. Это означает, что в основе коррупционной и другой деструктивной, дисфункциональной деятельности лежат преимущественно стихийные процессы самоорганизации общества, возникающие из естественных устремлений людей, движимых своими частными интересами и ценностями¹⁸. В силу общественного разделения труда, обладая властью и возможностью распределять общественные ресурсы и разного рода блага, управляющие используют это в своих личных интересах в меру того, насколько этот риск оправдан и насколько это позволяют им делать их ценности.

Иными словами, стихийное воспроизводство коррупции обеспечивается за счет взаимодействия двух факторов: во-первых, мотивационной среды — объективных организационных возможностей должностных лиц получать без риска для своего благополучия разного рода блага с помощью нарушения организационных норм и требований, злоупотребления властью и служебным положением, во-вторых, субъективной нравственной приемлемостью таких нарушений, которая может быть обусловлена и оправдана коррупционером несправедливо низким уровнем компенсации его труда, общественным мнением, легитимирующим коррупцию (вспомним, например, слова бывшего Президента Б. Ельцина: у нас сегодня «только ленивый чиновник не берет взятки») и т.д.

¹⁸ Пугачев В.П. Управление свободой. М.: URSS, 2018. С. 200–227; Горизонты синергетики: Структуры, хаос, режимы с обострением / Под ред. Г.Г. Малинецкого. М.: Ленанд/URSS, 2019.

Синергетическая природа коррупции делает ее очень удобным средством обогащения, особенно для высшего руководства, которое в наши дни, как правило, само не берет взятки, использует для разного рода обогащения и выгод коррупционные сети. Как отмечает В.Л. Римский, взяточничество перестало быть основной формой коррупции в России, поскольку оно уголовно наказуемо и гораздо менее эффективно, чем получение нелегальных доходов через участие в коррупционных сетях. «Главную опасность для общества представляет система взаимных обязательств, формирующаяся через предоставление взаимных услуг в коррупционных сетях. Возможно, чиновникам представляется, что бизнесмены, приносящие им взятки или оказывающие те или иные услуги, всегда будут у них в подчинении. Но в определенный момент продолжение такого рода неформальных отношений заставляет чиновников выполнять требования этих бизнесменов или представителей других групп давления, поскольку чиновники оказываются включенными в систему взаимных обязательств»¹⁹. Как уже отмечалось, наличие коррупционных сетей, пронизывающих общество и включающих высшие эшелоны власти, — один из важнейших признаков системного характера коррупции.

Основные пути устранения системных причин коррупции

Учитывая ключевую роль системных причин коррупции в ее воспроизводстве, можно выделить следующие важнейшие общие социально-управленческие условия и механизмы ограничения коррупции в современном и, прежде всего, российском обществе:

- развитие гражданского общества, создание или укрепление институтов, способных контролировать класс управляющих, политиков и высшую бюрократию;
- формирование механизмов рекрутирования элиты, обеспечивающих ее обновление, патриотическую мотивацию и профессиональную компетентность, фактический переход от системы гильдий, предполагающей подбор на высшие политико-управленческие позиции сверху, преимущественно по протекции, к антрепренерской системе формирования элиты²⁰;

¹⁹ Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Полития. 2007. № 1 (44). С. 74.

²⁰ Пугачев В.П. Системные факторы социальной эффективности управленческой элиты в современной России // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы : Материалы 15-й Международной конференции, Москва, 25 мая 2017 года. Москва: КДУ, Университетская книга, 2018. С. 427–433.

- резкая активизация борьбы с «кадровой коррупцией», протекционизмом, а также питательной средой коррупции — клиентелизмом, с доминирующей в России клиентелистской культурой;
- демократизация общества, развитие социальной партисипативной демократии (демократии участия), распространяющейся на все сферы общества в границах, не препятствующих эффективности управления, расширение реального, сознательного и компетентного участия масс в политике и контроле над властью имущими на различных уровнях социальной организации;
- создание эффективной независимой от контролируемых системы контроля над политиками и чиновниками, творчески используя при этом успешный мировой опыт и в частности опыт реализации шведской, финской, немецкой, израильской и других моделей противодействия коррупции. Для нашей страны особую значимость имеет сингапурская модель борьбы с системной коррупцией, обеспечивающая эффективный контроль за политиками и чиновниками со стороны рядовых граждан, СМИ, служб безопасности и других государственных органов, а также ответственности, и предусматривающая в частности ограничение презумпции невиновности управляющих в вопросах имущественного положения и доходов, а также контроль за доходами не только самих управляющих, но и их ближайших, в том числе двоюродных родственников;
- обеспечение достойной оплаты труда политиков, чиновников, медицинских, педагогических и некоторых других категорий работников, формирование у них такой структуры интересов и ценностей, которая делает коррупционную деятельность экономически невыгодной, опасной и нравственно неприемлемой;
- демократизация СМИ, обеспечение прямого систематического доступа к массмедиа, выходящим на общенациональную аудиторию, и, прежде всего, к телевидению, оппозиции, всех признающих конституцию политических сил. Создание такого доступа могло бы служить ключевым фактором, своего рода триггером, способным резко активизировать борьбу с коррупцией и другой деструктивной деятельностью в государственном управлении.

Вместо заключения: перспективы ликвидации системной коррупции в современной России

Хотя указанные выше рекомендации по устранению системных причин коррупции с помощью демократизации общества крайне важны и в перспективе необходимы, но реализация их в нынешних российских условиях представляется маловероятной, прежде всего,

в силу высокого уровня коррумпированности правящей элиты и ее незаинтересованности в устранении системных причин коррупции. В период передачи государственной собственности частным лицам в ходе номенклатурно-криминальной приватизации, прежде всего, в 90-е гг. XX в., коррупция стала у нас главным инструментом формирования наиболее богатых и влиятельных слоев общества, в том числе класса управляющих и властвующей элиты в целом.

Коррупционное прошлое и настоящее тормозит процесс обновления элит, усиливает корпоративную сплоченность класса управляющих в борьбе с оппозицией, контрэлитой, способной лишить многих ее представителей коррупционных источников доходов и призвать к ответу. Кроме того, оно, а также наличие недвижимости и больших денежных средств за рубежом, блокируют патриотическую мотивацию олигархической элиты и связанных с ней политиков и чиновников, делает их уступчивыми в своих решениях к требованиям Запада из-за угрозы раскрытия компромата и потери большой или даже основной части своего богатства за рубежом.

В силу всего этого было бы наивно ожидать со стороны большей части политиков и высшей бюрократии принятия сколь-нибудь решительных системных мер по борьбе с коррупцией, в том числе с протекционизмом и клиентелизмом, устранения коррупционных сетей, наиболее крупные из которых включают представителей крупного бизнеса, высших чиновников, а также политиков и руководителей правоохранительных органов, «крышующих» коррупционеров и блокирующих принятие важнейших антикоррупционных законов.

И все же новая геополитическая и экономическая обстановка, сложившаяся в мире после начала военных действий на Украине, диктует необходимость активизации борьбы с коррупцией и другой деструктивной деятельностью, резкого повышения эффективности государственного управления. Сегодня для нашей страны возможен преимущественно авторитарный («полудемократический») — на начальных этапах — путь борьбы с коррупцией сверху (опыт такого рода достаточно широко представлен в ряде стран мира: в СССР во времена Сталина, КНР, Сингапуре, Грузии и т.д.). Такой путь, опирающийся на постепенную демократизацию страны и учет конкретной ситуации, в которой находится Россия, предполагает укрепление власти Президента, качественное обновление правящей элиты, создание эффективных механизмов контроля (в том числе снизу) за доходами и имуществом должностных лиц, их родственников и друзей и в частности приостановки презумпции

их невинности в области доходов и имущественного положения, усиления этических требований к политикам и государственным служащим, борьбы с протекционизмом и клиентелизмом.

Однако для всего этого нужна твердая политическая воля и личностное мужество. Как отмечал главный творец сингапурского экономического чуда экс-президент Ли Куан, самое трудное для него в победе над коррупцией было «посадить в тюрьму собственного друга», освободиться от коррумпированных друзей и родственников. Конечно, преимущественно авторитарный путь искоренения коррупционных структур и сетей в высших и других эшелонах власти, ликвидации или нейтрализации системных и многих других причин коррупции требует от руководства страны не только высоких этических и волевых личностных качеств, но и создания соответствующих институтов и массового движения народной поддержки. Однако эта проблематика может быть темой отдельных специальных исследований.

Литература

Горизонты синергетики: Структуры, хаос, режимы с обострением / Под ред. Г.Г. Малинецкого. М.: Ленанд / URSS, 2019.

Долотов Р.О. Причины коррупции государственных служащих в свете социальных причин преступности: теории напряжения и теории субкультур // Актуальные проблемы экономики и права». 2010. № 4. С. 47–51.

Жаглин А.В., Иванченко Р.Б., Иванченко О.С. О причинах коррупции и мерах по ее предупреждению // Вестн. Воронежского института МВД России № 2. 2020.

Избаева Г.Р., Шакирова З.Р., Хафизов Э.Д. Факторы и причины, способствующие коррупции в органах внутренних дел // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 2 (48). С. 163–167.

Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959.

Напольских Д.Л., Лежнина А.С. Методологические основы борьбы с коррупцией // Ученый XXI века. 2015. № 3–4. С. 39–42.

Платов Е.В. Причины коррупции в России // Наука. Общество. Государство. 2018. № 4 (24). С. 230–234.

Плехова О.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2015. № 5. С. 230–234.

Подольный Н.А., Подольная Н.Н. Системная коррупция — системная угроза взаимодействию между обществом и государством // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2014. № 3. С. 33–39.

Правовые основы противодействия коррупции / А.И. Землин, О.М. Землина, В.М. Корякин, В.В. Козлов; под общей редакцией А.И. Землина. М.: Изд-во Юрайт, 2020.

Пугачев В.П. Глобалистский тоталитаризм: Социальные мутации цифрового капитализма: формирование человека и манипулятивные технологии управления. М.: ЛЕНАНД, 2022.

Пугачев В.П. Микрополитические процессы в государственном управлении современной России // Вестн. Моск. ун-та Сер. 21. Управление (государство и общество). 2004. № 1. С. 47–71.

Пугачев В.П. Системные факторы социальной эффективности управленческой элиты в современной России // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы: Материалы 15-й Международной конференции, Москва, 25 мая 2017 года. Москва: КДУ, Университетская книга, 2018. С. 427–433.

Пугачев В. П. Управление свободой. М.: URSS, 2018.

Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Политика. 2007. № 1 (44). С. 65–84.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Изд-во Логос, 2010.

Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge University Press, 2005. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20Syndromes%20of%20Corruption.pdf

Korruption // Aus Politik und Zeitgeschichte. Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung. 71. Jahrgang, 19–20/2021, 10. Mai 2021.

Riccardo P. Corruption: causes and consequences / P. Riccardo // Public Administration and Civil Service. 2015. No. 1. P. 53–59.

Šumah Š. Corruption, Causes and Consequences. In (Ed.), Trade and Global Market. IntechOpen, 2018. URL: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.72953>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Пугачев Василий Павлович — доктор филос. наук, профессор, заведующий кафедрой управления персоналом факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: VPugachev@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Pugachev V. — DSc, Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: VPugachev@spa.msu.ru

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-41-58

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

И.В. Лексин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
leksin@sra.msu.ru

Аннотация. Статья посвящена концептуальным основам проблематики главы государства и нацелена на преодоление распространенных методологических ошибок в рассуждениях о данном институте, а равно затруднений, вызываемых произвольным смешением вопросов о разработанности или неразработанности понятия «главы государства», о наличии или отсутствии соответствующего явления и об использовании или неиспользовании соответствующего термина.

В первой части статьи выявлена множественность понятий, обозначаемых термином «глава государства», рассмотрена совместимость главенства с ключевыми концепциями государства, продемонстрирован внеправовой характер большинства представлений о главе государства, выделены немногочисленные конструкции понятия «главы государства», которые могут быть отнесены к категории юридических. На этой основе сформулированы базовые рекомендации по нормативному использованию словосочетания «глава государства».

Ключевые слова: государство, глава государства, высшее должностное лицо, гарант, президент, монарх, правитель.

Для цитирования: Лексин И.В. Глава государства: концептуальные проблемы и возможности их преодоления // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 41–58. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-41-58

Дата поступления в редакцию: 19.03.2023.

HEAD OF STATE: CONCEPTUAL CHALLENGES AND PROBLEM-SOLVING OPPORTUNITIES

Leksin I.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
leksin@spa.msu.ru

Abstract. The article is devoted to the conceptual foundations of the head of state problematics and is aimed at overcoming common methodological errors in reasoning about this institution, as well as at the difficulties caused by unintentional confusion of the issues regarding formation of the head of state concept, development of the corresponding phenomenon and the usage of the corresponding term.

The first part of the article reveals the plurality of concepts denoted by the term “head of state”, considers compatibility of headship with the basic concepts of the state, demonstrates the extralegal nature of the majority of conceptions of the head of state, highlights the few constructions of the head of state concept that can be considered as the legal ones. On this basis, common recommendations on the normative use of the word-combination “head of state” are suggested.

Key words: state, head of state, chief official, guarantor, president, monarch, ruler.

For citation: *Leksin I.V.* Head of state: conceptual challenges and problem solving opportunities // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. No. 3. С. 41–58. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-41-58

Received: 19.03.2023.

Введение

Проблематику, связанную с главой государства, в целом сложно назвать новой для правоведения или обойденной его вниманием. Однако по степени проработанности она все же отстает от многих вопросов организации публичной власти. Это связано с несколькими обстоятельствами.

Во-первых, представления о главе государства требуют концептуализации самого государства. Таковая интенсивно осуществлялась во второй половине XIX в. — первой половине XX в. (что неслучайно совпало с периодом становления социологии и психологии и бурного развития неклассической и постнеклассической философии), приведя к формированию множества вполне самостоятельных понятий государства. Это, в свою очередь, делает за-

дачу выработки цельного понятия главы государства практически неразрешимой.

Во-вторых, научная разработка понятия собственно главы государства также была начата сравнительно недавно. Однако длительное существование явлений, исторически предшествовавших главам государств современного типа, сходных с ними в тех или иных отношениях, спровоцировало объединение множества разных понятий под одним именем.

В-третьих, такой собирательный характер рассматриваемого явления, в свою очередь, приводит к невозможности определиться с его ключевыми чертами, чем объясняется разногласия в определениях.

В целом можно констатировать, что на сегодняшний день концептуальные представления о главе государства не достигли состояния системности. Конечно, нельзя отрицать наличия ряда практических вопросов, глубоко и обстоятельно разработанных отечественными конституционалистами. Однако эти вопросы относятся преимущественно к национальной (русской и зарубежной) практике установления и реализации конституционных и законодательных норм, тогда как принципиальные вопросы конституционно-правовой концепции обычно не столько подвергаются осмыслению, сколько видятся не нуждающимися в осмыслении (в силу наличия авторитетных работ о главе государства), либо не поддающимися решению (в силу множественности авторитетных взглядов), либо решаются авторами интуитивно на основе собственных политико-философских симпатий и антипатий.

Методологические затруднения: неизбежность «кругового движения»

Осмысление любой проблематики требует достижения определенности в трех взаимосвязанных и в то же время относительно самостоятельных аспектах, к каковым относятся: практическое выражение явлений, понятия о них и используемые для их обозначения термины. Эти аспекты сложно ранжировать по степени значимости, поскольку изъяны в каждом из них ведут к построению неадекватной научной картины. Переплетенность указанных аспектов особенно заметна в общественных науках, имеющих дело с массой абстрактных явлений, не поддающихся непосредственному наблюдению, а конструируемых коллективным сознанием и социальным взаимодействием.

К таким сконструированным явлениям — наряду с обществом, государством, правом, государственной властью — относятся и

сравнительно конкретные институты, в том числе и глава государства. В его осмыслении невозможно выбрать отправную точку, от которой можно было бы последовательно вести рассуждения, не сомневаясь в их адекватности. Практическое выражение данного института претендовать на роль безупречного источника достоверности не может, поскольку исследователь не наблюдает институт главы государства как объективную данность, а сам формирует эту данность, приписывая тем или иным фактическим обстоятельствам характеристику «глава государства» (в результате подвергая исследованию свои собственные взгляды), либо принимает за объективную данность представления авторитетных специалистов (в результате изучая не главу государства, а чужое видение данного института) или официальные обозначения тех или иных институтов данным титулом (в результате делая объектом изучения представления законодателя). Таким образом, отправляться в исследованиях непосредственно от практики невозможно, поскольку точка отправления в действительности будет задаваться либо понятием, либо термином.

Отталкиваясь от термина «глава государства», на первый взгляд, можно достичь хотя бы формальной стройности, однако достижимость таковой обманчива, поскольку у данного словосочетания не может иметься ясного значения. Смысл слова «глава» варьируется в зависимости от историко-культурного контекста (круг обстоятельств, с которыми ассоциировалось главенство в разные эпохи в разных странах, весьма не однороден). Второе слово, в свою очередь, также может принимать различные значения в силу множественности политико-философских, юридических и социологических концепций государства. Кроме того, местами терминология сливается воедино с конструируемой реальностью (по крайней мере, с ее правовой составляющей: нормативное использование термина «глава государства» нередко бывает сопряжено с учреждением соответствующего института).

Видеть исходную основу для рассуждений в выработанных понятиях о главе государства, в свою очередь, нельзя, поскольку эти понятия трансформируются вслед за юридической и социально-политической практикой, а также в немалой степени зависят от терминологического ряда (так, появление термина «глава государства» в XIX в. послужило немаловажной предпосылкой осмысления правителя как, во-первых, органа государства, а во-вторых, как универсального органа, — не привязанного к отдельной форме правления).

Таким образом, рассуждения о главе государства не имеют строгой опоры и требуют движения по кругу между опосредующими и корректирующими друг друга источниками: практикой (социально-политической и юридической), содержанием понятий и корреспондирующими терминами. В отсутствие достоверных посылок заведомо исключено достижение как бесспорных, так и безусловно неверных концептуальных построений. Продуктом такого осмысления может быть не объективная истина или ложь (хотя, конечно, отдельные суждения вполне могут оказываться ложными, с точки зрения формальной логики, например, как известно, индуктивным путем можно получить лишь вероятностное, но не демонстративное умозаключение), а лишь та или иная конструкция, связывающая понятие «главы государства», явления социально-политической и юридической действительности и терминологию непротиворечивым либо беспорядочным образом. Вариантов хаотичного конструирования существует великое множество, поскольку в силу запутанности данной проблематики не заметить ошибку в рассуждениях весьма несложно. Однако и возможности корректного построения рассуждений о главе государства, как будет показано, не сводятся к единственному способу.

Как бы то ни было, обращение к выбранной проблематике требует ее структурирования, основанного на разделении суждений на относящиеся к термину, к понятию и к явлению. Конечно, было бы неверным утверждать, что риск смешения вопросов о наличии или отсутствии явления, о разработанности или неразработанности понятия и об использовании или неиспользовании термина полностью игнорируется. Явным свидетельством беспокойства ученых по этому поводу служат попытки разграничить «реальных» и «формальных» глав государства¹. Однако ощущаемые нестыковки традиционно подвергаются осмыслению лишь на стадии классификации практических проявлений института главы государства, хотя обоснованность самой операции классифицирования должна подвергаться сомнению прежде основательного разбора этих проявлений. Иначе оказывается, что заведомо существует некий концептуальный эталон главы государства, который остается лишь сравнить с практическим состоянием субъектов, официально титулованных «главами» государств.

¹ См. об этом, в частности: *Краснов М.А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 14.

Единственный концептуальный эталон или множество понятий главы государства

Исходная проблема типичных рассуждений о главе государства коренится в методологическом инструментарии. Объем соответствующего понятия формируется путем индукции (выведения свойств главы государства из практических явлений, считающихся главами государств), синтеза (соединения всевозможных явлений, именуемых главами государств с разных точек зрения, в некое совокупное понятие) и непреднамеренной аналогии (а именно, приписывания главе государства всех свойств органов и лиц, исполняющих функции главы государства, т.е. соединения понятий главы государства и понятий президента, монархического правителя и т.п.).

Сконструированное таким способом понятие «главы государства» не вписывается в требования формальной логики: признак, который можно было бы считать общим для всего объема понятия и при этом отграничивающим его от других понятий, подобрать невозможно. Данным понятием охватываются разные персоны и (или) организационные структуры, которые в разные эпохи и (или) с разных точек зрения ассоциировались и продолжают ассоциироваться с главенством по отношению к, опять же, разным явлениям, которые обозначались и обозначаются словом «государство»².

Иллюстрациями этому служат попытки определить данное понятие, которые с высокой вероятностью вступают в противоречие с кругом явлений, включаемых авторами определений в его объем. В частности, трактовка главы государства как должностного лица³ конфликтует с монархической формой правления⁴, опреде-

² Даже сегодня в рамках одного и того же документа государство может пониматься в нескольких совершенно разных значениях. Например, в Конституции РФ 1993 г. государство упоминается и как политически организованная общность (см. ст. 1, ч. 1 ст. 7, ч. 5 ст. 13, ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 32, ч. 3 ст. 55, ч. 2 ст. 67¹), и как субъект (см. ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 38, ст. 52, 53, ч. 1, 2 ст. 62, ч. 4 ст. 67¹, ч. 4 ст. 68, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 75), и как политический и административный аппарат (система органов) (см. ч. 2 ст. 14, ч. 1 ст. 61, первое предложение ч. 2 ст. 63, ст. 75¹), и как территория, на которую распространяется юрисдикция государства в двух предыдущих значениях (см. второе предложение ч. 2 ст. 63, ч. 2¹ ст. 67).

³ См., например: Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.В. Малько. М.: Норма, 2004. С. 167.

⁴ См. об этом, в частности: *Лексин И.В.* К юбилею института президентства в России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2020. № 4. С. 125.

ление его как «высшего должностного лица и... высшего органа государства»⁵ (или как «юридически занимающего высшее место в системе органов государства»⁶, «формально высшее место в иерархии государственных институтов»⁷, «высшее место в иерархии институтов власти»⁸) — с концепцией разделения властей, а определение как органа государства или «института, представляющего государство»⁹, не совместимо с отнесением к главам государств патримониальных правителей.

По сути, в науке и в политико-правовом обиходе имеется лишь образ главы государства (персона или коллектив, воспринимаемая или воспринимаемый в определенную эпоху по тем или иным причинам как главная или главный в рамках того или иного государственного сообщества¹⁰), но не полноценное (с точки зрения формальной логики) понятие «главы государства». Строго говоря, оно и не может быть полноценным, поскольку не обладает свойством цельности. Логически более корректным было бы признание множественности отдельных понятий, обозначаемых одним и тем же словосочетанием «глава государства». Этим понятиям будут посвящены следующие разделы статьи.

Внеправовое происхождение и развитие понятийной основы и терминологии

Юриспруденция привычно рассматривает словосочетание «глава государства» как правовой термин. В последние два с лишним столетия оно, действительно, получает нормативное — конституционное и (или) законодательное — закрепление (начало его официально использованию было положено французской Кон-

⁵ Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристь, 2001. С. 178.

⁶ *Кутафин О.Е.* Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. С. 4; Глава государства: монография / отв. ред. А.М. Осавелюк. М.: Проспект, 2021. С. 14.

⁷ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 590; Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 210.

⁸ *Озиев Т.Т.* Конституционное право: учеб. пособие / под ред. Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 156.

⁹ См.: *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: ИНФОГРАФ, 1999. С. 313; *Маклаков В.В.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. 2-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 710.

¹⁰ В русле такого восприятия находится ассоциирование главы государства с «лицом, стоящим над всеми другими лицами и органами» (*Кутафин О.Е.* Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. С. 6).

ституционной хартией 1814 г.¹¹). Однако исконно юридическим его признать никак нельзя. По смыслу употребления в нормативных документах данное выражение (равно как и «глава субъекта федерации» или «глава муниципального образования») представляет собой политико-философскую метафору. В формально-юридическом смысле возглавлять можно лишь некий коллектив (сообщество, делегацию). Такого рода представления о государстве, бесспорно, находили поддержку не только социологии и политологии, но и в юридической науке. В частности, в этом русле располагается характеристика государства как особым образом организованного (политически-организованного) общества или «союзного единства оседлых людей»¹², «союза... властвующего... в пределах определенной территории»¹³, «оседлого союза людей»¹⁴. Однако, во-первых, все эти варианты трактовок, несмотря на принадлежность их авторов к юридической профессии, по своей сути относятся к социологическому пониманию государства. Во-вторых, данное понимание государства было выработано лишь в конце XIX в. и не могло иметься в виду в период вхождения словосочетания «глава государства» в политико-правовой обиход¹⁵. К началу же XIX в., по сути, еще не было сформулировано ни научной, ни юридико-практической концепции государства. Хотя практика государственного строительства и политико-философская мысль проделали за постантический период немалый путь, в формально-логическом отношении понятие о государстве не сильно изменилось с античных времен и охватывало не сколько определенный институт, сколько всю область дел публичного характера. Возглавлять государство в таком расплывчатом смысле было бы возможно лишь в фигуральном смысле.

Представления более ранних эпох о явлениях, которые сегодня обобщенно принято называть главами государств, также в основном не имели юридического характера. Из такого рода пред-

¹¹ Согласно ст. 14 Хартии король являлся «верховным главой государства» (фр. «*chef suprême d'Etat*»).

¹² См.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 24–27; Еллинек Г. Право современного государства. Издание 2-е, испр. и доп. по 2-му немецкому изданию С.И. Гессенем. Том первый. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 114–117, 126–131.

¹³ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. С. 22.

¹⁴ Ильин И.А. Теория права и государства. М.: ЗЕРЦАЛО, 2003. С. 134.

¹⁵ Скорее, пониманию главы государства как предводителя народа соответствовал использовавшийся с 1804 г. титул «Император французов», которому как раз и противопоставлялось упомянутое выражение Конституционной хартии 1814 г.

ставлений о главах государств одним из наиболее ранних можно считать концепт «патриархального» правителя (своеобразной его иллюстрацией служит преподносившийся выдающимся государственным деятелям, включая отдельных принцев, титул «отца отечества»¹⁶). Параллельно бытовало и представление о руководителе общими делами¹⁷ (что и сегодня продолжает на обиходном уровне ассоциироваться с главой государства).

Но нужно учитывать, что в античном терминологическом ряду не имелось полноценного эквивалента ни «главы государства»¹⁸, ни самого «государства»¹⁹. Правда, в литературе можно встретить, например, утверждение, что «государство... Цицерон определяет как дело, достояние народа»²⁰, хотя Цицерон не давал определения государства в строгом смысле²¹ и не мог этого делать — в силу от-

¹⁶ Лат. *Pater Patriae*.

¹⁷ В рамках такого понимания располагается использование в отношении правителя эпитетов “*tutor et procurator rei publicae*”, “*rector et gubernator civitatis*” (*Ciceronis M.T. De Re Publica*. Bostoniae: O. Everett, 1823. P. 69), т.е. «оберегающий общее дело и пекущийся о нем», «правитель сообщества и управляющий сообществом».

¹⁸ Даже встречающиеся в русскоязычных изданиях трудов античных мыслителей выражения вроде «во главе государства» (см., например: *Цицерон. Диалоги / отв. ред. С.Л. Утченко. М.: Наука, 1966. С. 51, 69, 74*) используются лишь для передачи общего смысла, совсем не имея дословной основы в латинском тексте (ср.: *Ciceronis M.T. De Re Publica*. Bostoniae: O. Everett, 1823. P. 75, 107, 117).

¹⁹ Греческие понятия полиса, политики, как известно, по смыслу ближе не к государству, а к организованному коллективу, могущему состоять всего из нескольких человек (см.: *Платон. Государство. М.: Академический проект, 2015. С. 81*). Лат. “*res publica*” — это также не государство, а прежде всего «общественное дело», или «общее дело», которое, так или иначе, связано с государством, но которое только в некоторых контекстах и с оговорками можно перевести именно как «государство». Симптоматично, что стремление переводить “*res publica*” как «государство» характерно не для каждого языка. Так, англоязычной и германоязычной традициям более соответствуют обозначения «общество», «сообщество», «общественность» (см.: *Cicero M.T. On the Commonwealth*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1960; *Cicero M.T. Vom Gemeinwesen. De re publica Lateinisch und Deutsch*. Zürich: Artemis, 1973).

В русскоязычных же изданиях “*res publica*” почти автоматически оказывается «государством». Менее регулярно, но излишне часто так переводится и “*civitas*” (“*ciuitas*”), хотя в оригинале речь может идти о поселениях или общинах (ср., например: *Цицерон. Указ. соч. С. 11; Ciceronis M.T. Ibid. P. 12*).

²⁰ История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Изд. 2-е, стереотип / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 76; *Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений. М.: НОРМА, 2022. С. 95*.

²¹ Цицерон лишь задавал риторический вопрос: “*Quid est res publica, nisi res populi?*”, т.е. «Что есть дело общее, если не народное?» (*Ciceronis M.T. Ibid. P. 28*), — впоследствии неоднократно возвращаясь к этому в утвердительной форме.

сутствия у римлян соответствующего понятия, нуждавшегося в определении. Равно и Аристотель не составлял дефиниции государства вообще, но констатировал с демократических позиций, что полис есть «совокупность»²² (или «масса»²³) граждан.

Государственным образованиям еще более глубокой древности, конечно, также не было чуждым лидерство, но трактовка доантичных правителей как глав государств не приобрела заметной популярности. Это объясняется как скудостью достоверных эмпирических данных о государственном строе того периода, так и отсутствием аутентичных политико-философских источников, сопоставимых с древнегреческими или древнеримскими. Кроме того, как позволяют полагать исторические данные, власти древних царей был свойствен выраженный мистический или религиозный характер, обусловленный их обожествлением или выполнением ими функций верховных жрецов. Однако, как известно, стремление к обожествлению монарха или, по крайней мере, к приданию его власти священного характера, наблюдалось на всем протяжении монархической истории и сохраняется в настоящее время. Если же не обращать внимания на остальные указанные обстоятельства, то древних царей можно признать вполне вписывающимися в вышеуказанный образ «главного лица».

Философия средневековья и Нового времени дополнила названные варианты рядом нововведений. Одно из наиболее существенных среди них связано с распространением представлений об обществе (государстве) — «республике» как о политическом организме. В современной литературе рассуждения по этому поводу нередко датируются гораздо более ранними эпохами, однако приверженность античных мыслителей органическим ассоциациям преувеличена (отчасти благодаря вышеупомянутым неточностям перевода). Так, Аристотель, действительно, проводил параллели между полисом и человеческим телом, но не с точки зрения набора их частей (элементов), а лишь указывая на гармоничность (симметричность) конструкции как на важную характеристику обоих явлений, на потребность в соразмерности их частей²⁴. А поскольку части полиса (государства) он выделял совсем не по анатомическому признаку, но — вслед за Сократом и Платоном — по социальным

²² См.: *Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4.* / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 444.

²³ См.: *Политика Аристотеля* / Н. Скворцов; пер. с греч. языка, с примечаниями, с критическим исследованием о Политике Аристотеля и с двумя экскурсами. М.: Университетская типография, 1865. С. 118.

²⁴ Там же. С. 323–324.

ролям²⁵, то и к органической концепции государства не приходил. Соответственно, и продолжавшие традиции античной философии мыслители Средневековья в своих рассуждениях о частях государства²⁶ воздерживались от проведения анатомических аналогий между последним и живым существом²⁷. Распространялись же такого рода аналогии не столько в русле античной традиции, сколько вопреки ей. Проявлением такого творческого отклонения от этой традиции стали, в частности, вошедшие в философский обиход в XII—XV вв. характеристики правителя как «головы республики»²⁸, головы «политического тела»²⁹ и пр.

В течение Средневековья и Нового времени подверглись модернизации и два названных выше ролевых акцента главенства («патриарх» и «руководитель»). Сохранившись как образы³⁰, они послужили отправной точкой для формирования представлений об обновленных ролях правителя: соответственно, верховного арбитра (правитель — судья в максимально широком смысле) и главы исполнительной власти.

Хотя эти роли, безусловно, подразумевают юридическое значение деятельности главы государства, выстроить его правовую концепцию они также не помогают, поскольку характеризуют правителя в отдельности, а не главу во взаимосвязи с государством как юридическим явлением. До разработки понятия о государстве как о явлении такого рода и вне таких представлений понимание главы государства также не могло иметь правового характера. Впрочем, и появление указанных представлений о государстве не могло полностью закрыть вопрос о юридическом характере понятия его главы, поскольку главенство в строгом смысле, как было упомянуто, при-

²⁵ Указывая разные комбинации таких частей в зависимости от контекста, — например: земледельцев, ремесленников, воинов, торговцев, жрецов и судей (см.: Там же. С. 193), земледельцев, ремесленников, торговцев, класс фетов, сословие воинов (см.: Там же. С. 256). Причем предполагалось, что заниматься управлением полисом (в зависимости от формы правления) может каждая из его частей (см.: Там же. С. 259–266).

²⁶ См., например: *Defensor Pacis: sive Adversus Usurpatam Rom. Pontificis Iurisdictionem*, Marsilii Patavini. Francofurti, 1592. P. 11–21.

²⁷ См., например, описание Марсилием Падуанским души и сердца государства (*ciuitatis*): *Ibid.* P. 67–69.

²⁸ Срав. лат. *caput Reipublicae, caput in Republica* (см.: *Ioannis Saresberiensis. Policraticus: sive De nugis Curialium, et vestigiis Philosophorum, libri octo*. Lugduni Batavorum, 1595. P. 181, 212–214, 225).

²⁹ См.: *Fortescue. De Laudibus Legum Angliae. The Translation into English and the Original Latin Text with Notes*. Cambridge, 1825. Pp. 37–38.

³⁰ О сопоставлении правителя с главой семьи см., в частности: *Bodin Anguein I. Les Six Livres de la République*. Paris, 1576. P. 49 et seq.

менимо к государству лишь в социологическом, но не в правовом смысле. Юридическое же понимание государства неизбежно превращает его «главу» в фигуру речи.

Глава государства как компонент правовой реальности

Большинство значений, в которых используется слово «государство», не имеет юридического характера. Это же закономерно может быть сказано и о «главах», которые соотносятся с «государством» в соответствующих значениях. Более того, не каждое из правовых значений слова «государство» поддается совмещению с «главой». Так, выражение «глава государства» оказывается бессмысленным в случае, если под государством понимается отношение³¹ (в частности, юридическое отношение властвования³², юридическое отношение всех граждан по поводу одного объекта — власти³³, «властное отношение между личностями»³⁴, или система правоотношений³⁵).

Среди юридических концепций государства наибольшую совместимость с «главой» демонстрируют представления о юридической личности государства (о государстве — субъекте права)³⁶, интенсивное развитие которых в XIX в. хронологически совпало с начавшимся официальным использованием выражения «глава государства». Эти представления и сегодня служат стержнем большинства определений главы государства: последний в таком слу-

³¹ Данный подход приобрел значительную популярность в германоязычной юриспруденции конца XIX в. См., в частности: *Иеринг Р.* Цель в праве. I том. СПб., 1881. С. 221.

³² См. об этом, например: *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Издание 6-е. Т. I. СПб., 1909. С. 43–48; *Гессен В.М.* Общее учение о государстве: лекции, читанные в С.-Петербургском Политехническом Институте. СПб., 1912. С. 184.

³³ См.: *Коркунов Н.М.* Указ и закон. СПб., 1894. С. 195–199. Пользуясь современной терминологией, государство в развитие концепции Н.М. Коркунова можно было бы охарактеризовать как правовое состояние.

³⁴ *Алексеев Н.Н.* Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М.: Московское научное издательство, 1919. С. 167.

³⁵ *Покровский П.А.* К вопросу о субъектах международного права // Известия Министерства иностранных дел. СПб., 1912. Книга VI. С. 192; *Его же.* О государственной власти. Опыт монистической конструкции юридической личности правового государства. Ярославль, 1914. С. 35–36, 49–50.

³⁶ См., в частности: *Гоббс Т.* Левиафан. М.: Мысль, 2001. С. 11; *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 319; *Кокошкин Ф.Ф.* К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. М., 1896. С. 13; *Елистратов А.И.* Очерк государственного права (конституционное право). Издание второе, переработанное. М., 1915. С. 22–30; *Магазинер Я.М.* Избранные труды по общей теории права / Отв. ред. докт. юрид. наук А.В. Кравцов. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 300.

чае понимается как лицо или структура, на которое или которую возложена функция выступать от имени государства³⁷. Как видно, главенство в рамках такой схемы можно понимать лишь в переносном смысле: субъект права буквально никто не может именно «возглавлять», а представительство совсем не тождественно главенству в буквальном смысле.

Главенство лица или структуры, играющего или играющей представительскую роль по отношению к государству, концептуально может обосновываться: либо сосредоточением в его компетенции важнейших государственных функций, либо координацией действий других государственных органов и обладанием «правом последнего решения в важнейших актах государственной деятельности»³⁸. Однако эти интерпретации отражают не юридическое положение главы по отношению к государству, а либо его политическое доминирование в пределах государственного аппарата, либо патерналистскую функцию (функцию арбитра по отношению к другим органам государства), либо функцию завершающей инстанции в принятии ими совместных решений. Государство по отношению к главе в описанных ипостасях, в свою очередь, также оказывается другой сущностью (не субъектом права, а государственным аппаратом). Кроме того, каждая из этих ролей или функций придается верховному представителю государства не в обязательном, а лишь в вероятностном (факультативном) порядке.

Своеобразным источником концептуального выстраивания отношений главенства в государстве послужили неоднократно предпринимавшиеся в юридической науке попытки социологизировать понимание государства как субъекта права. Они привели к определениям государства как «юридической персонификации нации»³⁹, как «союза людей, организованного на началах права»⁴⁰, как правовой организации народа⁴¹. Такое понимание в целом позволяет возглавлять государство в прямом смысле: его глава ока-

³⁷ См., в частности: *Авакьян С.А.* Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. С. 224–227.

³⁸ См.: *Жулин А.А.* Учебник государственного права. Ч. I. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг., 1916. С. 262–265.

³⁹ См.: *Hauriou M.* Principes de droit public. 2ème éd. Paris, 1916. P. 304.

⁴⁰ Основы законоведения. Общее учение о праве и государстве и основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права. Общедоступные очерки И.А. Ильина, В.М. Устинова, И.Б. Новицкого и М.Н. Гернет. Изд. 4-е, испр. и доп. М., Пг., 1915. С. 69–75.

⁴¹ См., например: *Кистяковский Б.А.* Сущность государственной власти. Ярославль: Типография губернского правления, 1913. С. 6.

зывается предводителем народа (союза людей). Однако указанная метаморфоза имеет и значительный побочный эффект: юридическая связь государства с его главой (в форме представительства) заменяется социально-бытовой связью (предводительством).

Среди выработанных на настоящий момент юридических представлений о государстве рассмотренная группа концепций государства как субъекта права не является единственной совместимой с представлениями о наличии у последнего главы. Такие свойства, как это ни неожиданно на первый взгляд, проявляет и концепция государства как правового порядка⁴². Хотя в прямом смысле правопорядок, конечно, невозможно возглавлять, но метафорически главой можно считать персону или структуру, ответственную за поддержание и защиту правопорядка. Однако в этом случае роль главы государства более метко описывается словами «гарант» или «главный хранитель»⁴³ (конституции, конституционного порядка, правового порядка и т.п.).

В итоге, строго говоря, спектр юридически оправданных значений словосочетания «глава государства» сводится к одному: глава государства — представитель государства как субъекта права (по аналогии можно охарактеризовать главу региона, главу муниципального образования и пр.). Однако и в этом случае во избежание недоразумений от использования словосочетания «глава государства» в тексте регулятивных положений имеет смысл воздерживаться, ограничиваясь его употреблением в заголовках структурных единиц документа⁴⁴, преамбулах⁴⁵, мотивировочных частях решений Конституционного Суда.

В Конституции, — исходя из того, что она представляет собой не только юридический документ, но выполняет и политико-идеологическую функцию, — можно допустить употребление данного словосочетания и в других значениях. Однако в таком случае упоминание о главе государства еще более оправданно сконцентрировать в заголовках статей (иных структурных единиц). Такой подход позволяет компенсировать расплывчатость образного названия

⁴² См.: Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Сборник переводов. Выпуск 2 / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, Н.Н. Разумович. М.: Академия наук СССР, 1988. С. 111–116, 120–121, 135–137, 146, 152–164.

⁴³ Фр. “le gardien en chef de la Constitution” (*Hauriou M. Principes de droit public*. 2ème éd. Paris, 1916. P. 675).

⁴⁴ Этот не востребованный в действующей Конституции РФ технический прием, конечно, невозможно задействовать по отношению к ней, но его необходимо иметь в виду в случае начала работы над новой Конституцией.

⁴⁵ Это гипотетически возможно в случае принятия специального законодательного акта о Президенте.

структурной единицы конституционного акта конкретностью устанавливаемых в ее тексте полномочий и иных элементов правового статуса главы государства.

При понимании под государством обособленного (формально независимого от других) правового порядка главами государств, как уже было отмечено, образно можно называть лиц, ответственных за нерушимость данного порядка. В данной схеме глава государства — это «гарант и хранитель конституции»⁴⁶. В отечественной юридической науке указанная трактовка государства не завоевала популярности, однако в русле данного подхода находится (хотя и без признания авторами связи с ним) предложение о «трансформации института главы государства в институт главного хранителя конституционного строя»⁴⁷. Как и в ряде указанных выше случаев, главенство в данной схеме не имеет прямого характера⁴⁸.

Заключение

Сказанное позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, осмысление института главы государства «вообще» малопродуктивно. В принципе посредством синкретичного рассмотрения главы государства возможно сформировать широкомасштабное (с исторической или энциклопедической точки зрения) видение проблематики, но затруднительно придать ему системность. Во избежание смешения идеи главенства и института главы государства, понятия и соответствующего термина, подмены концептуальных представлений о главе государства нормативным закреплением института, распространения одного имени на разные понятия и иных вольных и невольных погрешностей в рассуждениях необходимо также рассматривать раздельно терминологическую, идейную и практическую (при необходимости и иные) стороны проблематики.

Во-вторых, вряд ли возможно уверенно утверждать о научной осмысленности конструирования единого понятия главы государ-

⁴⁶ См., в частности: *Шмитт К.* Гарант конституции // Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 187–220; *Кельзен Г.* Кто должен быть гарантом конституции? // Там же. С. 359–410.

⁴⁷ *Краснов М.А.* Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // *Общественные науки.* 2008. № 6. С. 35. См. также: *Его же.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // *Государство и право.* 2015. № 2. С. 17.

⁴⁸ Однако отсутствие главенства в буквальном смысле начальствующей роли никак не ограничивает фактическую влияние «хранителя» (напротив, возвышенный характер его функций может перекликаться с сакральным положением теократического монарха).

ства или о наличии научных оснований для такого конструирования. Упомянутое понятийное единство можно рассматривать лишь как временную пропедевтическую меру, дающую возможность ввести обучающихся в курс дела. Однако углубленное изучение данного вопроса в дальнейшем потребует развенчания этого вводного подхода. Синтетическое видение главы государства можно признать допустимым и в политической риторике и в журналистском обиходе, но аналитическое осмысление этой проблематики вынуждает констатировать наличие нескольких понятий главы государства, объединенных лишь лингвистически (вследствие привычного использования одного и того же термина в отношении нескольких взаимосвязанных, но отдельных понятий). В академических же рассуждениях требуется принимать во внимание не просто многообразие практических выражений рассматриваемого явления, а множественность разнородных явлений (и, соответственно, понятий). В противном случае такие рассуждения будут неизбежно сопряжены с подменой понятий и с фиктивными (не имеющими общего предмета) дискуссиями.

В-третьих, нормативное использование (в регулятивных положениях) словосочетания «глава государства» может быть оправданным с юридической точки зрения, в случае если слово «государство» в рамках данного документа используется в единственном значении, и если само это значение имеет юридический характер. Из юридических же концепций государства с «главой» совместимы лишь немногие (концепция юридической личности государства, концепция государства как правового порядка). При этом в первом случае главенство можно понимать только в переносном смысле, а второму более соответствует понятие гаранта (правопорядка или конституции в широком смысле). В связи с этим словосочетание «глава государства» можно считать лишь условно (в той мере, в какой это оправдано политико-идеологическими соображениями) пригодным для использования в нормативных документах.

(Окончание следует)

Литература

Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.

Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: ИНФОГРАФ, 1999. 384 с.

Алексеев Н.Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М.: Московское научное издательство, 1919. 210 с.

- Аристотель*. Сочинения: В 4-х т. Т. 4. / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. 830 с.
- Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.
- Гессен В.М.* Общее учение о государстве: лекции, читанные в С.-Петербургском Политехническом Институте. СПб., 1912. 190 с.
- Глава государства: монография / отв. ред. А.М. Осавелюк. М.: Проспект, 2021. 400 с.
- Гоббс Т.* Левиафан. М.: Мысль, 2001. 478 с.
- Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. 958 с.
- Елистратов А.И.* Очерк государственного права (конституционное право). Издание второе, переработанное. М., 1915. 168 с.
- Еллинек Г.* Право современного государства. Издание 2-е, испр. и доп. по 2-му немецкому изданию С.И. Гессеном. Том I. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 600 с.
- Жилин А.А.* Учебник государственного права. Ч. I. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг., 1916. 430 с.
- Иеринг Р.* Цель в праве. I том. СПб., 1881. 412 с.
- Ильин И.А.* Теория права и государства. М.: Издательство «ЗЕРЦАЛО», 2003. 400 с.
- Кистьяковский Б.А.* Сущность государственной власти. Ярославль: Типография губернского правления, 1913. 42 с.
- Кокوشيкин Ф.Ф.* К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти. М., 1896. 32 с.
- Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Издание 6-е. Т. I. СПб., 1909. 624 с.
- Коркунов Н.М.* Указ и закон. СПб., 1894. 408 с.
- Краснов М.А.* Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки. 2008. № 6. С. 27–38.
- Краснов М.А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–16; № 2. С. 5–17.
- Кутафин О.Е.* Глава государства: монография. М.: Проспект, 2015. 560 с.
- Лексин И.В.* К юбилею института президентства в России // Вест. Мос. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2020. № 4. С. 123–148.
- Магазинер Я.М.* Избранные труды по общей теории права / Отв. ред. докт. юрид. наук А. В. Кравцов. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. 352 с.
- Основы законовещения. Общее учение о праве и государстве и основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права. Общедоступные очерки И.А. Ильина, В.М. Устинова, И.Б. Новицкого и М.Н. Гернет. Изд. 4-е, испр. и доп. М., Пг., 1915. 416 с.
- Платон.* Государство. М.: Академический проект, 2015. 398 с.
- Покровский П.А.* К вопросу о субъектах международного права // Известия Министерства иностранных дел. СПб., 1912. Книга VI. С. 177–210.

Покровский П.А. О государственной власти. Опыт монистической конструкции юридической личности правового государства. Ярославль, 1914. 62 с.

Политика Аристотеля / Н. Скворцов; пер. с греч. языка, с примечаниями, с критическим исследованием о Политике Аристотеля и с двумя экскурсами. М.: Университетская типография, 1865. 464 с.

Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. 728 с.

Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. 228 с.

Цицерон. Диалоги / отв. ред. С.Л. Утченко. М.: Наука, 1966. 226 с.

Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Сборник переводов. Выпуск 2 / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, Н. Н. Разумович. М.: Академия наук СССР, 1988. 214 с.

Шмитт К. Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013. 448 с.

Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. 1272 с.

Bodin Angeuin I. Les Six Livres de la République. Paris, 1576. 838 p.

Cicero M.T. On the Commonwealth. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1960. 276 p.

Cicero M.T. Vom Gemeinwesen. De re publica Lateinisch und Deutsch. Zürich: Artemis, 1973. 401 s.

Ciceronis M.T. De Re Publica. Bostoniae: O. Everett, 1823. 144 p.

Defensor Pacis: sive Adversus Usurpatam Rom. Pontificis Iurisdictionem, Marsilii Patavini. Francofurti, 1592. 496 p.

Fortescue. De Laudibus Legum Angliae. The Translation into English and the Original Latin Text with Notes. Cambridge, 1825. 296 p.

Hauriou M. Principes de droit public. 2ème éd. Paris, 1916. 828 p.

Ioannis Saresberiensis. Policraticus: sive De nugis Curialium, et vestigiis Philosophorum, libri octo. Lugduni Batavorum, 1595. 546 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Лексин Иван Владимирович — доктор юридических наук, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail:* leksin@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Leksin I. — DSc, Head of Department of Legal Foundations of Public Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail:* leksin@spa.msu.ru

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-59-78

«ЗАКУЛИСЬЕ» ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В США 2016 г. ПРОБЛЕМА ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В.В. Бухарин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
Bukharin@spa.msu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются обвинения России в несанкционированном вмешательстве в информационную систему Национального комитета Демократической партии США. Впервые в отечественной и зарубежной историографии основное внимание уделено анализу технических аспектов документов, опубликованных стороной обвинения. Исследование данной проблематики позволяет более детально раскрыть инструменты и механизмы информационной войны, которую США ведут против России, понять ее логику и основные направления. В этой связи анализируются инструменты и механизмы, технические возможности и приемы, применяемые различными американскими политическими и военными структурами, которые использовали СМИ. Автор приходит к выводу, что американская сторона с самого начала расследования была сосредоточена на решении двух основных проблем: во-первых, это внутренние политические вопросы, связанные с компанией против Д. Трампа; а во-вторых, геополитическое противостояние с Россией. Подобный подход США к решению возникшей проблемы не способствует развитию российско-американского диалога в области проблем кибербезопасности, а также ставит под сомнение перспективы сотрудничества в рамках Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности.

Ключевые слова: президентские выборы в США, Д. Трамп, Национальный комитет Демократической партии США, информационная без-

опасность, хакеры, кибератака, информационная война, кибербезопасность, CrowdStrike, Fancy Bear, APT28, OverWatch, X-Agent, WikiLeaks.

Для цитирования: Бухарин В.В. «Закулисье» президентских выборов в США 2016 г.: проблема информационной безопасности // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 59–78. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-59-78

Дата поступления в редакцию: 28.03.2023.

“BEHIND THE SCENES” OF THE 2016 US PRESIDENTIAL ELECTION: THE PROBLEM OF INFORMATION SECURITY

Bukharin V.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

Bukharin@spa.msu.ru

Abstract. The article deals with accusations against Russia of unauthorized interference in the information system of the National Committee of the Democratic Party of the USA. The main attention in the article, for the first time in domestic and foreign historiography, is paid to the analysis of technical aspects of documents published by the prosecution. Thanks to the study of this problem, it is possible to reveal in more detail the tools and mechanisms of the information war that the United States is trying to wage against Russia, as well as to understand its logic and main directions. In this regard, the tools and mechanisms, technical capabilities and techniques used by various American political and military structures, which were willingly used by the media as part of the information war, are analyzed. The author comes to the conclusion that from the very beginning of the investigation, the American side has been focused on solving two main problems: firstly, internal political issues related to the company against D. Trump; and secondly, the geopolitical confrontation with Russia. Such an approach by the United States to solving the problem does not contribute to the development of the Russian-American dialogue in the field of cybersecurity issues, and also casts doubt on the prospects for cooperation within the framework of the UN Group of Governmental Experts on Achievements in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.

Key words: US presidential election, Donald Trump, US Democratic National Committee, information security, hackers, cyberattack, information warfare, cybersecurity, CrowdStrike, Fancy Bear, APT28, OverWatch, X-Agent, WikiLeaks.

© Bukharin V.V., 2023

For citation: *Bukharin V.V. “Behind the scenes” of the 2016 US presidential election: the problem of information security // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. No. 3. P. 59–78. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-59-78*

Received: 28.03.2023.

Введение

В настоящее время происходят тектонические изменения системы международных отношений. Завершается эпоха доминирования Запада, планы США, направленные на строительство однополярной системы международных отношений, «мира по «по-американски»»¹, потерпели крах, формируется новый мировой порядок, многополярная система международных отношений. Подобные изменения, как отмечают многие политологи, не могут происходить безболезненно. Обострилось глобальное геополитическое противостояние между отдельными центрами силы, наблюдаются признаки «холодной войны», все чаще в СМИ звучат опасения относительно начала так называемой Третьей мировой войны. В этих сложных условиях, как справедливо отметил В.В. Путин, против России была «развязана настоящая агрессия, война в информационном пространстве»², одним из проявлений которой стали обвинения России во вмешательстве в американские выборы 2016 г.

Изучение ее фактического материала, технических аспектов, опубликованных стороной обвинения, представляет научную значимость и практический интерес. Через призму изучения обвинений России в несанкционированном вмешательстве в информационную систему Национального комитета Демократической партии США возможно более детально раскрыть инструменты и механизмы информационной войны, которую США пытаются вести против России, а также понять ее логику и основные направления, что является основной целью данной статьи. В соответствии с поставленной целью исследования, автор попытался решить следующие задачи: на основе опубликованных документов проанализировать техническую составляющую американских обвинений, выявить причины обострения информационного противостояния между странами и перспективы развития российско-американского со-

¹ *Богатуров А.Д.* Попытка перестроить мир «по-американски». Вестн. МГИМО-Университета. М. 2021. № 14 (5). С. 49.

² Заседание Совета Безопасности РФ 20 мая 2022 г. // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68451> (дата обращения: 15.10.2022).

трудничества по вопросам кибербезопасности. Данный ракурс статьи подчеркивает актуальность проблемы и одновременно свидетельствует о новизне представленного исследования.

В период президентских выборов в США в 2016 г. и 2021 г. основной пласт работ по наиболее близкой к данной проблеме был посвящен непосредственно обвинениям Трампа в связях с Россией³. Технический аспект обвинений России в несанкционированном вмешательстве в информационную систему Национального комитета Демократической партии США в период президентских выборов 2016 г. до настоящего времени остается вне поля зрения исследователей. В качестве методологической основы исследования использовались принципы историзма и объективности, которые были реализованы при анализе обвинений России в несанкционированном вмешательстве в информационную систему Национального комитета Демократической партии США в период президентских выборов 2016 г. В соответствии с принципом объективности был изучен широкий круг источников, среди которых наиболее значимыми являются официальные документы разведки США, Агентства по кибербезопасности и защите инфраструктуры США, Конгресса США, Постоянного специального комитета Сената США по разведке, IT-компаний, работающих в сфере информационной безопасности. Многие документы не получили освещения в отечественных и зарубежных исследованиях. Источником исследования стали публикации американской и российской прессы. В статье используется системный подход, который позволил проанализировать американские обвинения в рамках системы внешней политики США.

В контексте исследуемой проблемы «закулисье» рассматривается с точки зрения концепции «мировой закулисьи»⁴. Под «закулисьем» понимается неявная или потаенная политическая борьба,

³ *Miller G.* The Apprentice: Trump, Russia and the Subversion of American Democracy. United States: HarperCollins. 2020; *Pontell H.N., Tillman R., Ghazi-Tehrani A.K.* In-your-face Watergate: neutralizing government lawbreaking and the war against white-collar crime. Crime Law Soc Change. 2021. 75. P. 201–219; *Вольф М.* Огонь и ярость. В Белом Доме Трампа. М.: Издательство АСТ: COPRUS. 2018; *Кошкин П.Г.* «Российское досье» как внутривнутриполитический фактор в США // Россия и Америка в XXI веке. Спецвыпуск. 2019. URL: <https://rusus.jes.us/su207054760005318-6-1/> (дата обращения: 15.10.2022); *Самуилов С.М.* Внешняя политика Д. Трампа: предвыборные обещания, противоречивые шаги, угроза импичмента // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 8 (572). С. 27–44; *Самуилов С.М.* Внутренние проблемы администрации Д. Трампа и российско-американские отношения // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 6 (582). С. 6–9.

⁴ *Душенко К.В.* «Мировая закулисьа»: истоки концепции // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 4. С. 178.

происходившая в США в 2016 г. между кандидатами⁵, а скрытые инструменты и механизмы, технические возможности и приемы, применяемые различными американскими политическими и военными структурами, которые в рамках информационной войны охотно использовали СМИ⁶. Так, 3 мая 2016 г. на страницах *The Washington Post* были опубликованы слова Хиллари Клинтон: «Я была на пути к победе, пока 28 октября не появилось это письмо Джима Коми, а русская WikiLeaks не посеяла сомнения в умах тех людей, которые были склонны голосовать за меня, но испугались. Мне кажется, доказательств такого вмешательства предостаточно, и они неопровержимы и убедительны»⁷. В июне 2016 г. в мировых СМИ появилась информация о несанкционированном вмешательстве в информационную систему Национального комитета Демократической партии США (DNC), которое произошло в конце апреля 2016 г. Данные с взломанных серверов были опубликованы на сайте WikiLeaks⁸. К расследованию инцидента (кроме Федерального бюро расследований) была привлечена частная компания CrowdStrike. В результате расследования опубликован отчет, согласно которому вина за взлом возлагалась на хакерские группы *Cozy Bear* и *Fancy Bear*⁹. Штаб Хиллари Клинтон (кандидат от Демократической партии) еще до завершения расследования обвинял Россию в причастности к взлому. Например, русская служба ВВС сообщала: «Министерство внутренней безопасности США и управление национальной разведки страны выпустили совместное заявление, в котором официально обвинили российские власти в организации

⁵ Stone R. *The Myth of Russian Collusion: The Inside Story of How Donald Trump REALLY Won. United States*: Skyhorse. 2019; *Самуилов С.М.* Внешняя политика Д. Трампа: предвыборные обещания, противоречивые шаги, угроза импичмента // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 8 (572). С. 43.

⁶ Шариков П. Информационный суверенитет и вмешательство во внутренние дела в российско-американских отношениях // *Международные процессы*. 2018. Т. 16. № 3 (54). С. 170–188; *Бухарин В.В.* Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // *Вестн. МГИМО-Университета*. М. 2016. № 6 (51). С. 76–90.

⁷ Rucker P. 'I would be your president': Clinton blames Russia, FBI chief for 2016 election loss // *The Washington Post*. 3 May 2017. URL: https://www.washingtonpost.com/politics/hillary-clinton-blames-russian-hackers-and-comes-for-2016-election-loss/2017/05/02/e62fef72-2f60-11e7-8674-437ddb6e813e_story.html (дата обращения: 15.10.2022).

⁸ *Горбатов Н.В.* WikiLeaks. Разоблачения, изменившие мир. Россия: Эксмо. 2022.

⁹ CrowdStrike's work with the Democratic National Committee: Setting the record straight // *CrowdStrike*. URL: <https://www.crowdstrike.com/blog/bears-midst-intrusion-democratic-national-committee/> (дата обращения: 15.10.2022).

кибератак на американские политические структуры»¹⁰. Согласно их заявлению, опубликованному на официальном сайте, «данная деятельность не является новой для Москвы — россияне использовали подобную тактику и технику по всей Европе и Евразии, например, чтобы повлиять на общественное мнение»¹¹. Однако обвинения так и остались без доказательств¹².

Вместе с тем компания CrowdStrike уже была замечена в антироссийской риторике. Так, еще в начале 2014 г. «CrowdStrike включила Россию в список стран, активно занимающихся шпионажем на глобальном рынке. По данным аналитиков, российская хакерская группировка Energetic Bear виновна в атаках на 23 страны мира, включая США и государства Европы. Используя уязвимости в Windows XP, хакеры крадут информацию, которая способствует укреплению России на международной арене»¹³. Стоит отметить, что Джулиан Ассанж неоднократно заявлял, что WikiLeaks не получал материалов от России или какого-либо другого государства.

В рамках данной темы представляется уместным упомянуть о расследовании убийства сотрудника Демократического национального комитета Сета Рича, которое произошло в июле 2016 г., за 12 дней до того, как на WikiLeaks опубликовали внутреннюю переписку Национального комитета демократов. Например, «один из федеральных следователей в своих выводах зашел еще дальше и на условиях анонимности сообщил Fox News, что убитый сотрудник комитета отправил WikiLeaks более 40 тысяч электронных писем и 17 тысяч прикрепленных документов; это позволяет предположить, что Рич, а не российская сторона, тайно передал WikiLeaks материалы»¹⁴. Более того, сайт WikiLeaks назначил награду в 20 тыс. долл. за поимку виновного в убийстве.

¹⁰ США официально обвинили Россию в хакерских атаках на политиков // BBC русская служба. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-37592860> (дата обращения: 15.10.2022).

¹¹ Joint DHS and ODNI Election Security Statement // Office of the Director of National Intelligence. URL: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/press-releases-2016/item/1635-joint-dhs-and-odni-election-security-statement> (дата обращения: 15.10.2022).

¹² *Diesen G.* Russophobia: Propaganda in International Politics. Switzerland: Springer Nature Singapore. 2022. P. 189.

¹³ *Попсулин С.* Россию обвинили в глобальном кибершпионаже // CNews. http://safe.cnews.ru/news/top/rossiyu_obvinili_v_globalnom_kibershpiionazhe (дата обращения: 15.10.2022).

¹⁴ *Lauria J.* Seth Rich Murder Case Stirs Russia Doubts // Consortium News. <https://consortiumnews.com/2017/05/17/seth-rich-murder-case-stirs-russia-doubts/> (дата обращения: 15.10.2022).

Избранный президентом Дональд Трамп (кандидат от Республиканской партии) неоднократно выражал сомнения в причастности России к хакерским атакам. Через свой Twitter¹⁵ он отмечал, что «грубая халатность Национального комитета Демократической партии позволила осуществить хакерские атаки. Национальный комитет республиканцев серьезно защищен!»¹⁶. Прямых обвинений России в хакерских атаках Трамп на тот момент избегал.

29 декабря 2016 г. Министерство внутренней безопасности США и Федеральное бюро расследований опубликовали совместный аналитический отчет под заголовком «Степной гризли — российская киберпреступность»¹⁷. В преамбуле документа сказано, что «приводятся технические подробности, касающиеся инструментов и инфраструктуры, используемых военной разведкой для компрометации и использования сетей и конечных точек, связанных с выборами в США, а также ряда правительственных, политических и частных организаций США»¹⁸. В документе подчеркивалось, что ранее подобные отчеты не были связаны с конкретными странами, однако обвинение государства стало возможным благодаря техническим данным, полученным от Разведывательного сообщества США, Министерства внутренней безопасности, Федеральное бюро расследований (ФБР), частных лиц и других организаций. В связи с приведенным обвинением следует более подробно остановиться на анализе документа. В докладе говорилось о двух хакерских атаках, зафиксированных в США летом 2015 г. и весной 2016 г. В документе они были обозначены как «продвинутое постоянное сетевое угрозы» (Advanced Persistent Threat, АРТ) АРТ28 и АРТ29. В документе утверждалось, что их якобы осуществили две группы российских разведывательных служб. Кроме того, утверждалось, что обе группы будто бы изначально были сформированы для атак на правительственные организации, аналитические центры, уни-

¹⁵ Социальная сеть Twitter заблокирована на территории России на основании статьи 15.3 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая регламентирует порядок ограничения доступа к сайтам, содержащим призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

¹⁶ Donald J. Trump. URL: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/817579925771341825> (дата обращения: 09.02.2017).

¹⁷ GRIZZLY STEPPE — Russian Malicious Cyber Activity // Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. URL: https://www.cisa.gov/uscert/sites/default/files/publications/JAR_16-20296A_GRIZZLY%20STEPPE-2016-1229.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

¹⁸ Ibid.

верситеты и корпорации по всему миру. В отчете говорилось: «Эти субъекты создают оперативную инфраструктуру для запутывания своей исходной инфраструктуры, хост-доменов и вредоносных программ, предназначенных для организаций, устанавливают узлы управления, а также собирают учетные данные и другую ценную информацию от своих целевых объектов¹⁹». Если детально разобрать указанный выше документ, то мы увидим туманную картину. Во-первых, приведенная на с. 2–3 «схема», согласно которой «действовали» хакерские группы, относится к числу шаблонных и широко распространенных. Более того, она соответствует большинству алгоритмов атак хакеров в сети в мире. Во-вторых, размещенный на с. 4 список так называемых «альтернативных имен» хакеров, банальный и общераспространенный. Набор «прозвищ» можно встретить в сети почти на любом форуме. Нет оснований утверждать, что эти «прозвища», относятся именно к русским хакерам. В-третьих, приведен пример «PHP script», который возможно запустить на сервере для проверки инфицирования «корневым червем». Подобный способ борьбы с вирусами достаточно часто используется на практике. В-четвертых, представленные на с. 6–12 «общие рекомендации» по безопасности сервера, можно охарактеризовать как простейшие и тривиальные. Они известны каждому квалифицированному специалисту. Данные «рекомендации» вообще не имеют отношения к обозначенной выше проблеме. Отчет заканчивался публикацией контактов «Национального центра интеграции Кибербезопасности и коммуникаций и ФБР». Таким образом, тщательный анализ документа позволяет сделать вывод о том, что выдвигаемые серьезные обвинения в отношении России были лишены каких-либо доказательств.

Однако американские СМИ продолжали «раскручивать» тему, вбрасывать в информационное пространство новый «сенсационный материал», который расходился по сетям с огромной скоростью, насыщая информационное поле беспочвенными обвинениями России и ее руководства. Так, 13 апреля 2017 г. Алана Гудман в газете Daily Mail опубликовала статью, под заголовком «ЭКСКЛЮЗИВ: Эксперты по кибербезопасности, которые первыми пришли к выводу, что Путин взломал президентские выборы, ОТКАЗЫВАЮТСЯ от некоторых своих претензий к России — и отказываются сотрудничать с Конгрессом»²⁰. В статье автор говорит

¹⁹ Ibid.

²⁰ Goodman A. EXCLUSIVE: Cybersecurity experts who were first to conclude that Putin hacked presidential election ABANDON some of their claims against Russia — and refuse to co-operate with Congress // Daily Mail. 5 April 2017. URL: <http://www>

об очередном отчете компании CrowdStrike, впервые опубликованном в декабре 2016 г. под заголовком «Опасность близка: Fancy Bear следит за украинскими подразделениями полевой артиллерии»²¹. В документе говорилось, что хакеры из группы Fancy Bear (якобы те же самые русские хакеры, которые, по ее версии, стояли за атаками на DNC) работали в интересах российского ГРУ. Примечательно, что аббревиатура ГРУ (Главное разведывательное управление) не используется в России, поскольку данное ведомство было переименовано в Главное управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации. В отчете утверждалось, что CrowdStrike будто бы нашла доказательства взлома Fancy Bear украинской военной техники. Для взлома использовалось то же самое программное обеспечение, что и для проникновения в серверы DNC.

Чтобы оценить «обоснованность» обвинений следует обратиться к обстоятельствам разработки и внедрения украинского программного обеспечения — баллистического калькулятора Ярослава Шерстюка. По информации, опубликованной на официальном сайте Минобороны Украины, «в 2009 году капитан запорожской 55-й артиллерийской бригады Ярослав Шерстюк впервые задумался над тем, как автоматизировать систему ведения боя. Спустя шесть лет его разработки стали комплексным решением — ‘ArtOS’. В конце октября в зоне военных действий состоялась официальная презентация его системы для 55-й артиллерийской бригады»²². Позднее программа была перенесена на операционную систему Android. «К 2013-му году о программе Шерстюка уже знала вся артиллерия. Свой калькулятор Ярослав выложил в свободный доступ в интернете, но пользоваться им могли не все. Для установки нужна была активация»²³. Разумеется, как сказано на официальном сайте Минобороны Украины, при активации проверялось, является ли пользователь программы военнослужащим Украины. С этой целью автор программы задавал вопросы пользователю, на которые мог ответить только украинский артиллерист. CrowdStrike в декабрьском отчете утверждала, что Fancy Bear склеило данную програм-

dailymail.co.uk/news/article-4376628/New-questions-claim-Russia-hacked-election.html#ixzz4dRgDW340 (дата обращения: 15.10.2022).

²¹ Meyers A. Danger Close: Fancy Bear Tracking of Ukrainian Field Artillery Units // CrowdStrike. URL: <https://www.crowdstrike.com/blog/danger-close-fancy-bear-tracking-ukrainian-field-artillery-units/> (дата обращения: 15.10.2022).

²² Артиллерийская математика. История разработчика Ярослава Шерстюка // Министерство обороны Украины. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2015/11/09/artillerijskaya-matematika-istoriya-razrobotchika-yaroslava-sherstyuka/> (дата обращения: 15.10.2022).

²³ Там же.

му с вредоносным шпионским программным обеспечением Sofacy (X-Agent) и с конца 2014 г. до 2016 г. скрытно распространило ее на украинских военных форумах. Примечательно, что на данные интернет-ресурсы в отчете ссылки отсутствовали. В отчете утверждалось, что из-за зараженной программы Вооруженные силы Украины (ВСУ) потеряли 80% своих 122-мм гаубиц Д-30. Возникает вопрос: «Почему артиллеристы пользовались именно зараженной версией с форумов, а не официальной с сайта Ярослава? Данный вопрос остался без ответа. Важно отметить, что украинская армия публично опровергла факт хакерской атаки и потерю такого количества гаубиц. Международный институт стратегических исследований, штаб-квартира которого расположена в Лондоне (на данные которого сослалась CrowdStrike), заявил, что реальные потери гаубиц составили около 15–20%²⁴. В марте CrowdStrike без лишнего шума отредактировала отчет и убрала из своего доклада утверждения о потере 80% гаубиц. Издание также сообщало: «В марте со-основатель CrowdStrike Дмитрий Альперович и ее президент Шон Генри отклонили приглашение дать показания о российском вмешательстве в выборы в США в комитете по делам разведки Палаты представителей США»²⁵.

Следует отметить, что группа кибершпионов Sofacy (также известная как APT28, Pawn Storm, Fancy Bear и Sednit), упомянутая выше, существовала задолго до американских выборов. По некоторым данным она действует с 2007 г.²⁶ В 2015 г. румынская IT-компания Bitdefender, разрабатывающая и выпускающая антивирусы, файрволы и спам-фильтры, в отчете, посвященном деятельности группы APT28, отмечала ее высокую активность на территории таких стран, как Украина, Испания, Россия, Румыния, США и Канада. В документе говорилось, что 14 февраля 2015 г. команда APT28 просканировала 8 536 272 IP-адреса на предмет возможных уязвимостей. Авторам доклада не известно, какие критерии использовали APT28 для выбора целей, но согласно проведенному исследованию сотрудниками румынской компании, хакеров интересовала политика, «услуги электронной преступности», телекоммуникационное обеспечение и аэрокосмическая промышлен-

²⁴ *Goodman A.* EXCLUSIVE: Cybersecurity experts who were first to conclude that Putin hacked presidential election ABANDON some of their claims against Russia — and refuse to co-operate with Congress // Daily Mail. 5 April 2017. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-4376628/New-questions-claim-Russia-hacked-election.html#ixzz4dRgDW34o> (дата обращения: 15.10.2022).

²⁵ Ibid.

²⁶ Sofacy // Malpedia. URL: <https://malpedia.caad.fkie.fraunhofer.de/actor/sofacy> (дата обращения: 09.02.2017).

ность²⁷. В отчете также утверждалось, что за АРТ28 стояли либо граждане России, либо русскоговорящие граждане соседней страны. В качестве доказательства данной версии, кроме названий на кириллице, авторы доклада приводили время компиляции файлов — с 08:00 до 18:00 (рабочие дни, с понедельника по пятницу) для каждого часового пояса. Подавляющее большинство файлов компилировалось во временном интервале, который соответствовал часовому поясу UTC + 4. Авторы утверждали, что из стран, расположенных в данном часовом поясе якобы только Россия имела достаточный технический уровень для совершения подобных атак. Изложенные выше выводы отчета представляются весьма сомнительными. Использование неизвестными хакерами русского языка не только не доказывает их связь с российским правительством, но даже не свидетельствует об их гражданстве. Часовой пояс выглядит еще более спорным доказательством, поскольку таким образом предполагалось, что хакеры действовали строго в рабочее время. Остается также неизвестным, учли ли авторы документа изменения часовых поясов в Российской Федерации.

В качестве примера действия американских спецслужб, следует также обратиться к событиям, произошедшим в Чехии, где 18 октября 2016 г. полиция, действуя совместно с ФБР США, заявила о задержании российского хакера Евгения Никулина, обвиняемого в причастности к кибератакам на объекты в США. На официальном сайте полиции Чехии сообщалось об успешной операции, проведенной совместно с Федеральным бюро расследований США: «Целью полицейских на сей раз был российский гражданин, подозреваемый в хакерских атаках на объекты США. Интерпол выдал так называемый ‘красный ордер’ на данное лицо. Благодаря быстрому обмену информацией, мужчина был задержан уже через 12 часов после получения первых сведений»²⁸. Арест произошел всего за два дня до того, как администрация Б. Обамы официально обвинила российское правительство в краже и раскрытии электронных писем от демократического Национального комитета, других учреждений и известных лиц. По утверждению газеты The New York Times, «сотрудники правоохранительных органов в Вашингтоне, выступая на условиях анонимности (поскольку они не были уполномочены

²⁷ APT28 Under the Scope A Journey into Exfiltrating Intelligence and Government Information // Bitdefender. URL: https://download.bitdefender.com/resources/media/materials/white-papers/en/Bitdefender_In-depth_analysis_of_APT28%E2%80%93The_Political_Cyber-Espionage.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

²⁸ Schön D. Hacker je ve vazbě // Policie České republiky. URL: <http://www.policie.cz/clanek/hacker-je-ve-vazbe.aspx> (дата обращения: 15.10.2022).

комментировать ситуацию во время расследования), заявили в среду, что подозреваемый, скорее всего, не связан с взломом электронных писем демократов или таких организаций, как DCLeaks или WikiLeaks»²⁹. По словам бывшего адвоката хакера Ильи Макеева, от Никулина настоятельно требовали признания в атаке на Национальный комитет Демократической партии. Позднее Никулин рассказал, как агент ФБР требовал признаться, что он лично взломал почтовый ящик Хиллари Клинтон для Дональда Трампа по приказу В. Путина, а также дать согласие на экстрадицию в США, где ему было обещано снятие обвинения, предоставление жилья, денег и американского гражданства³⁰. Никулин отказался признаваться в том, что он не совершал. Несмотря на протест со стороны Российской Федерации в марте 2018 г. Никулин был экстрадирован в США. Его дело рассматривалось в Калифорнии, он обвинялся во взломе баз данных LinkedIn, Dropbox и Formspring в 2012 г. По информации, опубликованной на портале CyberScoop 29 сентября 2020 г. Никулин был приговорен к 88 месяцам лишения свободы³¹.

Примечательно, что в 2016 г. Центральное разведывательное управление (ЦРУ) не проводило брифингов и фактически отказывалось публиковать какую-либо информацию, подтверждающую обвинения в адрес России. Подобные действия выглядели, как попытка скрыть отсутствие доказательств³².

Представляется уместным исследовать также доклад компании CrowdStrike, озаглавленный «Взлом Национального комитета Демократической партии США показал одну из трех тенденций, на которые следует обратить внимание в 2017»³³. Казалось, что

²⁹ *Lyman R., De Goeij H.* Russian Hacker, Wanted by F.B.I., Is Arrested in Prague, Czechs Say // The New York Times. Oct. 19, 2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/10/20/world/europe/prague-russian-hacker.html> (дата обращения: 15.10.2022).

³⁰ *Обухов А.* Арестованный «русский хакер» рассказал о требовании признать взлом Демпартии США // Электронное периодическое издание «МК.ru». URL: <https://www.mk.ru/politics/2017/05/11/arestovannyu-russkiy-khaker-rasskazalo-trebovanii-priznat-vzлом-dempartii-ssha.html> (дата обращения: 15.10.2022).

³¹ *Stone J.* LinkedIn hacker Nikulin sentenced to 7 years in prison after years of legal battles // CyberScoop. URL: <https://www.cyberscoop.com/nikulin-sentence-russian-cybercrime-linkedin-hacker/> (дата обращения: 15.10.2022).

³² *Harris S., Barrett D., Barnes J.* Republican National Committee Security foiled Russian hackers // The Wall Street Journal. Dec. 16, 2016. URL: <http://www.wsj.com/articles/republican-national-committee-security-foiled-russian-hackers-1481850043> (дата обращения: 15.10.2022).

³³ *DNC Hack Exhibits One of 3 Attack Trends To Watch for in 2017* // CrowdStrike. URL: <https://www.crowdstrike.com/blog/dnc-hack-exhibits-one-of-3-attack-trends-to-watch-for-in-2017/> (дата обращения: 09.02.2017).

кричащее название свидетельствует о наличии вопиющих фактов, неопровержимых сведений и доказательств. Однако именно факты и доказательства не присутствовали в докладе, который сводился к трем выводам: 1. Использование хакерами антикриминальных средств для сокрытия следов нападения. 2. Доверие по отношению к сторонним организациям создает значительные риски. 3. Внедрение вредоносных программ стало нормой³⁴.

Хакеры используют доверенные процессы Windows для выполнения эксплойтов, поскольку они почти наверняка позволят обойти традиционные алгоритмы безопасности. Речь идет как о PowerShell, так и об инструментарию управления Windows (WMI). Команда Falcon OverWatch из CrowdStrike, анализируя текущие угрозы безопасности, отмечала, что в своих атаках хакеры все меньше прибегают к использованию вредоносных программ, предпочитая взламывать и получать контроль над исполняемыми файлами Windows.

Команда OverWatch предоставила указанные выше выводы консультантам CrowdStrike Services. В документе указывалось, что в процессе расследования было выявлено множество потенциальных угроз безопасности, в том числе: 1) использование PowerShell в качестве промежуточного инструмента для выполнения скриптов для компрометации системы; 2) использование WMI для установки бэкдоров³⁵, которые позволяют противнику автоматически запускать вредоносный код после определенного периода безотказной работы системы или в соответствии с «определенным графиком»; 3) распространение сложных вредоносных программ с товарами через сетевые ресурсы с помощью полиморфизма³⁶ или путем изменения хэшей³⁷.

Приведенные выше выводы доклада лишь отражают некоторую тенденцию в сфере защиты информации. Данный текст был удален с сайта компании. Безусловно, последнее время хакеры чаще используют инструменты администрирования, находящиеся на целевом сайте, вместо вредоносных программ. Данная тенденция была широко известна еще в 2015 г. Стоит отметить, что эксперты по безопасности были обеспокоены проблемой защиты встроенных

³⁴ Ibid.

³⁵ От англ. back door — «черный ход» или «тайный ход», позволяющий получить несанкционированный доступ к данным.

³⁶ Специальная техника, позволяющая скрыть вредоносный код от обнаружения антивирусным программным обеспечением.

³⁷ Функция свертки, применяемая в данном контексте для определения аутентичности файлов.

инструментов Windows, например проблемой обхода PowerShell Execution Policy³⁸. Скотт Сазерленд³⁹ — сотрудник компании NetSPI, специализирующийся на разработке технических услуг и методов кибербезопасности, тестировании приложений, сетей и облачной инфраструктуры на предмет проникновения хакеров — утверждал, что командный интерпретатор PowerShell представляет интерес для хакеров, поскольку он «встроен в Windows», позволяет обращаться к Windows API⁴⁰, «может запускать команды без записи на диск», а также дает возможность «избегать обнаружения антивирусами», поскольку «помечен» как «достоверный» и находится в большинстве «белых списков», что часто используется при написании многих «утилит безопасности с открытым исходным кодом»⁴¹.

5 января 2017 г. вопросы кибербезопасности обсуждались на открытых заседаниях в Комитете по вооруженным силам⁴² и по разведке⁴³ США. Важно отметить, что проблема «причастности» российского руководства к хакерским атакам на них фактически не затрагивалась.

6 января 2017 г. Центральное разведывательное управление, Федеральное бюро расследований и Агентство национальной безопасности опубликовали рассекреченную часть доклада под названием «Оценки деятельности и намерений России на американских выборах»⁴⁴. В документе полностью отсутствовали сколько-нибудь

³⁸ Perez C. Shell is only the beginning // Carlos Perez. URL: <https://www.darkoperator.com/blog/2013/3/5/powershell-basics-execution-policy-part-1.html> (дата обращения: 15.10.2022).

³⁹ Подробнее об авторе: Sutherland Scott // NetSPI. URL: <https://blog.netspi.com/author/scott-sutherland/> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴⁰ От англ. application programming interfaces — общее наименование набора базовых функций интерфейсов программирования приложений операционных систем семейств Microsoft Windows корпорации «Майкрософт».

⁴¹ Подробнее см.: Sutherland S. 15 способов обхода PowerShell Execution Policy // SecurityLab.ru. URL: <https://www.securitylab.ru/analytics/461333.php> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴² Foreign Cyber Threats to the United States // Official site of the United States Senate Committee on Armed Services. URL: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-01_01-05-17.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

⁴³ ODNI Statement on Declassified Intelligence Community Assessment of Russian Activities and Intentions in Recent U.S. Elections // U.S. Senate Select Committee on Intelligence. URL: <https://www.intelligence.senate.gov/hearings/open-hearing-intelligence-communitys-assessment-russian-activities-and-intentions-2016-us#> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴⁴ Background to “Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections”: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution // Office of the Director of National Intelligence. URL: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

убедительные доказательства связи правительства РФ и исполнителей киберпреступлений. Основная часть публикации была посвящена анализу передач телеканала RT America TV, который «значительно расширил репертуар передач, посвященных критике предполагаемых дефектов американской демократии и гражданских свобод» и, по мнению авторов доклада, так же как и хакеры, связан с Кремлем. После публикации доклада помощник Д. Трампа в интервью телеканалу Fox News заявил: «Трамп не отрицает, что организации из России стояли за этой хакерской кампанией»⁴⁵. Подобная формулировка была весьма расплывчатой, что объяснялось сложным положением президента США в условиях внутривнутриполитической борьбы.

Директор ФБР Джеймс Коми в ходе слушаний о вмешательстве России в выборы, проходивших в Комитете палаты представителей по разведке в марте 2017 г., говорил о причастности России как о доказанном факте. Однако никакой информации, подтверждающей обвинения, не было представлено. Большая часть выступлений касалась переговоров между сторонниками Трампа и российскими высокопоставленными лицами в период его предвыборной кампании⁴⁶.

Вместе с тем в апреле 2017 г. в США был принят законопроект «О создании независимой комиссии для изучения и представления отчетов о фактах, касающихся масштабов российских официальных и неофициальных киберопераций и других попыток вмешательства в национальные выборы в Соединенных Штатах в 2016 году, а также для других целей»⁴⁷. В документе говорилось о расширении действий оборонительного и наступательного характера, направленных против России.

По мнению Национального центра кибербезопасности Великобритании, «ГРУ» почти наверняка являлось так называемым виновником данных преступлений. «ГРУ» якобы стояло за хакерскими

⁴⁵ Priebus says Democrats to blame for email hack, thinks Trump accepts intel findings // FoxNews.com. URL: <http://www.foxnews.com/politics/2017/01/08/priebus-says-democrats-to-blame-for-email-hack-thinks-trump-accepts-intel-findings.html> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴⁶ Full transcript: FBI Director James Comey testifies on Russian interference in 2016 election // The Washington Post. March 20, 2017. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/03/20/full-transcript-fbi-director-james-comey-testifies-on-russian-interference-in-2016-election/> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴⁷ S.27 — A bill to establish an independent commission to examine and report on the facts regarding the extent of Russian official and unofficial cyber operations and other attempts to interfere in the 2016 United States national election, and for other purposes // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/27/> (дата обращения: 15.10.2022).

группировками, такими как APT 28, Fancy Bear, Sofacy, Pawnstorm, Sednit, CyberCaliphate, Cyber Berkut, Voodoo Bear, BlackEnergy Actors, STRONTIUM, Tsar Team, Sandworm⁴⁸. Правительство Великобритании, руководствуясь политическими соображениями, голословно возложило ответственность за киберпреступления на правительство России.

Однако обвинения в адрес России продолжали поступать. Так, в 2018 г. в США были выдвинуты «официальные обвинения» против 12 сотрудников российской военной разведки в связи с упомянутыми кибератаками⁴⁹. В обвинительном документе были названы их имена и должности. Приводился алгоритм их действий и способы распространения в сети полученной информации. В документе фигурировала уже упомянутая выше программа X-Agent, используемая для кражи информации. В документе нет какой-либо информации, подтверждающей столь громкие обвинения. Данные обвинения нашли отражение в сообщениях информационных агентств Росси и США. Так, портал РБК опубликовал статью под названием «12 ‘друзей’ Хиллари: в чем обвиняют США ‘хакеров из ГРУ’»⁵⁰, в которой перепечатал список лиц, представленный Минюстом США и изложил ход расследования спецпрокурора США Роберта Мюллера, не касаясь вопроса кибербезопасности и технического аспекта проблемы информационной безопасности в период выборов 2016 г. Однако некоторые американские и проамериканские СМИ, например интернет-издание The Bell⁵¹, пытались провести собственное расследование, опираясь на информацию «СПАРК-Интерфакс»⁵². В качестве аргумента приводился тот факт, что один из обвиняемых защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Восстановление параметров дискретных устройств, основанное на

⁴⁸ Reckless campaign of cyber-attacks by Russian military intelligence service exposed // The National Cyber Security Centre. URL: <https://www.ncsc.gov.uk/news/reckless-campaign-cyber-attacks-russian-military-intelligence-service-exposed> (дата обращения: 15.10.2022).

⁴⁹ United States District Court for the District of Columbia, “US v Viktor Borisovich Netyksho, et al – Indictment”, July 13 2018. Unclassified // National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/document/16702-indictment> (дата обращения: 15.10.2022).

⁵⁰ Солопов М., Серков Д., Пудовкин Е. Романов В., Химшиашвили П. «12 ‘друзей’ Хиллари: в чем обвиняют США ‘хакеров из ГРУ’» // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/07/2018/5b48f20c9a794783815ef67d> (дата обращения: 15.10.2022).

⁵¹ 01 апреля 2022 г. основательница The Bell Осетинская Е.Н. и главный редактор издания Малкова И.В. были внесены в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

⁵² Солопов М., Серков Д., Пудовкин Е. Романов В., Химшиашвили П. «12 ‘друзей’ Хиллари: в чем обвиняют США ‘хакеров из ГРУ’» // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/07/2018/5b48f20c9a794783815ef67d> (дата обращения: 15.10.2022).

переоценке вероятностей с использованием действительных пороговых соотношений»⁵³. Исходя из области научных интересов диссертанта, делался вывод о подтверждении официальных обвинений. Подобная аргументация представляется неубедительной. Стоит отметить, что программа X-Agent была широко известна уже в 2015 г.⁵⁴, а хакерами использовалась с 2012 г. (вероятно, еще раньше). Следовательно, обнаружить и защититься от нее в 2016 г. было вполне возможно. Словацкая компания ESET утверждала, что хакерами запутывание кода или «обфускация»⁵⁵ была применена только к коду, специфичному для Xtunnel, в то время как статически связанные библиотеки остались нетронутыми»⁵⁶.

Детальное изучение данного документа позволяет сделать вывод, что предполагаемые хакеры активно использовали бесплатные ресурсы транснациональных компаний Google, Microsoft и Amazon, не пытаясь скрыть свои личности или делая это нерегулярно. Соответственно, американские IT корпорации активно участвовали в следственных мероприятиях и предоставили детальную информацию. Предполагаемые хакеры использовали для «фишинга»⁵⁷ и обмена информацией публичные e-mail адреса, шифруя собственную переписку. Представляется весьма странным, что хакеры, которые использовали «продвинутые инструменты» для взлома, не умели скрыть свою личность и проявляли некомпетентность в использовании простых инструментов администрирования (искали инструкцию к Power Shell в обычной поисковой системе), демонстрируя плохие знания английского языка. Можно сделать вывод, что данный документ в большей степени рассчитан на обывателя, которому достаточно показать большой объем технических деталей

⁵³ *Нетыкишо В.Б.* Восстановление параметров дискретных устройств, основанное на переоценке вероятностей с использованием действительных пороговых соотношений: дисс. ... канд. техн. н. М., 2003. // Российская государственная библиотека. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01002627379> (дата обращения: 15.10.2022).

⁵⁴ *Hacquebord F, Fernando M.* Pawn Storm Update: iOS Espionage App Found // Trend Micro. URL: https://www.trendmicro.com/en_us/research/15/b/pawn-storm-update-ios-espionage-app-found.html?linkId=12146208 (дата обращения: 15.10.2022).

⁵⁵ От англ. obfuscate (делать неочевидным, запутанным, сбивать с толку) — приведение исходного текста или исполняемого кода программы к виду, сохраняющему ее функциональность, но затрудняющему анализ, понимание алгоритмов работы и модификацию при декомпиляции.

⁵⁶ ESET (October 2016). “En Route with Sednit” // WeLiveSecurity. <https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2016/10/ eset-sednit-part-2.pdf> (дата обращения: 15.10.2022).

⁵⁷ От англ. fishing «рыбная ловля, выуживание», тип киберпреступления, при котором преступники выдают себя за надежный источник в сети Интернет.

расследования, для того, чтобы убедить в существовании некоего «заговора». Кроме того, отдельные фрагменты текста плохо согласуются друг с другом по содержанию, складывается ощущение, что текст готовили параллельно несколько команд, либо неумело подгоняли так называемые «факты». Стоит отметить, что значительная часть информации, упомянутая в данном отчете, не могла быть получена исключительно с помощью технических средств. Текст также не дает ответа на вопрос: «Каким образом были идентифицированы упомянутые лица, каковы доказательства связи хакеров с российским правительством или конкретным подразделением спецслужб?».

В августе 2020 г. Комитетом по разведке Сената США была опубликована пятая часть доклада о расследовании вмешательства РФ в президентские выборы⁵⁸. Этот 966-страничный документ должен был поставить точку в расследовании. Вместе с тем большая часть документа была посвящена предполагаемой ранее связи Трампа с Россией. В докладе детально описывались интересы соратников Трампа в России, а также аналогичные интересы властных структур и бизнес элиты нашей страны в США. Как и в предшествовавшем ему докладе Мюллера, следствием не было обнаружено преступного сговора между Россией и командой Трампа. Доклад не содержит доказательств вины России. Несмотря на это, авторы сделали вывод, что «российское правительство предприняло агрессивные и разносторонние усилия, чтобы повлиять или попытаться повлиять на исход президентских выборов 2016 года»⁵⁹, а взлом компьютерных сетей был произведен по личному распоряжению президента В.В. Путина.

Детальное изучение документов позволяет прийти к выводу, что американская сторона с самого начала расследования была сосредоточена на решении двух основных проблем: во-первых, это внутренние политические вопросы, связанные с компанией против Трампа⁶⁰; а во-вторых, геополитическое противостояние с Россией. Несмотря на сходство в подходах к решению проблем кибербе-

⁵⁸ Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election (Part 1 of 2): Volume 5: Counterintelligence Threats and Vulnerabilities // U.S. Senate Select Committee on Intelligence. URL: https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/report_volume5.pdf (дата обращения: 15.10.2022).

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Борисова А.Р. США: президент под расследованием // Год планеты: Ежегодник / Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (ИМЭМО). М.: Идея-Пресс. 2019. С. 174–184; Кошкин П.Г. «Российское досье» как внутриполитический фактор в

зопасности России и США⁶¹ и расхождении в их реализации⁶², в рамках данного инцидента наладить сотрудничество не удалось. Обвинения в адрес России позволили Трампу продолжить работу, направленную на усиление Киберкомандования. В 2017 г. оно было преобразовано в самостоятельное боевое командование⁶³. Перспективы сотрудничества в рамках группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности представляются также туманными⁶⁴.

Литература

Богатуров А.Д. Попытка перестроить мир «по-американски» // Вестн. МГИМО-Университета. М. 2021. № 14 (5). С. 49–64.

Борисова А.Р. США: президент под расследованием / А.Р. Борисова // Год планеты: Ежегодник / Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO). Москва: Идея-Пресс. 2019. С. 174–184.

Бухарин В.В. Актуальные аспекты законотворческой деятельности российской федерации в области укрепления информационной безопасности в условиях COVID-19 // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2023. № 1. С. 113–136.

Бухарин В.В. Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // Вестн. МГИМО-Университета. М. 2016. № 6 (51). С. 76–90.

США // Россия и Америка в XXI веке. Спецвыпуск. 2019. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760005318-6-1/> (дата обращения: 15.10.2022).

⁶¹ *Манойло А.В.* Современные стратегии кибербезопасности и киберобороны НАТО // Актуальные проблемы Европы. 2020. № 3 (107). С. 160–184.

⁶² *Бухарин В.В.* Актуальные аспекты законотворческой деятельности российской федерации в области укрепления информационной безопасности в условиях COVID-19 // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2023. № 1. С. 113–136; *Бухарин В.В.* Сравнительный анализ нормативной базы по обеспечению информационной безопасности в США и РФ (конец XX — начало XXI в.) // Вестн. Иркутского гос. технического ун-та. 2016. Т. 20, № 12 (119). С. 101–108.

⁶³ Statement by President Donald J. Trump on the Elevation of Cyber Command. August 18, 2017 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-elevation-cyber-command/> (дата обращения: 15.10.2022).

⁶⁴ Remarks by Homeland Security Advisor Thomas P. Bossert at Cyber Week 2017. June 26, 2017 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-homeland-security-advisor-thomas-p-bossert-cyber-week-2017/> (дата обращения: 15.10.2022).

Бухарин В.В. Сравнительный анализ нормативной базы по обеспечению информационной безопасности в США и РФ (конец XX — начало XXI в.) // Вестн. Иркутского гос. технического ун-та. 2016. Т. 20, № 12 (119). С. 101–108.

Вольф М. Огонь и ярость. В Белом Доме Трампа. М.: Издательство АСТ: COPRUS, 2018. 448 с.

Горбатюк Н.В. WikiLeaks. Разоблачения, изменившие мир. Россия: Эксмо. 2022. 367 с.

Душенко К.В. «Мировая закуска»: истоки концепции // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20, № 4. С. 178–186.

Кошкин П.Г. «Российское досье» как внутривластный фактор в США // *Россия и Америка в XXI веке*. Спецвыпуск. 2019. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760005318-6-1/>

Манойло А.В. Современные стратегии кибербезопасности и киберобороны НАТО // Актуальные проблемы Европы. 2020. № 3 (107). С. 160–184.

Самуилов С.М. Внешняя политика Д. Трампа: предвыборные обещания, противоречивые шаги, угроза импичмента // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 8 (572). С. 27–44.

Самуилов С.М. Внутренние проблемы администрации Д. Трампа и российско-американские отношения // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 6 (582). С. 5–22.

Шариков П. Информационный суверенитет и вмешательство во внутренние дела в российско-американских отношениях // *Международные процессы*. 2018. Т. 16, № 3 (54). С. 170–188.

Diesen G. Russophobia: Propaganda in International Politics. Switzerland: Springer Nature Singapore, 2022. 307 p.

Miller G. The Apprentice: Trump, Russia and the Subversion of American Democracy. United States: HarperCollins. 2020. 448 p.

Pontell H.N., Tillman R., Ghazi-Tehrani A.K. In-your-face Watergate: neutralizing government lawbreaking and the war against white-collar crime. Crime Law Soc Change. 2021. 75. P. 201–219.

Stone R. The Myth of Russian Collusion: The Inside Story of How Donald Trump REALLY Won. United States: Skyhorse. 2019. 416 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Бухарин Владислав Викторович — к.и.н., доцент факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Bukharin@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Bukharin V. — PhD, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Bukharin@spa.msu.ru

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-79-108

ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ РЕГИОНОВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ РОССИИ В XVIII–XX вв.

О.В. Рыжков

Государственный Владимиро-Суздальский музей-заповедник, Владимир,
Российская Федерация

Д.А. Хитров

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
dkhitr@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматривается вопрос об административно-территориальном делении (АТД) Центральной России (в пределах современного Центрального федерального округа) на протяжении последних трех столетий. Целью исследования было выяснить, каким образом изменились за это время состав региональных центров и территории регионов, связанных с ними.

Как известно, в истории АТД России выделяются два периода наиболее активных преобразований (время проведения губернской реформы Екатерины II, 1775–1785 гг., и серия советских реформ 1917–1970 гг.), между которыми, как удалось показать, границы регионов в центре страны были стабильными. На основании широкого круга картографических источников (как опубликованных, так и архивных) были составлены точные карты границ регионов на 1760 г. (провинции и губернии) и 1792 г. (наместничества); затем они были сопоставлены между собой и с границами современных областей.

На основании этого сопоставления было показано, что состав региональных центров отличался в Центральной России значительной стабильностью: 13 из 17 современных областных центров были ранее центрами губерний, а 12 из них еще ранее — провинций. Напротив, границы существенно менялись на каждом из этапов преобразований, что связано с конкретными обстоятельствами: губернская реформа Екатерины II

проводилась исходя, прежде всего, из принципа примерного равенства населения губерний и уездов; советские преобразования — исходя из логики индустриального развития. Исторические связи территорий в обоих случаях мало принимались во внимание, и в результате в большинстве случаев ядро региона окружено периферией, которая в прошлом меняла свою административную приписку.

Работа содержит карты исторических границ каждого из регионов, которые имеют самостоятельное научное и практическое значение.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, историческая география, историческая картография, Центральный федеральный округ, губернская реформа Екатерины II.

Для цитирования: Рыжков О.В., Хитров Д.А. Изменения границ регионов Центральной России в XVIII–XX вв. // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 79–108. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-79-108

Дата поступления в редакцию: 30.05.2023.

CHANGES IN THE BORDERS OF THE REGIONS OF CENTRAL RUSSIA IN THE XVIII–XX CENTURIES

Ruzhkov O.V.

State Vladimir-Suzdal Museum-Reserve, Vladimir, Russian Federation;

Khitrov D.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
dkhitr@yandex.ru

Abstract. The article discusses the administrative-territorial division of Central Russia (within the modern Central Federal District) over the past three centuries. The purpose of the study was to find out how the composition of regional centers and the territories of the regions associated with them have changed during this time.

There are two periods of the most active transformations — the provincial reform of Catherine II, 1775–1785, and a series of Soviet reforms of 1917–1970, — between which the borders of the regions in the center of the country were stable. Based on a wide range of cartographic sources (both published and archival), accurate maps of the borders of the regions for 1760 (provinces and governorates) and 1792 (governorates) were compiled; then they were compared with each other and with the borders of modern regions.

Based on this comparison, it was shown that the composition of regional centers in Central Russia was significantly stable: 13 of the 17 modern regional

© Ruzhkov O.V., Khitrov D.A., 2023

centers were previously the centers of provinces, and 12 of them were provinces even earlier. On the contrary, the borders changed significantly at each of the stages of transformation, which is related to specific circumstances: the provincial reform of Catherine II was carried out based primarily on the principle of approximate equality of the population of provinces and counties; Soviet transformations were based on the logic of industrial development. The historical ties of the territories in both cases were little taken into account, and as a result, in most cases the core of the region is surrounded by the periphery, which in the past changed its administrative registration.

The work contains maps of the historical borders of each of the regions, which have independent scientific and practical significance.

Key words: administrative-territorial division, historical geography, historical cartography, the Central Federal District, the provincial reform of Catherine II.

For citation: Ryzhkov O.V., Khitrov D.A. Changes in the borders of the regions of Central Russia in the XVIII–XX centuries // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2023. Vol. 20. No. 3. P. 79–108. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-79-108

Received: 30.05.2023.

Введение

Поиск оптимальной модели административного устройства — одна из крупнейших управленческих проблем, с которыми сталкивается практически любое правительство. Понятно, что административные границы в значительной степени определяются существующей сетью городских центров, путями сообщения и хозяйственными связями, и несоответствие между ними приводит к большим неудобствам. Так, В.П. Семенов-Тянь-Шанский в начале XX в. жестко критиковал существовавшее в его время «официальное разделение на города и селения», которое, по его мнению, отстало от жизни и «основывалось исключительно на административных соображениях»¹. Это влияние, однако, может быть и часто является обоюдным. Если государственная власть, реформируя административное деление в соответствии со своими текущими задачами, нарушает сложившиеся в предшествующий период связи и организует территорию по-новому, то со временем это оказывает существенное влияние на все стороны жизни общества: города, ставшие важными центрами управления, разрастают-

¹ Семенов-Тянь-Шанский В.П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии. СПб.: Тип. В. Ф. Киршбаума, 1910. С. 46. Современное обсуждение идей В.П. Семенова-Тянь-Шанского см.: Город и деревня в Европейской России: Сто лет перемен. М., 2001.

ся, на них замыкаются дороги и хозяйственные связи подчиненных им территорий.

В то же время такая перестройка может быть достаточно медленной, в некоторых же сферах «память» о более раннем административном устройстве может сохраняться столетиями. Это, прежде всего, касается культурных особенностей и исторической памяти, воплощенных, в частности, в памятниках истории и культуры.

Таким образом, реконструкция существовавшего в прошлом административного деления имеет большое значение как с чисто научной точки зрения, так и для решения целого ряда практических задач в области пространственного развития страны. Знание того, какими были очертания тех или иных регионов в прошлом, позволяет выявлять и учитывать историко-культурные территории в сопоставлении с границами современных административных образований. Имеется и ряд более узких задач управления, например, правильной организации архивного дела или разработки туристических маршрутов, для решения которых необходимо знание административных границ, существовавших в прошлом.

В настоящей статье мы попытаемся выяснить степень преемственности региональных границ в пределах Центрального федерального округа на протяжении последних трех веков, с 1727 г. по настоящее время.

История административного деления традиционно привлекает значительное внимание, однако конкретных исследований, посвященных сопоставлению разновременных границ, на сегодняшний день весьма немного. Прежде всего, это работы С.А. Тархова, охватывающие всю территорию страны и огромный период XVIII–XX вв. и дающие обобщенную картину происходивших изменений². Преобразованиям последней четверти XVIII в. посвящены исследования В.М. Кабузана, который примерно, в форме таблицы, установил соотношение дореформенных и пореформенных провинций и наместничеств³; эти сюжеты также иногда затрагиваются в краеведческих работах и во вводных статьях к справочникам по истории АТД, издаваемых Росархивом, однако почти никогда они не становятся предметом специального исследования⁴. Значи-

² Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15, 21, 28; Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. М., 2005.

³ Кабузан В.М. Народонаселение России в XVIII — первой половине XIX в. М., 1963.

⁴ Напр.: Саран А.Ю. Большая Орловщина. История административных границ. 1566–2012 гг. Орел: ОГАУ, 2015; См. также: Антонов В.В. Справочники по

тельно более обширная литература посвящена преобразованиям советского времени, однако и в ней соотношение разновременных единиц, как правило, проводится приблизительно, без специального исследования картографических памятников изучаемого времени⁵.

Методы исследования

В течение последних 300 лет территория Центральной России делилась на достаточно крупные регионы, при этом их границы дважды подвергались масштабному пересмотру. Как известно, до последней четверти XVIII в. в основе системы административно-территориального деления страны лежала исторически сложившаяся система уездного деления, восходившая в центре страны еще к периоду складывания единого государства, а на окраинах — ко времени их первоначального освоения. В ходе запутанной и противоречивой реформы местного управления, начатой Петром I в 1719 г. и завершенной его преемниками к 1727 г., уезды были объединены в провинции, а те — в губернии. Губернии этого времени были огромными — так, Московская включала в себя весь центр страны от Костромы на севере до Тулы на юге; современным областям в это время соответствуют скорее провинции, хотя они и были на треть меньше последних (в среднем — 55,5 тыс. км²).

В ходе реформы, начатой изданием «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 7 ноября 1775 г., административно-территориальное деление России было перестроено на качественно иных принципах. В основу новой системы был положен принцип примерного равенства населения губерний и уездов, и границы всех административно-территориальных образований были решительно изменены⁶. Вместо трехуровневого (губерния —

истории административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Библиографический список. Электронный ресурс. URL: <https://nlr.ru/res/epubl/gue/pr4.pdf>

⁵ Шульгина О.В. Основные этапы преобразования административно-территориального деления России в XX веке // Известия Самарского научного центра РАН. 2005. № 1; Ширяев Е.А. Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26. Шульгина О.В., Шульгин П.М. Историческая география России XX века. Административное деление. 2-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2020. Историографию вопроса см.: Сазонова Т.К. Из истории изучения административно-территориального деления советской России // Новый исторический вестник. 2013. № 36.

⁶ Учреждение для управления губерний Всероссийской империи // Полное собрание законов Российской империи. Т. 20. № 14392. С. 229.

провинция — уезд) было введено двухуровневое. Верхний уровень был представлен единицами, которые в документе названы «губерниями, или наместничествами». Согласно «Учреждениям», в новом губернии «полагается... от 300 до 400 тысяч душ». Такая административная единица, по мысли законодателя, могла быть «порядочно управляема»⁷; в Центральной России губернии получились довольно большими: в среднем размер губернии составлял 86,5 тыс. км², т.е. она более чем в полтора раза превосходила провинцию и была на 20% больше современной области. Созданная екатерининской реформой система административно-территориального деления оказалась весьма устойчивой. В 1797–1798 гг. серией указов Павла I в нее были внесены заметные изменения, но в 1802 г. большинство павловских новшеств в центральной части страны были отменены, и впоследствии, вплоть до революции, административное деление внутренних губерний оставалось достаточно стабильным.

Революция 1917 г. послужила началом целой серии преобразований административно-территориального деления, которые полностью перестроили всю его систему. В данной статье мы не ставим задачу рассмотреть сложную и противоречивую историю этих преобразований, а анализируем их итог — систему деления, существующую сегодня. В пределах современного ЦФО области в среднем имеют территорию в 72,4 тыс. км², то есть они больше провинций XVIII в., но уступают губерниям XIX в.

Таким образом, с некоторым огублением можно говорить о трех длительных периодах, в рамках которых существовали разные системы регионального деления: провинции в 1727–1775 гг.⁸, губернии в 1785–1917 гг., области после 1970 г.

Для сопоставительного анализа происходивших изменений мы выбрали три временных среза:

- 1) 1760 г. Время до начала екатерининских преобразований;
- 2) 1792 г. Время после их завершения;
- 3) современная карта.

Для каждого из этих временных срезов была составлена точная и детальная карта границ регионов. Составление первых двух было результатом объемных архивных исследований, которые не рассматриваются здесь специально, поскольку отражены в других

⁷ Там же. С. 231–232. Имеются в виду ревизские души, т.е. мужчины податных сословий.

⁸ О сложной системе внутреннего деления провинций и уездов см.: *Хитров Д.А.* О судьбе древнерусских станов и волостей в XVIII в. // *Древняя Русь. Вопросы медиевистики.* 2023. Т. 91. № 1. С. 140–145.

наших работах.⁹ Их сопоставление было осуществлено с помощью средств ГИС, которые в последние годы все более активно применяются в исторических исследованиях¹⁰: сначала создавались векторные карты, основанные на «привязанных», т.е. соотнесенных с современными, крупномасштабными картами исследуемого времени, а затем накладывались друг на друга и соотносились между собой.

Состав региональных центров в XVIII–XX вв.

Прежде всего, посмотрим, какие города в пределах современного ЦФО являлись региональными центрами на протяжении рассматриваемого периода¹¹ (табл. 1).

Анализ состава региональных центров показывает, что большинство центров современных регионов (13 из 17, за исключением Белгорода, Брянска, Липецка и Иванова) до революции были центрами губерний, причем все губернские центры в советское время остались центрами регионов. Подобным образом, почти все центры губерний (имеется одно исключение — Курск) в более раннее время были центрами провинций. Правда, обратное неверно: в ходе екатерининской реформы восемь центров провинций утратили статус региональных центров, а их территории были перераспределены между соседними губерниями. В целом можно говорить

⁹ В частности: *Хитров Д.А.* Реформа административного деления Екатерины II в Московском регионе // *Cahiers du Monde Russe*. 2021. Т. 62. № 1–2. С. 133–152; *Хитров Д.А.* Административное деление Мещерского края в XVI–XVIII вв. и его перестройка в последней четверти XVIII в. // Электронный научно-образовательный журнал *История*. 2022. № 8 (118); *Хитров Д.А.* От Слободской губернии к Харьковскому наместничеству: реформа административно-территориального устройства Слободской Украины в 1780 г. // *Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. История России*. 2019. № 3 (18); *Хитров Д.А.* Образование Орловского наместничества в ходе губернской реформы Екатерины II // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 8. История*. 2018. № 8.

¹⁰ *Фролов А.А.* «Цифровой поворот» и крупномасштабные исторические карты в отечественной историографии // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2017. Т. 8. Выпуск 7 (61). [Электронный ресурс]. URL: <http://history.jes.su/s207987840001957-1-1>. DOI: 10.18254/S0001957-1-1; *Frolov A.A., Golubinskiy A.A.* Two Web-GIS Projects on Russian Historical Sources of the 15–19th Centuries // 28th International Cartographic Conference, Washington. July 2017. Proceedings. URL: <http://www.eventscribe.com/2017/ICC/assets/handouts/419600.pdf>. Пример выполненной подобным образом реконструкции: *Степанова Ю.В., Карпова М.В.* Торопец в территориально-административной системе Великого княжества Литовского и Московского государства в конце XV–XVI вв. // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2021. Вып. 9 (107). DOI 10.18254/S207987840017016-6

¹¹ Названия городов даются в статье в том виде, в котором они употреблялись в XVIII в.

Региональные центры Центральной России в XVIII–XX вв.

	Центр провинции 1760 г.	Центр губернии 1792 г.	Центр области 2022 г.		Центр провинции 1760 г.	Центр губернии 1792 г.	Центр области 2022 г.
Владимир	+	+	+	Белгород	+		+
Воронеж	+	+	+	Брянск			+
Калуга	+	+	+	Иваново			+
Кострома	+	+	+	Липецк			+
Курск		+	+	Галич	+		
Москва	+	+	+	Елец	+		
Орел	+	+	+	Переяславль	+		
Рязань	+	+	+	Севск	+		
Смоленск	+	+	+	Суздаль	+		
Тамбов	+	+	+	Углич	+		
Тверь	+	+	+	Шацк	+		
Тула	+	+	+	Юрьев-Польской	+		
Ярославль	+	+	+				

о достаточно высокой устойчивости сети региональных центров на протяжении всего рассматриваемого периода — особенно на фоне масштабной перестройки городской сети в это время¹².

Территории отдельных регионов

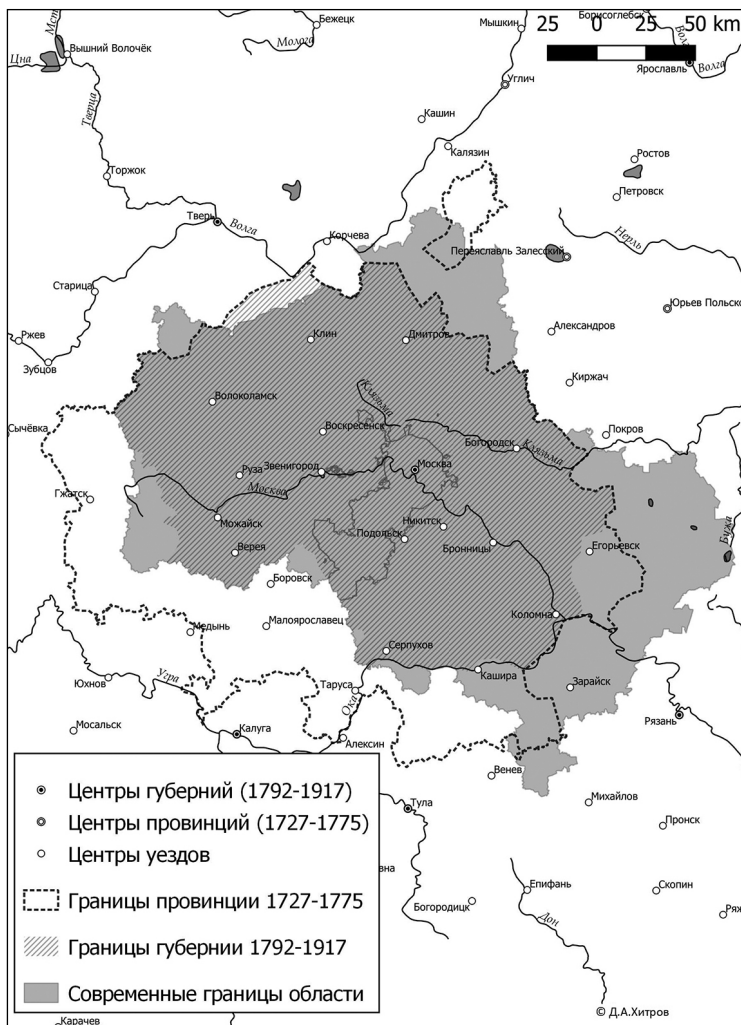
Посмотрим с этой точки зрения на историю каждого из регионов Центрального Федерального округа. На картах, приводимых ниже, нанесены границы соответствующих провинций (с 1717 г. до реформы 1775 г., обозначены пунктирной линией), наместничеств и губерний (с реформы 1775 г. до начала советских преобразований, обозначены штриховкой) и современных областей (показаны цветом). Как мы видим, в каждом вокруг регионального центра

¹² См. об этом: Белов А.В. Реформа города Екатерины II. М.: ИРИ РАН, 2019. 643 с.; Города Российской империи в материалах Генерального межевания. Продолжение / Сост. Д.А. Черненко, А.А. Голубинский, Д.А. Хитров. М.: Древлехранилище, 2022. 1030 с.

случае существует территория, которая на протяжении последних 300 лет постоянно находилась в сфере его притяжения — ее можно назвать «ядром» региона.

Городская сеть на картах показана по состоянию на 1792 г., особыми значками отмечены города, которые до 1775 г. были центрами провинций, а позже утратили этот статус (карта 1). Начнем со столичного региона.

Московский регион



Карта 1. Московский регион

Как мы видим, ядро региона здесь весьма обширно и покрывает всю центральную часть современной Московской области, составляя 69% от ее территории.

Московская провинция была немного больше современной области, но совпадала с ней только в центральной части. Она охватывала обширный пояс земель на юге и западе с городами Боровском, Малоярославцем, Тарусой, Гжатском.

При создании губернии территория региона сильно сократилась, поскольку население провинции значительно превышала «указную» норму. При открытии смежных губерний (Калужской, Смоленской, Рязанской) к ним были отписаны обширные территории, в том числе старые и новые города: Гжатск, Боровск, Таруса, Малоярославец, Кашира, Егорьевск; к Ярославской губернии отошел также северный анклав Дмитровского уезда, т.н. Вьюлка. В итоге в единственном регионе Центральной России губерния оказалась меньше провинции, заняв только 67% ее территории и совершенно не приобретя новых земель.

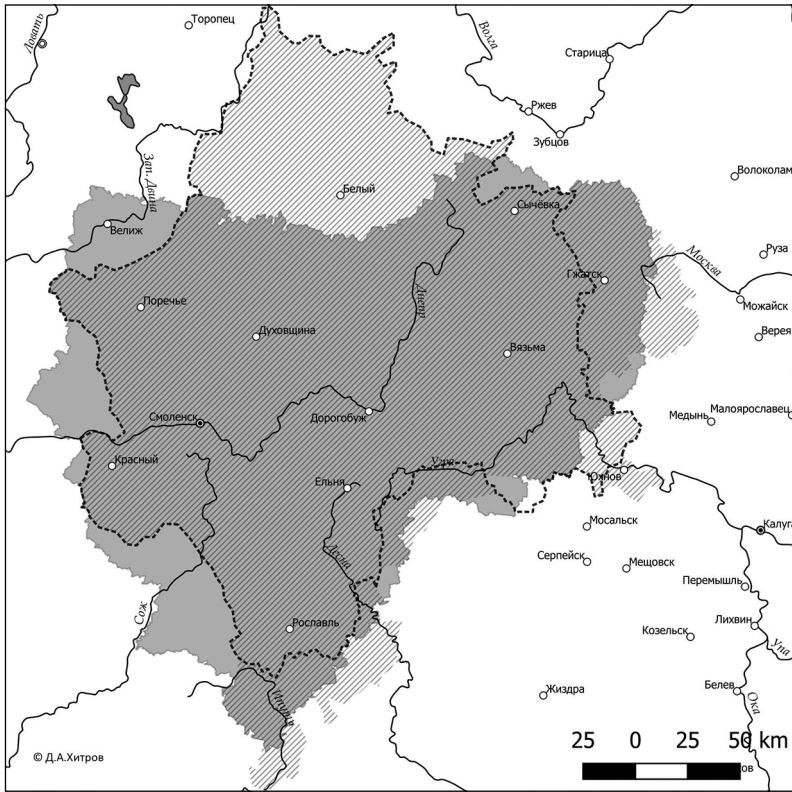
Область, по сравнению с губернией, вновь заметно (на 41%) увеличилась, расширившись на север и на юго-восток. Часть земель, в частности, города Егорьевск и Кашира, восстановили свою связь с Москвой, существовавшую в доекатеринские времена, другие же, в т.ч. г. Зарайск, исторически связанный с Рязанью, оказался в сфере притяжения столицы впервые (карта 1).

Смоленский регион

Смоленская земля, которая на протяжении XVI–XVII вв. была объектом соперничества России и Речи Посполитой и несколько раз переходила из рук в руки, обладает, как видно на карте, большой исторической устойчивостью; ее ядро составляет 75% территории современной области — это самый высокий показатель в пределах Центральной России.

Провинция была несколько больше современной области за счет того, что к ней относился обширный Бельский уезд на севере — ныне это Тверская область.

При проведении губернской реформы 1775 г. территория региона, который оставался малонаселенным, была расширена за счет приобретений от Московской, Калужской и Севской провинций, в частности, новой губернии была передана обширная западная часть Можайского уезда с Гжатской пристанью (совр. Гагариным), а также ряд территорий по течению Угры с Юхновым, который также получил городской статус. Западные границы ре-



Карта 2. Смоленский регион

гиона, однако, остались неизменными, поскольку к югу от него начинались земли Левобережной Украины, а к западу — земли, приобретенные Россией по первому разделу Польши. В обоих случаях социальное устройство на этих территориях заметно отличалось, и было принято решение оставить административную границу неизменной.

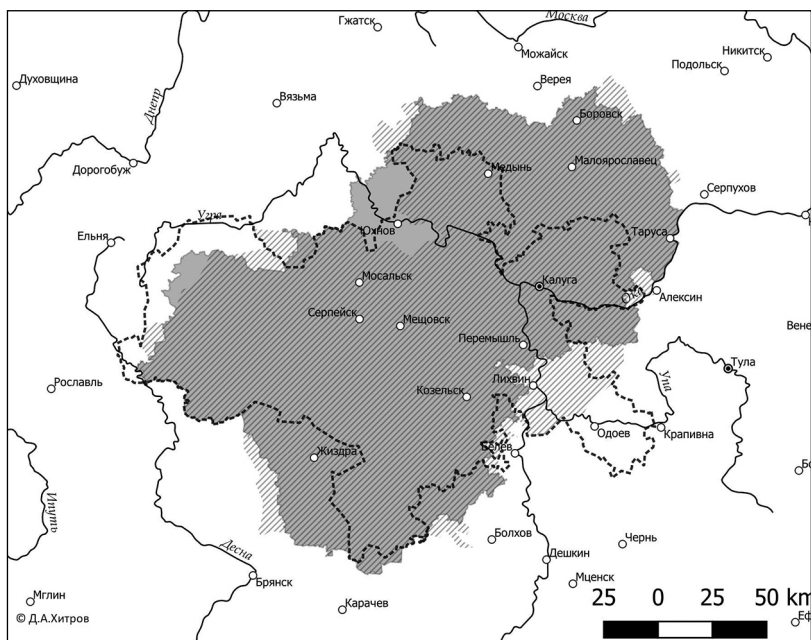
В советское время северная часть региона с г. Белый и часть земель на востоке и юго-востоке с г. Юхнов отошли от Смоленска, однако к нему были приписаны заметные территории на западе. К этому периоду социальные различия по разные стороны старой русско-польской границы стерлись, и к Смоленску были приписаны территории в бассейнах Сожа и Днепра, а также окрестности Велижа, который в глубокой древности был связан со Смоленском, однако с 1582 до 1772 гг. находился в составе Речи Посполитой (карта 2).

Калужский регион

Несмотря на то, что очертания границ Калужского региона всегда были достаточно сильно изрезанными и заметно менялись с течением времени, он также обладает значительным ядром, составляющим 65% территории области.

Провинция была относительно небольшой, она занимала центральную часть современной области. При проведении реформы 1775 г. регион несколько сократился на северо-западе, поскольку ряд территорий отошел к Смоленску, и потерял большой и плотно заселенный юго-восточный выступ с г. Одоевым, который был значительно ближе к Туле, чем к Калуге. Это было компенсировано существенным расширением на северо-востоке за счет Московской провинции, население которой было избыточным с точки зрения норм, предписанных Учреждением.

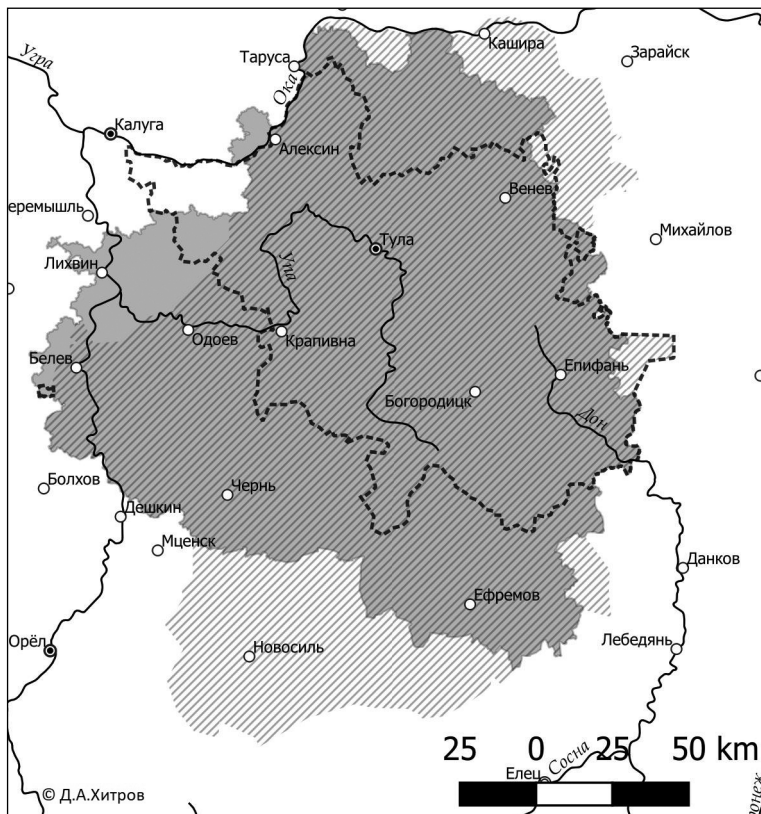
Область соответствует губернии в очень высокой степени — в нее вошло 96% территорий, которые были связаны с Калугой еще в дореволюционный период. К ней вернулся принадлежавший в свое время к Калужской провинции Юхнов со средним течением Угры и отошел Лихвин с окрестностями (карта 3).



Карта 3. Калужский регион

Тульский регион

Тульская провинция была совсем небольшой как по территории, так и по населению. Этим объясняется небольшой размер исторического ядра региона, которое составляет всего 49% от современной территории области.



Карта 4. Тульский регион

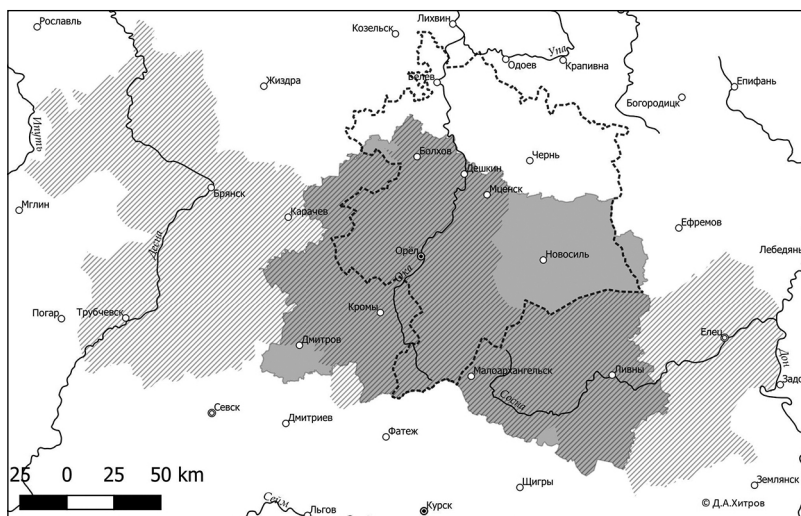
Губернская реформа резко расширила границы региона, включив в него все правобережье Средней Оки с Каширой (как уже говорилось, оно отошло к Туле от Московской провинции), а также обширные территории на юге и на западе с Одоевом, Чернью, Ефремовом и Новосилем, связанные ранее с Ельцом и Орлом.

Область стала на 17% меньше губернии: к соседним регионам отошли далеко расположенные Кашира и Новосиль, но ей был передан относившийся ранее к Калужскому региону Лихвин (карта 4).

Орловский регион

Один из самых необычных случаев в Центральной России — Орловщина. Историческое ядро этой территории совсем невелико и составляет всего 32% от территории современной области — в нее входят сам Орел, Болхов и Мценск с окружающими землями. Провинция простиралась несколько дальше на север и на восток, охватывая также Новосиль, Чернь и Белев. Однако при открытии Тульского наместничества эти земли отошли к нему, поскольку там не хватало населения для указной нормы.

Однако население было небольшим и в самой Орловщине. Для того, чтобы компенсировать его недостаток, екатерининские администраторы передали под управление Орла обширные территории на востоке и на западе, которые ранее принадлежали к упраздненным Севской и Елецкой провинциям, с городами Брянском, Трубчевском, Карачевом, Кромами, Малоархангельском, Ливнами и Ельцом. В результате на карте появился огромный, очень сильно вытянутый в широтном направлении регион.



Карта 5. Орловский регион

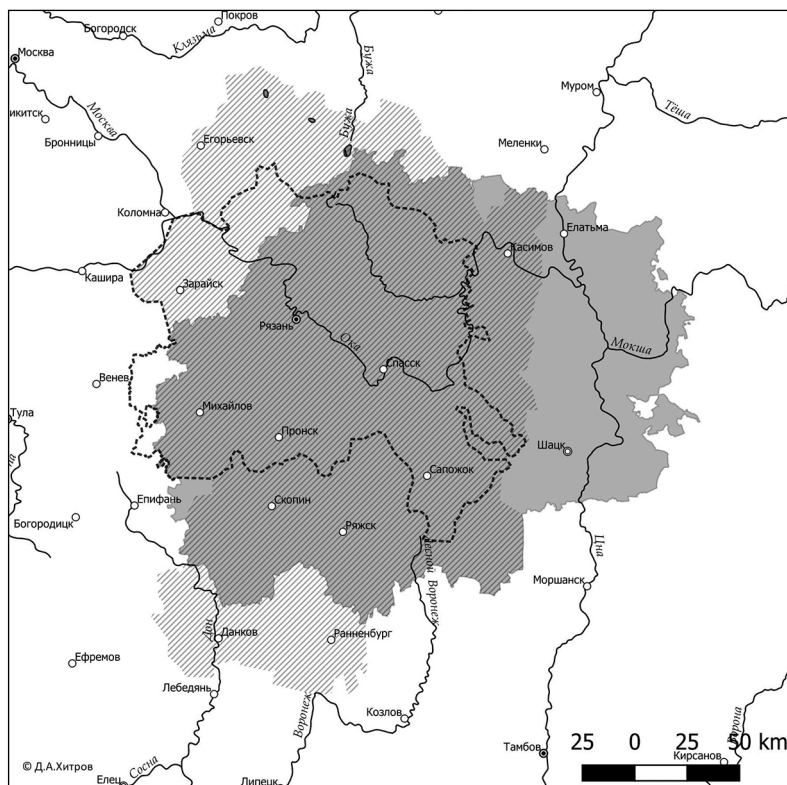
В советское время эта явная диспропорция была исправлена: Елец отошел к вновь созданной Липецкой области, а бассейн Десны с Брянском, Трубчевском и Карачевом — к Брянской. В составе Орловского региона осталась только центральная часть бывшей губернии, а кроме того, вернулся отошедший при Екатерине II к Туле Новосиль (карта 5).

Калитвой и Богучаром, которые ранее относились к Белгородской провинции и слободским полкам, а также длинный, вытянутый вдоль Дона выступ на севере с г. Задонском.

Область сократилась в сравнении с губернией, потеряв значительную часть территорий на западе и северо-западе (карта 6).

Рязанский регион

Ядро Рязанского региона относительно невелико (43% территории области) и занимает ее северо-западную часть с гг. Рязанью, Пронском, Михайловом, Спасском, Сапожком.



Карта 7. Рязанский регион

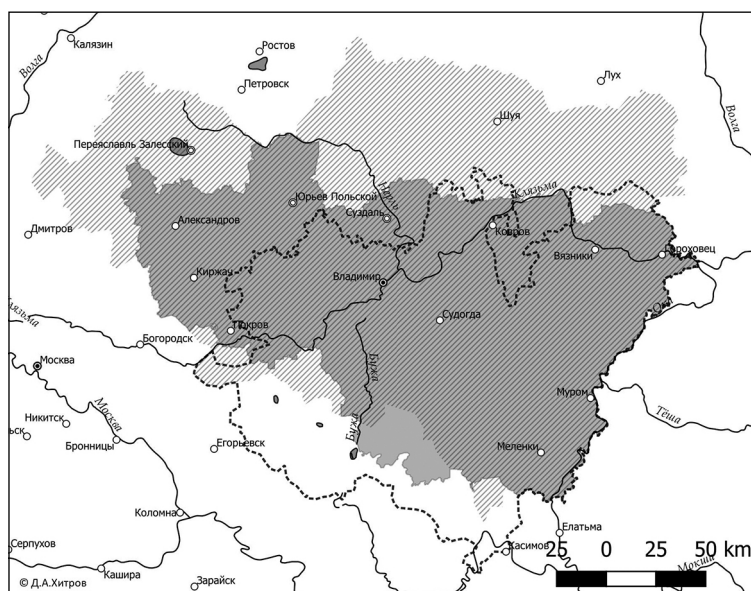
Это ядро в основном соответствует границам провинции, в которую, помимо него, входили также Зарайский и небольшой Гремяческий уезды. Границы губернии резко расширились на север и на юг, включив Егорьевск, Касимов, Скопин, Рязьск и Ранненбург. В советское время очертания региона еще раз резко поменялись:

Провинция была довольно обширной и включала не только большую часть современной Тамбовской области, но и обширную территорию к северо-западу, которая сейчас принадлежит к Рязанской и Липецкой областям, район Борисоглебска на Среднем Хопре, а также большой анклав на востоке, находящийся за пределами современного ЦФО.

Губерния, потеряв северо-западную часть, существенно расширилась на запад (к ней перешли Лебедянь, Липецк и Усмань) и на север, где у нее возник длинный, вытянутый вдоль течения Цны и Мокши выступ, включавший в себя Шацк, бывший ранее центром самостоятельной провинции, и Елатьму. Территория области существенно сократилась в сравнении с губернией. Интересно, что от нее отошли практически все приобретения екатерининского времени, и в ее составе осталось основное ядро провинции XVIII в., хотя очертания границ, естественно, сильно изменились (карта 8).

Владимирский регион

Владимирский регион обладает достаточно большим историческим ядром, которое охватывает большую часть течения Клязьмы и практически всю низинную, болотистую Мещеру в южной половине области, так что доля ядра в современной территории области — 69%.

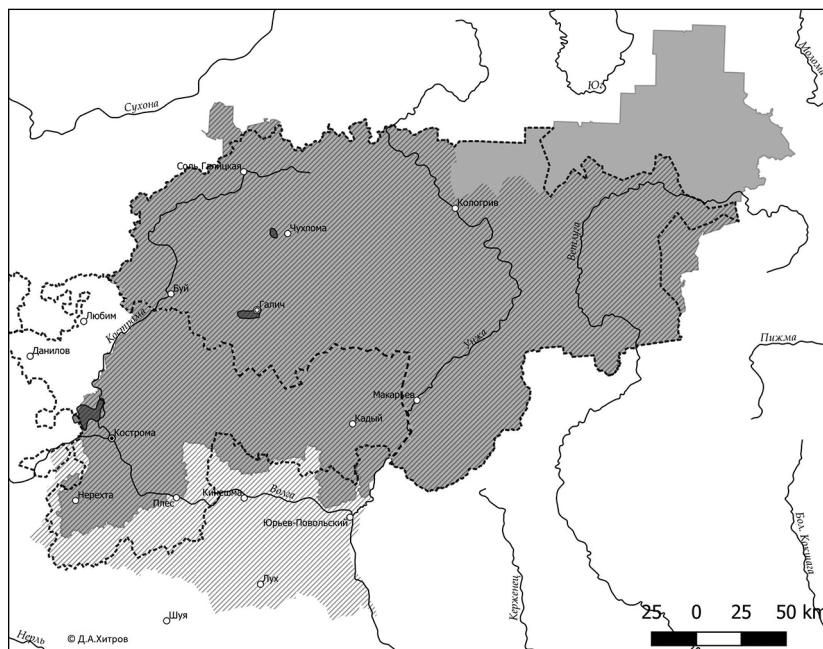


Карта 9. Владимирский регион

В то же время нельзя не сказать, что конфигурация региона очень сильно менялась в прошлом. Провинция, кроме ядра, включала прилегающие лесистые и малонаселенные районы Мещеры на юге, доходя до Оки в районе Касимова и почти до Егорьевска на юго-западе. При Екатерине II эти земли отошли к Рязанской губернии, поскольку были ближе расположены к ее крупным центрам и транспортным артериям. Зато к северу и северо-западу от Владимира были ликвидированы три крупные провинции — Суздальская, Юрьев-Польская и Переяславская, и значительная часть их территорий вместе с провинциальными центрами, а также с гг. Александровом, Ковровом, Шуей, Киржачом оказалась в составе новой Владимирской губернии. В советское время эта обширная периферия снова вышла из состава региона, перейдя к вновь созданной Ивановской, Ярославской и, частично, Московской областям (карта 9).

Костромской регион

Историческое ядро Костромского региона сравнительно невелико — оно охватывает окрестности регионального центра, часть волжского правобережья с г. Нерехтой и полосу лесистых земель



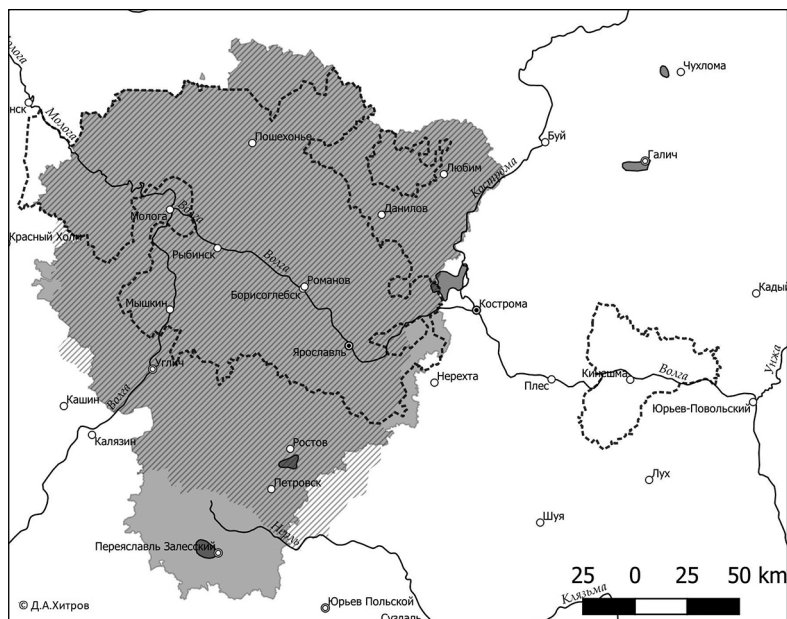
Карта 10. Костромской регион

по левому берегу Волги, доходящую до нижнего течения Унжи и г. Кадыя, и составляет всего 21% территории области. Однако следует отметить, что огромную часть современной области составляют земли существовавшей до 1775 г. Галичской провинции, которые при проведении екатерининской реформы вместе с провинциальным центром были включены в состав Костромской губернии.

Галичская и Костромская провинции занимали большую часть современной области, хотя на волжском Левобережье Костромская провинция заметно заходила на территорию современной Ярославщины, включая, в частности, г. Любим. Губерния, потеряв эти земли, одновременно сильно расширилась за счет территорий волжского правобережья с гг. Плесом, Кинешмой, Юрьевом-Повольским и Лухом. Три последних в советское время отошли к созданной Ивановской области, а Костромская была несколько расширена на северо-восток (карта 10).

Ярославский регион

Ярославский регион, исторически формировавшийся вокруг участка среднего течения Волги, со временем сильно вырос, так что его историческое ядро, занимающее северную и центральную части области, составляет 51% от ее территории.

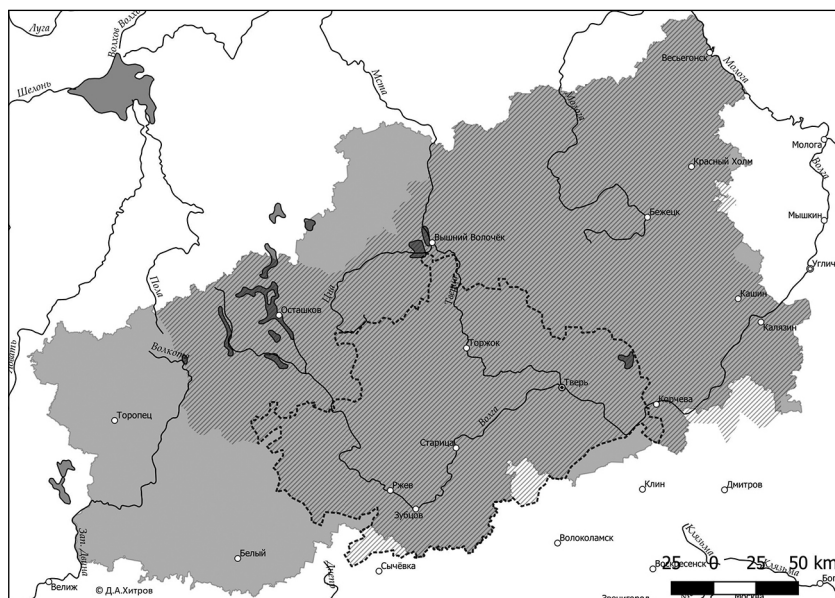


Карта 11. Ярославский регион

Ярославская провинция была сравнительно невелика, включая в себя окрестности Ярославля, течение Волги до Рыбинска и северный Пошехонский уезд. К ней также относился Кинешемский уезд, однако он представлял собой анклав, отделенный от Ярославля землями Костромской провинции, и в ходе екатерининской реформы отошел к ней. При формировании губернии к Ярославскому региону отошла значительная часть Угличской провинции вместе с провинциальным центром, часть костромских земель на левом берегу Волги, а также обширный, густонаселенный Ростовский уезд Переяславской провинции. Область еще немного расширилась по сравнению с губернией, включив в себя Переяславль-Залесский с окрестностями (карта 11).

Тверской регион

Историческое ядро Тверского региона совсем невелико и составляет 26% территории области.



Карта 12. Тверской регион

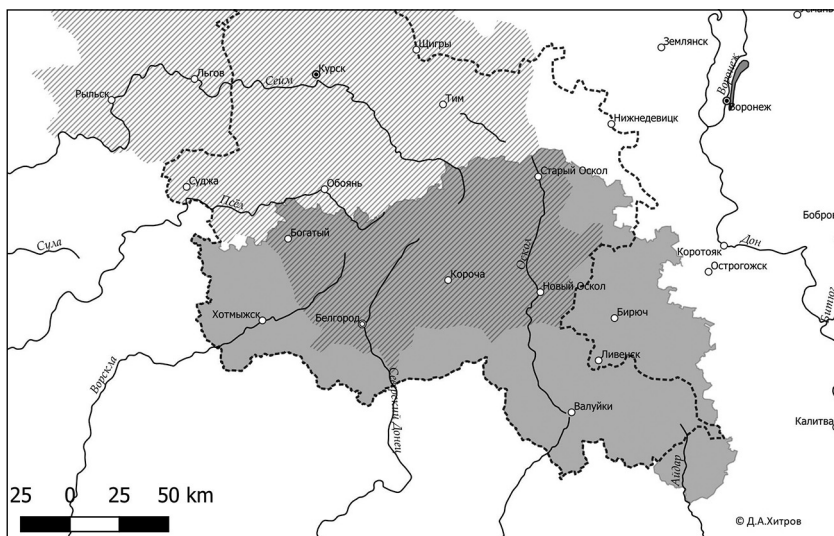
Причина в том, что Тверская провинция была совсем невелика, включала только территории вокруг верхнего течения Волги и Тверцы с древними городами Тверской земли — Тверью, Торжком, Старицей, Ржевом и Зубцовом. Губерния сильно расширилась на северо-запад, восток и северо-восток за счет бывших территорий

Новгородского уезда и Угличской провинции. В советское время область выросла еще больше, включив гг. Белый (исторически связанный со Смоленском) и Торопец.

Наконец, следует сказать о четырех регионах, центры которых в дореволюционной России не были центрами губерний (карта 12).

Белгородский регион

Белгород в доекатерининское время был центром не только провинции, но и губернии, важнейшим средоточием военных и административных функций на юго-западе государства. Обширная Белгородская провинция включала, помимо собственно Белгорода и обширной области старого Белгородского разряда к северу от него, целый ряд уездов, лежавших к югу, черезполосно с территориями слободских полков (на карте показана только та часть провинции, которая сейчас относится к ЦФО). При проведении екатерининской реформы она была разделена. Давно освоенные территории северной части провинции с гг. Белгородом, Курском, Суджей, Обоянью, Корочей, Новым и Старым Осколом, оказались в составе губернии, центром которой был, однако, назначен не Белгород, а Курск — очевидно, екатерининские администраторы отдали ему предпочтение в силу его расположения в самом центре новой административной единицы. Южная же слабозаселенная часть провинции отошла к Харьковской и Воронежской губерниям.

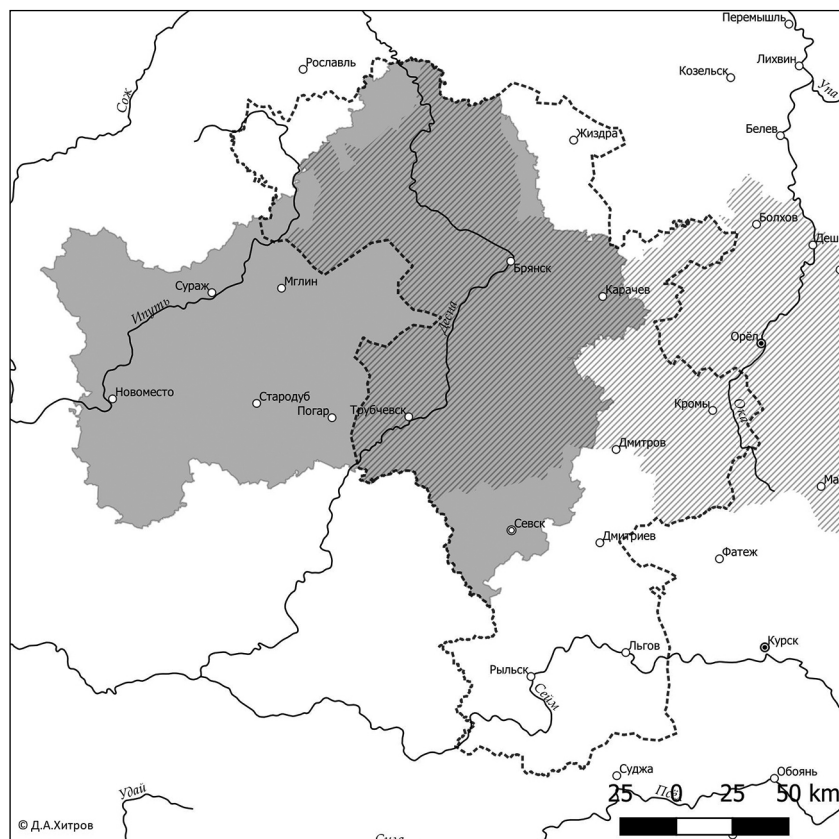


Карта 13. Белгородский регион

В советское время Белгород снова стал региональным центром; в составе Белгородчины оказались территории, относившиеся до революции к Курску, Воронежу и Харькову, однако представляется очень интересным, что подавляющая часть современной территории области (83%) в XVIII в. входила в состав Белгородской провинции (карта 13).

Брянский регион

Западная часть региона с Брянском до екатерининской реформы относилась к Севской провинции (на карте показаны ее границы); это 58% от территории современной области. После реформы эти земли оказались в составе Орловской губернии, однако в советское время Брянск стал центром вновь сформированного

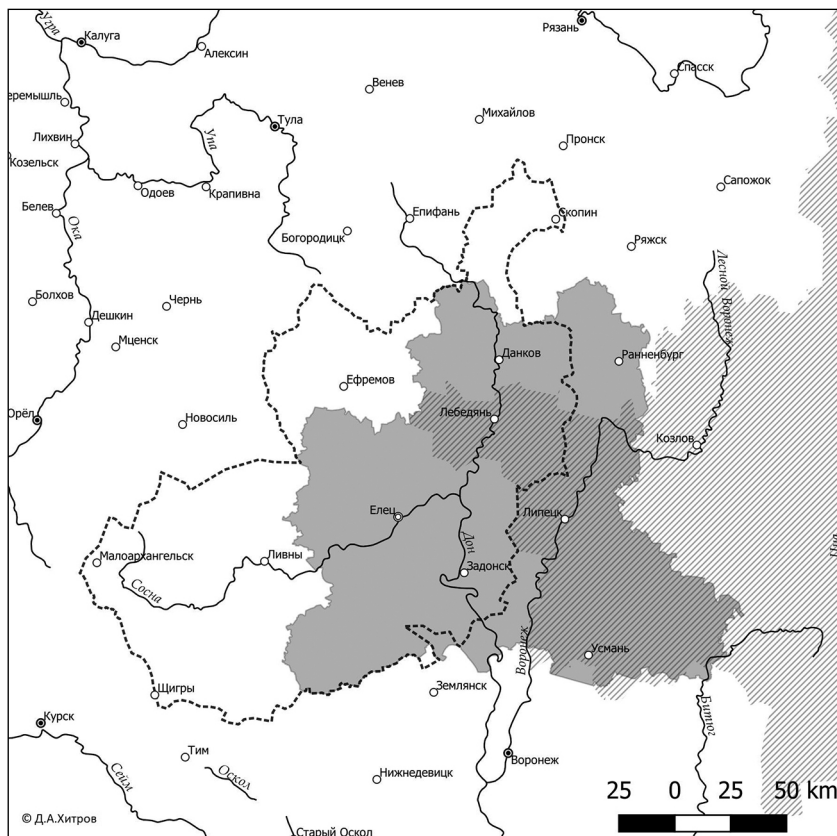


Карта 14. Брянский регион

региона, включившего также Карачев, Трубчевск и Севск, а в 1926 г. к нему была приписана часть территорий, относившихся ранее к Гомельской губернии — запад современной области с гг. Сураж, Мглин, Стародуб, Погар (карта 14).

Липецкий регион

Липецкий регион сложился очень поздно: сам Липецк получил статус города только в ходе губернской реформы, а региональным центром стал в советское время. Однако стоит отметить, что вся западная часть современной области, более половины ее территории, с гг. Ельцом, Лебедяню, Данковым, Задонском, в XVIII в. входила в состав Елецкой провинции — это 59% от территории современной области. В екатерининское время территория современной Липецкой области оказалась разделена между Воронеж-



Карта 15. Липецкий регион

степени состоит из территорий ликвидированных при Екатерине II провинций: Брянская — Севской, Ивановская — Суздальской и Юрьев-Польской, Липецкая — Елецкой, а Белгородская — собственно Белгородской, поскольку Белгород, утратив статус регионального центра в 1779 г., вернул его в 1954 г. Очевидно, речь идет о том, что при проведении екатерининской реформы наместники, стремясь добиться соответствия населения губерний предписанным законом нормам, не вполне учли особенности территорий и то, что в некоторых районах наличие региональных центров было объективной потребностью. Эта объективная потребность проявилась в советское время, хотя, разумеется, советские администраторы меньше всего думали при этом о восстановлении давних исторических связей.

Выводы

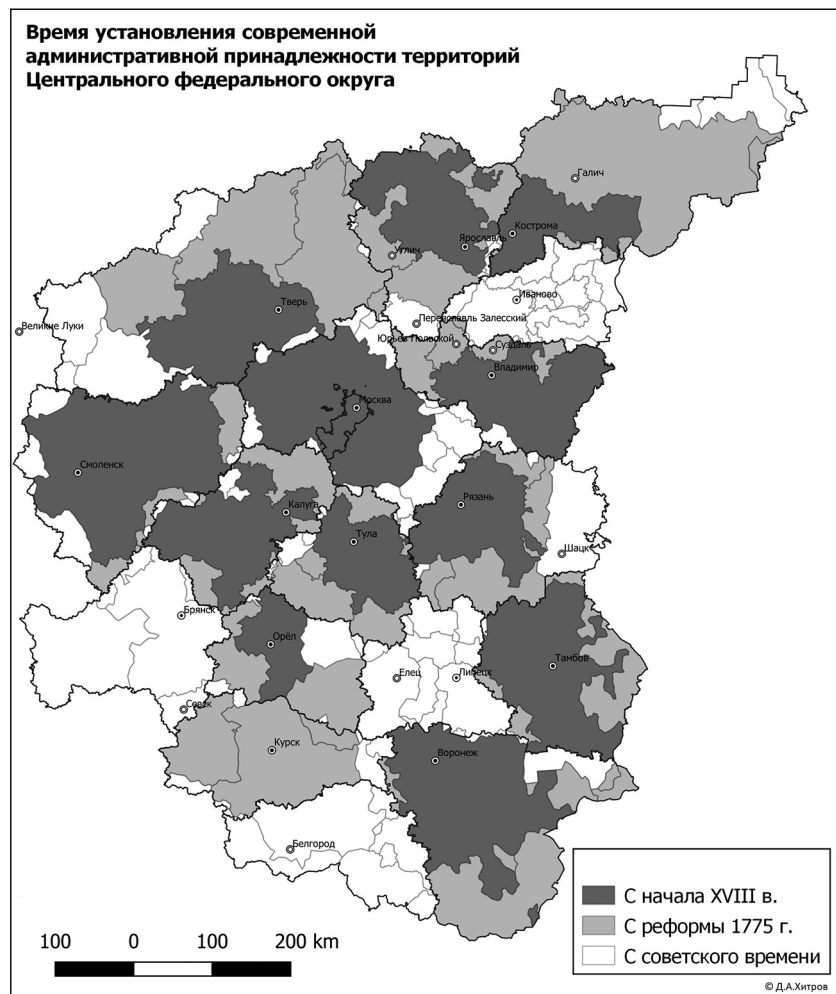
В течение последних 300 лет территория Центральной России делилась на достаточно крупные регионы. Сеть региональных центров в Центральной России на протяжении последних 300 лет в целом отличается довольно высокой стабильностью, однако их границы дважды подвергались масштабному пересмотру: в последней четверти XVIII в., в ходе губернской реформы Екатерины II, и в 1917–1970 гг., в ходе преобразований советского времени. Изменения, происходившие в другие периоды, в Центральной России были сравнительно невелики. С некоторым огрублением можно говорить о трех длительных периодах, в рамках которых существовали разные системы регионального деления: провинции в 1727–1775 гг., губернии в 1785–1917 гг., области после 1970 г. Провинции в среднем были несколько меньше современных областей, а губернии — немного больше.

Состав регионов и их границы в каждый из этих периодов существенно отличались, что, конечно, позволяет поставить вопрос о связи этого необычного явления с общими особенностями российского исторического процесса¹³. Общая картина этих изменений представлена на карте 17, которая позволяет увидеть постепенное становление границ современных регионов (карта 17).

Территории, которые мы определили как историческое ядро каждого из регионов, т.е. те земли области, которые ранее принад-

¹³ Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. 2 изд. М., 2004; Степанова Л.Г. Природа и благосостояние: освоение окружающей среды русским крестьянином в эпоху Средневековья и раннее Новое время. СПб.: Алетей, 2022.

лежали к той же провинции и губернии, составляют от 21 до 75% территории современного региона. Эти различия связаны с конкретными обстоятельствами преобразований: губернская реформа Екатерины II проводилась исходя, прежде всего, из принципа примерного равенства населения губерний и уездов; советские преобразования — исходя из логики индустриального развития. Исторические связи территорий в обоих случаях мало принимались



Карта 17. Время установления современной административной территориальной принадлежности территорий Центрального федерального округа

во внимание, и в результате в большинстве случаев ядро региона окружено периферией, которая в прошлом меняла свою административную приписку.

С определенной условностью можно выделить три группы регионов, исходя из доли исторического ядра в их современной территории:

- менее 40% — Костромская, Орловская, Тверская области. Они являются наследницами небольших провинций, при формировании екатерининских губерний в состав этих регионов были включены обширные территории, принадлежавшие к упраздненным в ходе реформы провинциальным центрам, и их границы были заметно пересмотрены в советское время;

- от 40 до 60% — Рязанская, Тульская, Ярославская области. Вокруг каждого из этих центров имеется обширное тяготевшее к ним пространство, однако на периферии происходил значительный обмен территориями с соседними административными единицами;

- более 60% — Калужская, Московская, Смоленская, Тамбовская области. Эти регионы исторически тесно связаны со своими центрами, и перемены касались преимущественно их периферийных областей.

Особняком стоят четыре области, сформированные в советское время — Белгородская, Брянская, Ивановская, Липецкая, а также Курская, центр которой не был в XVIII в. центром провинции.

Литература

Антонов В.В. Справочники по истории административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Библиографический список. Электронный ресурс. URL: <https://nlr.ru/res/epubl/rue/pr4.pdf>

Белов А.В. Реформа города Екатерины II. М.: ИРИ РАН, 2019. 643 с.

Город и деревня в Европейской России: Сто лет перемен. М., 2001.

Города Российской империи в материалах Генерального межевания. Продолжение / Сост. Д.А. Черненко, А.А. Голубинский, Д.А. Хитров. М.: Древлехранилище, 2022. 1030 с.

Кабузан В.М. Народонаселение России в XVIII — первой половине XIX в. М: Наука, 1963.

Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. 2 изд. М., 2004.

Сазонова Т.К. Из истории изучения административно-территориального деления советской России // Новый исторический вестник. 2013. № 36. С. 116–124.

Саран А.Ю. Большая Орловщина. История административных границ. 1566–2012 гг. Орел: ОГАУ, 2015.

Семенов-Тянь-Шанский В.П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии. СПб.: Тип. В. Ф. Киршбаума, 1910.

Степанова Л.Г. Природа и благосостояние: освоение окружающей среды русским крестьянином в эпоху Средневековья и раннее Новое время. СПб.: Алетей, 2022.

Степанова Ю.В., Карпова М.В. Торопец в территориально-административной системе Великого княжества Литовского и Московского государства в конце XV–XVI вв. // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2021. Вып. 9 (107). DOI 10.18254/S207987840017016-6.

Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 15.

Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. М., 2005.

Учреждение для управления губерний Всероссийской империи // Полное собрание законов Российской империи. Т. 20. № 14392. С. 229.

Фролов А.А. «Цифровой поворот» и крупномасштабные исторические карты в отечественной историографии // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2017. Т. 8. Выпуск 7 (61) [Электронный ресурс]. URL: <http://history.jes.su/s207987840001957-1-1>. DOI: 10.18254/S0001957-1-1

Хитров Д.А. Административное деление Мещерского края в XVI–XVIII вв. и его перестройка в последней четверти XVIII в. // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2022. № 8 (118).

Хитров Д.А. О судьбе древнерусских станов и волостей в XVIII в. // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2023. Т. 91. № 1. С. 140–145.

Хитров Д.А. Образование Орловского наместничества в ходе губернской реформы Екатерины II // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 2018. № 8. С. 16–27.

Хитров Д.А. От Слободской губернии к Харьковскому наместничеству: реформа административно-территориального устройства Слободской Украины в 1780 г. // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. История России. 2019. № 3 (18). С. 525–539.

Хитров Д.А. Реформа административного деления Екатерины II в Московском регионе // Cahiers du Monde Russe. 2021. Т. 62. № 1–2. С. 133–152.

Ширяев Е.А. Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26. С. 1–12.

Шульгина О.В. Основные этапы преобразования административно-территориального деления России в XX веке // Известия Самарского научного центра РАН. 2005. № 1. С. 88–93.

Шульгина О.В., Шульгин П.М. Историческая география России XX века. Административное деление. 2-е изд. М.: Юрайт, 2020.

Frolov A.A., Golubinskiy A.A. Two Web-GIS Projects on Russian Historical Sources of the 15–19th Centuries // 28th International Cartographic Conference, Washington. July 2017. Proceedings. URL: <http://www.eventscribe.com/2017/ICC/assets/handouts/419600.pdf>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Рыжков Олег Владимирович — заместитель директора Государственного Владимиро-Суздальского музея-заповедника, Владимир, РФ.

Хитров Дмитрий Алексеевич — к.и.н., доцент, МГУ имени М.В. Ломоносова, исторический факультет, Москва, РФ; *e-mail*: dkhitr@yandex.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Ryzhkov O. — Deputy Director of the State Vladimir-Suzdal Museum-Reserve, Vladimir, Russian Federation.

Khitrov D. — PhD, Associate Professor, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: dkhitr@yandex.ru

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-109-124

ФОРМИРОВАНИЕ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ЖИЛИЩНО-АРЕНДНЫХ КООПЕРАТИВОВ СССР В 1920–1930-е гг.

Р.Ю. Червяков

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
tcherviakov.ruslan@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена процессу формирования управленческих кадров советских жилищно-арендных кооперативных товариществ (ЖАКТов) в 1920–1930-е гг. Поскольку рассмотрение этой проблемы с позиций социальной истории не позволяет в полной мере осветить глубинные причины возникновения специфической прослойки жилищных руководителей, автор предпринимает попытку методологического синтеза с привлечением наработок экономической истории. Перевод части муниципализированного жилья на арендные начала в 1924 г. был обусловлен отсутствием у государства ресурсов для поддержания жилья в надлежащем состоянии. В этих условиях перед новыми хозяйственными руководителями встала задача обеспечить ремонт жилых помещений. Сложность задачи требовала от управдомов и председателей правлений большого организаторского таланта в хозяйственных реалиях 1920–1930-х гг. Однако некоторые деятели через занятие руководящих постов в ЖАКТах стремились обеспечить только личное материальное благополучие. Трудности в управлении жильем, вызванные как продолжающимся жилищным кризисом, так и субъективными характеристиками новых руководителей, провоцировали недовольство деятельностью ЖАКТов и их хозяйственных руководителей. Кампании по очистке кооперативов от «непролетарского элемента» не смогли улучшить положение в ЖАКТах, поэтому одним из факторов, приведших к ликвидации жилищно-арендных кооперативов в 1937 г., следует считать стремление предотвратить усиление квазибуржуазных отношений в жилищной сфере.

Ключевые слова: жилищная кооперация, жилищно-арендные кооперативные товарищества, управдомы, председатели правлений коопе-

ративов, народное хозяйство СССР, экономическая история, социальная история.

Для цитирования: Червяков Р.Ю. Формирование руководящих кадров жилищно-арендных кооперативов СССР в 1920–1930-е гг. // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 3. С. 109–124. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-109-124

Дата поступления в редакцию: 17.03.2023.

FORMATION OF MANAGERIAL PERSONNEL OF THE USSR HOUSING AND TENANT COOPERATIVES IN THE 1920s–1930s

Chervyakov R.Yu.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
tchervyakov.ruslan@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the process of formation of management of Soviet housing and tenant cooperative societies in 1920–1930s. Since consideration of this problem from the standpoint of social history can not fully illuminate the root causes of the emergence of a particular layer of housing managers, the author attempts a methodological synthesis based on economic history. The transfer of part of municipalized housing to rental housing in 1924 was due to the state's lack of resources to maintain housing in proper condition. Under these circumstances the new economic managers were faced with the task of finding resources to repair the houses. The complexity of the task demanded great organizational talent from the managers and chairmen of the boards in the economic realities of the 1920s and 1930s. Difficulties in managing housing caused both by the housing crisis and by the subjective characteristics of the new managers, who sought to ensure their own comfortable existence, provoked discontent with the housing and tenant cooperatives and their economic managers. The campaigns for purging cooperatives of “non-proletarian elements” failed to improve the material and economic condition of the cooperatives, so one of the factors that led to the liquidation of the housing and tenant cooperatives in 1937, should be considered the desire to prevent the strengthening of the quasi-bourgeois relations in the housing sphere.

Key words: housing cooperation, housing and tenancy cooperative societies, managing directors, chairmen of cooperative boards, national economy of the USSR, economic history, social history.

Введение

Анализ историографии жилищной кооперации СССР показывает, что приращение исторического знания о ней на современном этапе происходит в русле методологии социальной истории¹. При всех несомненных достоинствах этого подхода — его положительном вкладе в вовлечение в конкретно-исторический анализ истории брачно-семейных отношений, проблем воспитания детей, организации досуга и отдыха и т.д., а также в расширение источниковой базы историков за счет массового введения в научный оборот ранее мало привлекавшихся свидетельств бытового характера и др.² — он все же не должен рассматриваться как универсальный инструмент рассмотрения исторического материала. От опасности «неких универсальных и абсолютных теорий и методов исторического познания»³ предостерегал академик И.Д. Ковальченко. Отвечая на витавший в 1990-е гг. в воздухе вопрос о путях преодоления кризиса исторической науки, который ярко проявился после ослабления идеологического нажима и контроля со стороны ЦК КПСС, он поставил перед новыми поколениями историков задачу «на основании тщательного анализа выделить из всей совокупности имеющихся философско-исторических теорий и подходов все то, что позволяет *расширить* и *углубить* (выделено автором) изучение и мирового, и российского исторического процесса». Конкретизируя свою мысль, Ковальченко добавил: «Нужен синтез идей и методов, а не механическое отбрасывание одних из них (что сейчас наиболее активно проявляется по отношению к марксизму) и замена их другими (чаще всего субъективно-идеалистическими)»⁴.

¹ Подробнее о развитии историографии жилищной кооперации см.: Червяков Р.Ю. Жилищная кооперация СССР: пути изучения // Вестн. ЯрГУ. Сер. Гуманитарные науки. 2023. Т. 17. № 1. С. 50–57.

² Соколов А.К. Социальная история: проблемы методологии и источниковедения // Проблемы источниковедения и историографии. Материалы II Научных чтений памяти академика И.Д. Ковальченко. М.: РОССПЭН, 2000. С. 75–89.

³ Ковальченко И.Д. Сущность и особенности общественно-исторического развития (Заметки о необходимости обновленных подходов) // Исторические записки: Теоретические и методологические проблемы исторических исследований. М.: Прогресс, 1995. Вып. 1 (119). С. 25.

⁴ Там же. С. 26.

Несмотря на серьезное количественное приращение исследований, посвященных «новой» методологии истории, и спустя три десятилетия проблема методологического синтеза в области конкретно-исторического изучения прошлого остается крайне актуальной. В особенности это касается изучения истории России советского периода, не имеющего на новом историографическом этапе опоры в виде домарксистской традиции изучения и попытавшегося в 1990-е гг. развиваться, по сути, с чистого листа.

На наш взгляд, основанием для методологического прорыва должны стать комплексные конкретно-исторические проблемы, к которым относится жилищная кооперация. Сложность феномена жилищной кооперации неоспорима. Она имеет как социальные, так и политические и культурные аспекты бытования. Все они в разной степени затронуты в литературе. Между тем сутью любого кооперативного объединения, как указывал М.И. Туган-Барановский, является «хозяйственный интерес человека»⁵, первичный импульс его экономической деятельности. В этой связи, на наш взгляд, следует пойти по пути расширения исследовательского поиска и поставить вопрос о возможностях экономической истории в деле изучения жилищной кооперации.

Научный синтез подходов на основе методологии экономической истории необходим, в частности, для объяснения процесса формирования кадров для руководящего состава жилищных кооперативов, в особенности жилищно-арендных кооперативных товариществ (ЖАКТов). Как отмечал один из руководителей Центрожилсоюза Ю. Ларин, товарищества, арендующие у местных советов дома для управления ими, стали своеобразной советской новацией⁶, в этой связи их деятельность представляется особенно интересной. Несмотря на то, что кооперация по определению предполагает коллективную ответственность за общее дело, и, как указывал тот же Ю. Ларин, «по мере успехов роста строительства социалистических общественных отношений — кооперативное заведывание жилыми помещениями со стороны обитающих в них трудящихся должно все более заменять собою административное управление домами госорганами»⁷, основная масса членов жилкоопов не принимала участия в управлении домами, перепоручив

⁵ Туган-Барановский М.И. Социальные основы кооперации. М.: Экономика, 1989. С. 64.

⁶ Ю. Ларин. Принципиальная установка в вопросах жилищной кооперации (В порядке постановки вопроса) // Жилищная кооперация. 1928. № 1. С. 3.

⁷ Там же.

эту задачу членам правления и управдомам⁸. Фигура управдома (нередко эти функции исполнял председатель правления кооператива), таким образом, оказалась выведена на первый план борьбы за улучшение быта. Но кто и как мог им стать? Присутствовала ли в этом выборе материальная заинтересованность, в чем она заключалась и в каких формах выражалась?

Постановка проблемы. Историография вопроса

Современные представления об управдомах 1920–1930-х гг. в основном подпитываются образами, заимствованными из художественной литературы, в которой организатор домового хозяйства выведен в фигурах ортодоксального Швондера, нелепого Бунши и даже Остапа Бендера, в конце романа «Золотой теленок» заявившего, что после неудачи своей махинации он намерен «переквалифицироваться в управдомы». Но насколько эти образы соответствовали реальности? В отечественной историографии тему управдомов поднимали петербургские историки А.Ю. Давыдов⁹ и Е.А. Кириллова¹⁰. В их работах дана общая характеристика функций управдомов с упором на обеспечение контроля за жильцами со стороны НКВД, рассмотрен их социальный облик. В целом авторы дают положительную оценку этому институту, смогшему обеспечить постепенное восстановление жилого фонда, пришедшего в упадок в годы революции и гражданской войны. Однако источникам и условиям формирования новых управленцев было уделено, на наш взгляд, недостаточное внимание. К тому же в поле зрения исследователей оказались только ленинградские жилищные руководители, что несколько сужает горизонты распространения их выводов на общесоюзный или общероссийский масштаб.

Целью статьи является изучение процесса формирования руководящей прослойки жилищных кооператоров (председателей и членов правления, управдомов, домовых активистов) в 1920–1930-е гг.

⁸ Червяков Р.Ю. «Вот уж сулил квартирку в центре кооператив». Жилищный вопрос и жилищная кооперация на страницах журнала «Крокодил» (1924–1937) // Человеческий капитал. 2022. № 10. С. 51–52.

⁹ Давыдов А.Ю. Кооператоры советского города в годы нэпа: между «военным коммунизмом» и социалистической реконструкцией. СПб.: Алетей, 2011. С. 92–95.

¹⁰ Кириллова Е.А. Управдомы периода НЭПа (из истории домового самоуправления Советской России) // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI веков. Материалы XIV Международной научной конференции: в 2 ч. Часть 2. Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2015. С. 362–369.

В этой связи необходимо решить три задачи: рассмотреть экономическую ситуацию, в которой складывалось новое кооперативное движение, определить, какие личные качества требовались новым руководителям для управления домовых хозяйством в сложившейся хозяйственной системе, а также проанализировать проблему источников рекрутирования управленческих кадров. Достижение поставленных задач обеспечивает применение системного подхода к анализу источников, а также сравнительно-исторический и историко-генетический методы.

Источники

Источниковую базу исследования составляют протоколы заседаний правления Всесоюзного совета жилищной кооперации (ВСЖК), отложившиеся в Российском государственном архиве экономики (РГАЭ), и делопроизводственные материалы деятельности ЖАКТов, сохранившиеся в региональных архивохранилищах Санкт-Петербурга (ЦГАИПД СПб) и Тверской области (ГАТО). В первую очередь это стенограммы заседаний партийного актива кооперативов, которые содержат ценный конкретно-исторический материал о проблемах кооперации и позволяют составить представление о личностных и профессиональных качествах кооперативных управленцев, и протоколы заседаний правлений ЖАКТов, в которых представлена реальная картина деятельности кооперативов. Выбор фондов, относящихся к деятельности ЖАКТов Ленинграда, объясняется тем, что их опыт на союзном уровне признавался передовым как в количественном, так и в качественном отношении¹¹. Поскольку опыт ленинградской жилкооперации можно считать исключительным ввиду огромного демографического и экономического потенциала города, в качестве более характерного примера развития жилищной кооперации в 1920–1930-е гг. в исследовании привлечены материалы, задокументировавшие деятельность небольшого ЖАКТа, действовавшего в городе Кимры¹². Два этих примера позволяют осветить спектр наиболее значимых и в то же время общих закономерностей формирования специфической прослойки руководства жилищных кооперативов в крупном и малом городе.

¹¹ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 7754. Оп. 1. Д. 9. Л. 58–61.

¹² В 1918–1929 гг. город входил в состав Тверской губернии, в 1929 г. — Центрально-промышленной области, в 1929–1935 гг. — Московской области, с 1935 г. — Калининской области РСФСР.

Введение института жилищной кооперации

Для того, чтобы разобраться в источниках и специфике формирования управленческих кадров ЖАКТов, необходимо проанализировать исходные материальные позиции жилищной кооперации. В стране, не успевшей оправиться от потрясений гражданской войны, бушевал жилищный кризис. Причиной его стало не только уничтожение части жилого фонда в ходе боевых действий, но и экономические эксперименты большевистского руководства, связанные с политикой «военного коммунизма», в результате которых дома остались без хозяев и надлежащего содержания. Средств на поддержание жилого фонда в надлежащем состоянии у государства не было. 19 августа 1924 г. принимается совместное постановление ЦИК и СНК СССР «О жилищной кооперации», легализовавшее две формы жилищной самоорганизации граждан: жилищно-арендные и жилищно-строительные (общегражданские и рабочие) кооперативные товарищества¹³. Объясняя причины введения института жилищной кооперации, нарком здравоохранения РСФСР Н.А. Семашко откровенно писал: «Мы (т.е. государство — *прим. автора*) слишком бедны, чтобы дать всем трудящимся надлежащее жилище, особенно при все растущем спросе на него. Без привлечения самодеятельности самого населения жилищный кризис не только не устранить, но даже и не смягчить»¹⁴. Таким образом, жилищные кооперативы в первую очередь должны были рассчитывать на собственные силы.

Как показывает управленческая практика, в условиях мобилизации ресурсов на первый план всегда выходит фигура хозяина, способного обеспечить выполнение главной задачи — в данном случае ремонта дома и поддержания его нормального состояния. Согласно параграфу 17 Нормального устава жилищно-арендного кооперативного товарищества, делами ЖАКТа должны были управлять два органа: общее собрание, в которое входили все члены кооператива, и избираемое общим собранием правление. Несмотря на то, что тот же устав закреплял за общим собранием статус «высшего органа управления делами товарищества», на деле все вопросы управления домовым хозяйством возлагались на правление¹⁵. Как считал Ю. Ларин, предпочтение в делегировании полномочий

¹³ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1957 годы. В 4 т. Т. I. М.: Госполитиздат, 1957. С. 480–488.

¹⁴ Семашко Н.А. На пути к самодеятельности // Жилищная кооперация. 1924. № 1. С. 5.

¹⁵ Нормальный устав жилищно-арендного кооперативного товарищества. Самара: Типография Селькредсоюза, 1927. С. 5.

следует отдавать правлению, поскольку «оно более компетентно», в нем «сильнее рабочее влияние» и его проще собрать¹⁶. Правление избиралось из состава членов жилтоварищества, в него входило не менее трех основных членов и двух кандидатов, избираемых на один год с возможностью неограниченного переизбрания. Правление наделялось правом приглашения и увольнения служащих (управдомов, бухгалтеров, дворников и др.), но нередко, ввиду ограниченности денежных средств, эти полномочия исполнялись членами правления на общественных началах либо их родственниками¹⁷. Так что нередко получалось, что власть в кооперативе сосредотачивалась в руках одного человека, который и должен был осуществлять управление домовым хозяйством.

Роль жилищного руководителя в обеспечении деятельности ЖАКТа

Важнейшей функцией жилищного руководителя являлся сбор денежных средств на нужды ЖАКТа. Каковы же были источники доходов кооперативов? Во-первых, это квартирная плата жильцов, которая зависела не столько от метража занимаемой комнаты, сколько от социального статуса жильца. Рабочие с низким доходом платили меньше рабочих со средним и высоким доходом, а те, в свою очередь, платили меньше ремесленников, кустарей и «лиц свободных профессий»¹⁸. Подобная стратификация, отвечавшая принципам классовой справедливости, осложняла экономическое положение кооперативов. Тем более что даже в условиях социального ранжирования и сниженных ставок квартирной платы для малоимущих обеспечить бесперебойные выплаты за квартиру управдомы не могли. Так, в августе 1927 г. кимрский ЖАКТ зафиксировал невыплату квартирной платы 14 пайщиками (из 52), двое из которых не платили с 1 января 1926 г., т.е. более полутора лет¹⁹. Невыплата квартплаты являлась веским основанием для выселения пайщика, однако практически это было трудновыполнимо. В случае отказа кооператив имел право обратиться в суд, но и его решение могло быть проигнорировано нерадивым жильцом. В связи с этим, как отмечалось в циркуляре Президиума Всесо-

¹⁶ РГАЭ. Ф. 7754. Оп. 1. Д. 4. Л. 18.

¹⁷ В связи с этим ревизионные комиссии кооперативов отмечали низкий уровень ведения документации и осуществления служащими своих полномочий. Напр.: Государственный архив Тверской области (ГАТО). Ф. Р-2451. Оп. 1. Д. 19. Л. 1об.

¹⁸ СЗ СССР. 1926. № 44. Ст. 312.

¹⁹ ГАТО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 20. Л. 8.

озного совета жилищной кооперации (ВСЖК) от марта 1927 г.: «Современный уровень квартплаты вынуждает жилтоварищества и ЖАКТы часто освобождающуюся жилплощадь отдавать таким социальным группам, ставки коих высоки (нетрудовым элементам, спецам и т.п.), что нередко приводит к ущемлению интересов низкооплачиваемых групп рабочих»²⁰. Ключевую роль в распределении жилого фонда играло правление и его председатель, поэтому именно от их позиции зависело, кто получит квартиру. Очевидно, что не всегда правление ставило во главу угла принцип экономической целесообразности при поселении новых жильцов, однако этот мотив играл большую роль, особенно в кооперативах, где квартплата была единственной доходной статьей.

ЖАКТ мог получать доход и за счет сдачи в субаренду помещений. Подобные примеры встречаются в исследовательской литературе²¹, однако на них следует остановиться подробнее. Кооператив, имевший право распоряжаться арендуемой площадью по своему усмотрению, мог законно сдавать нежилые помещения (чердаки, подвалы) под складские помещения²². Также могло быть, что в доме размещались советские учреждения, в таком случае они отчисляли арендную плату в пользу кооператива. Эти случаи не влияли на положение пайщиков, поскольку вселить их в эти помещения было невозможно. К другому разряду относятся случаи, когда ЖАКТ сдавал в субаренду жилые помещения, которые использовались впоследствии не по их прямому назначению. Это вполне могло быть расценено прокуратурой как спекуляция жильем²³. Однако председатели правлений шли на такие шаги. Так, в Кимрах, в условиях жилищного кризиса, правление сдало в аренду значительную часть первого этажа двухэтажного дома ремесленнику Эйландту, поскольку тот согласился выплачивать высокую арендную плату²⁴. Но не всегда удача в заключении сделок была на стороне правления: тот же председатель правления кимрского ЖАКТа Борисов, по мнению ревизионной комиссии, заключил невыгодный и убыточный договор о сдаче помещения городской станции Северной железной дороги (по 225 рублей в месяц вместо 390), что стало поводом для судебного разбирательства²⁵.

²⁰ РГАЭ. Ф. 7754. Оп. 1. Д. 5. Л. 48.

²¹ Кириллова Е.А. Управдомы периода НЭПа. С. 367.

²² ГАТО. Ф. Р-2451. Оп. 1. Д. 11. Л. 1.

²³ Центральный государственный архив историко-политической документации Санкт-Петербурга (ЦГАИПД СПб). Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 10. Л. 40б.

²⁴ ГАТО. Ф. Р-2451. Оп. 1. Д. 4. Л. 21.

²⁵ Там же. Д. 19. Л. 10, 15.

Бывали у кооперативов и экстраординарные статьи дохода. Так, в октябре 1925 г. кимрский кооператив опубликовал в местной газете объявление о продаже нескольких тысяч пудов обрезков штампованных снарядов весом от 5 до 10 фунтов каждый²⁶. Вероятно, обрезки достались кооперативу от правления железной дороги, контора которой располагалась на территории кооператива. В документации правления сохранилось несколько писем с предложениями о покупке, в том числе от московского завода «Серп и молот», из чего можно сделать вывод, что интерес к сделке был высоким²⁷. К сожалению, в бумагах кооператива не сохранилось акта купли-продажи, в связи с чем нельзя составить представление о возможном доходе кооператива от этой операции.

Второй важнейшей хозяйственной функцией жилищных руководителей была организация ремонта, который мог требовать немалых средств. При передаче дома в аренду председатель правления подписывал смету ремонтных работ, которые должен был произвести ЖАКТ. Так, согласно ремонтным сметам, пять домов Кимрского жилищно-арендного кооперативного товарищества требовали ремонта на 4,5 тыс. руб.²⁸, что составляло около сотни средних зарплат промышленного рабочего. Однако деньги были не единственной трудностью при организации ремонта. Острейший жилищный кризис был связан в том числе и с недостатком строительных материалов — досок, кирпича, кровельного железа. Как писал журналист М.Е. Кольцов, характеризуя положение в Москве середины 1920-х гг.: «Нет на свете вещи нужнее, выгоднее, желаннее, драгоценнее простого, честного, четырехугольного кирпича!»²⁹. Не хватало его и в малых городах³⁰. Чтобы каким-то образом добиться выполнения ремонтных работ в руководящие структуры ЖАКТов включались «нужные люди», способные обеспечить ресурсы. Например, председателем строительной комиссии одного из ленинградских ЖАКТов стал бывший купец первой гильдии, у которого правление ранее закупало железо³¹. Представляется, что основанием для его вселения в дом (а не член кооператива не мог входить в его организационно-хозяйственные структуры) стала как раз выгодно заключенная сделка. В некоторых случаях в

²⁶ Там же. Д. 1. Л. 52об.

²⁷ Там же. Л. 47, 59, 61.

²⁸ Там же. Л. 8–17.

²⁹ *Кольцов М.Е.* Здоровая горячка // Собр. соч. В 5 т. Т. 1. Сотворение мира. М.: Гослитиздат, 1935. С. 332.

³⁰ ГАТО. Ф. Р-2451. Оп. 1. Д. 19. Л. 1об.

³¹ ЦГАИПД СПб. Ф. Р-25. Оп. 5. Д. 80. Л. 34об.

счёт квартирной платы правление было вынуждено привлекать к ремонтным работам жильцов домов. Например, правление кимрского ЖАКТа засчитало квартплату за полгода жильцу Девятову за то, что он покрасил три домовые крыши своим материалом³².

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что роль председателей правлений и управдомов в обеспечении стабильного поступления доходов в пользу ЖАКТа была исключительно высока. Именно от их умения находить общий язык с жильцами и вести дела с арендаторами зависел доход кооперативов и в дальнейшем их возможности по ремонту помещений. Напротив, бесхозяйственность председателей правлений была веским поводом для снятия руководителя с должности и даже для организации судебного разбирательства.

Формирование специфической управленческой этики

И здесь мы приближаемся к ключевому вопросу управления жилищным кооперативом: что заставляло людей идти в председатели правлений и управдомы, если эта работа не всегда оплачивалась, но при этом сулила постоянные материальные и физические издержки? Главная материальная ценность жилкоопы заключалась в возможности приблизиться к распределению жилья, что создавало почву для злоупотреблений³³. Этой проблеме большое внимание в своих исследованиях уделял М.Г. Меерович³⁴, однако мы считаем возможным не согласиться с ним в одном аспекте. Не столько власть в лице представителей откомхозов, ответственных за жилищный вопрос сотрудников НКВД и др. извлекала выгоду из распределения жилья, сколько члены правлений кооперативов. Источники сохранили массу свидетельств недовольства тем, как ответственные члены кооперативов всеяли в дома «своих» людей. Например, председатель правления по Гродненской улице в Ленинграде Дерябин отремонтировал комнату для своего тестя, раскулаченного крестьянина, которого он оформил в ЖАКТе дворником³⁵.

³² ГАТО. Ф. Р-2451. Оп. 1. Д. 20. Л. 8об.

³³ *Окунева М.О.* Жилищные товарищества в управлении жильем в 1920–1930-е гг.: причины создания и результаты деятельности // IV Моисеевские чтения. Доклады и материалы Общероссийской (национальной) научной конференции. М.: Московский гуманитарный университет, 2021. С. 375.

³⁴ *Меерович М.Г.* Рождение и смерть жилищной кооперации. Жилищная политика в СССР. 1924–1937 гг. (социально-культурный и социально-политический аспекты). Иркутск: Иркутский гос. технический ун-т. 2004. С. 7–9; *Он же.* Наказание жилищем: Жилищная политика в СССР как средство управления людьми. 1917–1937 годы. М.: РОССПЭН, 2008. С. 261–264.

³⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. Р-25. Оп. 5. Д. 80. Л. 84.

В данном случае можно спорить о моральной стороне вопроса, но чисто юридическую сторону дела оспорить нельзя: налицо использование служебного положения в личных целях.

Массовость подобных явлений сделала возможной выработку специфической хозяйственной этики руководителей кооперативов. Откликаясь на «обострение классовой борьбы в ЖАКТах», секретарь Ленинградского обкома ВКП(б) Б.П. Позерн отмечал: «Мы частенько еще слышим от управдома такие замечания: «Ну как же я пущу рабочих на паркетный пол, это совершенно невозможно, они его испортят». В доме по проспекту 25-го Октября демобилизованные живут в полуразрушенном помещении, а правление заявляет в ответ на их заявление: «Что голодранцам ремонт делать, ремонта захотели, благодарите и за то, что мы вас вообще их милости держим и не выгоняем»³⁶. Несмотря на декларируемый «пролетарский» характер жилкооперации (этот взгляд вслед за официальной советской пропагандой утвердился и в историографии³⁷), ее руководящие кадры явно проводили черту между собой и рядовыми членами кооперативов.

Источники рекрутирования управленческих кадров

Эту психологическую особенность новых жилищных руководителей О.Г. Вязова объясняла отсутствием достаточного числа квалифицированных кадров, способных управлять домами, из-за чего ЖАКТаы создавались слишком большими³⁸. Антирабочие выпады руководителей кооперативов связаны в том числе и с тем, что далеко не всегда они сами состояли в рядах рабочего класса или совслужащих. Занятость рабочих на производстве, трудности бытового характера, требующие приложения больших физических усилий для обеспечения выживания, не способствовали активному участию рабочего класса в управлении жильем. Должность управдома или предправления кооператива, словно инструмент, жи-

³⁶ Там же. Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 10. Л. 4об.

³⁷ Горлов В.Н. Классовая политика советского государства при становлении и развитии жилищной кооперации в 1920–1930-е гг. // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2020. Т. 11. № 4. С. 13–29; Долгова Е.А. Квартирный вопрос для научных работников: от дома-коммуны к жилищному кооперативу // Известия Уральского федерального ун-та. Сер. 2. Гуманитарные науки. 2021. Т. 23. № 4. С. 139, 142.

³⁸ Вязова О.Г. Жилищная кооперация: роль в улучшении бытовых условий жизни чебоксарцев в 20–30-х годах XX века // Чебоксары: история, этнография, культура. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю.В. Гусаров. Чебоксары: Чувашский гос. институт гуманитарных наук. 2019. С. 160.

вающий только в руках опытного музыканта, притягивала людей разного социального происхождения, позволяя обеспечить наиболее простой доступ к материальному благополучию³⁹. Выборочное обследование 73-х ленинградских ЖАКТов, результаты которого были оглашены в феврале 1930 г., показало, что из 282 членов правлений 147 относились к категории «нетрудовых элементов»⁴⁰. С учетом того, что выборка охватила всего 3,5% городских жилтовариществ, трудно судить о масштабе явления, но факт его существования неоспорим.

Происхождение и прошлое управдомов редко предавалось огласке, оставаясь лишь достоянием жильцов дома. В середине 1930-х гг., на волне обострения общественно-политической ситуации⁴¹, эти факты стали упоминаться на собраниях жильцов. Например, в одной из сводок, подготовленных на основе протоколов заседаний партактивов ЖАКТов Ленинграда в 1934 г., можно встретить такую характеристику: «Моховая, 3/14. Себрин, управдом, за последнее время работает не плохо, но были случаи, когда выпивал и уезжал на дачу во время ремонтной кампании. Имеются сведения, что отец его был сторожем при Зимнем дворце»⁴². Другой казус упоминал Б.П. Позерн на общегородском собрании большевистской фракции жилищных кооперативов в феврале 1930 г.: «Около завода «Большевик» в доме, населенном рабочими, всеми делами ЖАКТа управляет управдом-дьячок. Не великолепно ли эта картина: около «Большевика» домом управляет бывший дьячок?!»⁴³. Примеры эти, хотя и являются лишь небольшой частью общей картины, наглядно демонстрируют, что управление домами находилось в руках очень разных людей. Первостепенными в таком случае становились управленческие навыки потенциального управдома, предшествующий социальный опыт. Навыки руководства приходом или обеспечения дворцового порядка помогали устроиться на новом месте. Но обратной стороной этого процесса стало нарастание противоречий между жильцами домов, представлявшими разные социальные прослойки.

³⁹ *Лебина Н.Б.* Жакт. Пассажиры колбасного поезда. Этюды к картине быта российского города: 1917–1991. М.: Новое литературное обозрение. 2019. С. 137–139.

⁴⁰ ЦГАИПД СПб. Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 10. Л. 2.

⁴¹ Подробнее см.: *Измозик В.С., Лебина Н.Б.* Петербург советский: «новый человек» в старом пространстве. 1920–1930-е годы. Социально-культурное и микроисторическое исследование. 2-е изд. СПб., 2016. С. 174–180.

⁴² ЦГАИПД СПб. Ф. Р-25. Оп. 5. Д. 80. Л. 87.

⁴³ Там же. Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 10. Л. 4об.

В связи со злоупотреблениями правления и штат управдомов нередко подвергались перетряске⁴⁴, что, однако, играло негативную роль в организации домового хозяйства. Активист Кашин на собрании партактива Смольнинского района сообщил: «Я работаю управдомом по 3 участку Райжилсоюза, так ведь это просто проходящие казармы. В этом доме, смотришь, управдом работает месяц... потом его переводят в другой дом. Того сняли, а послали человека с улицы, не проверенного, который натворил разных дел, а классовому врагу это на руку. Если человек работает, скажем, год-два, изучил свой дом как следует, знает, кто чем дышит, то безусловно и классовому врагу будет трудно туда пролезть, он и глаз своих не покажет»⁴⁵.

Выводы

Организованная в целях «содействия наиболее хозяйственному использованию наличных жилых строений на началах самодеятельности широких масс трудящегося населения», жилищная кооперация должна была снять с государства тяготы содержания жилья и возложить их на плечи жильцов. Но у рабочих, которые должны были составлять костяк ЖАКТов, средств для участия в ремонте жилья не хватало, а кредитные возможности государства были ограничены. В этой связи перед создаваемой в процессе организации кооперативов руководящей прослойкой вставала задача не только изыскать внутренние резервы, но и обеспечить максимально экономное расходование средств.

Хозяйственные функции управдомов и председателей правлений, по сути, сводились к двум основным: сбору квартирной и арендной платы и организации ремонта. Сталкиваясь с трудностями, вызванными непростыми обстоятельствами восстановления народного хозяйства страны, а затем и индустриализации руководящие кадры жилкоопов должны были проявлять ловкость в организации дел, определенную смелость в поиске лазеек в действующем законодательстве и интуитивное понимание человеческой природы. Сочетание этих качеств, вырабатываемое годами хозяйственной работы, не могло возникнуть сразу, поэтому в кооперации немалую роль играли представители «старых» сословий, имевшие управленческий опыт: представители дворянства, духовенства, старой бюрократии и офицерства. Для выходцев из рабочего класса перевод части жилья на кооперативные начала в 1924 г. создал условия для развития управленческих навыков.

⁴⁴ Кириллова Е.А. Управдомы периода НЭПа. С. 366.

⁴⁵ ЦГАИПД СПб. Ф. Р-25. Оп. 5. Д. 80. Л. 35.

Оборотной стороной этого процесса стало проникновение в кооперацию людей, искавших в ней возможности для наживы. Вопреки укоренившемуся представлению об исключительно негативном отношении партийного руководства к жилищной кооперации⁴⁶, следует отметить, что в первую очередь критика была направлена в сторону тех, кто подменял классовые принципы распределения жилья своими личными интересами. Как сказал о таких людях участник отчетного общегородского собрания фракции ВКП(б) жилищной кооперации Урбаняк: «Ведь можно быть хорошим работником в заводе и мерзавцем в ЖАКТе. И этот мерзавец будет учить следующее поколение и воспитывать не в том направлении, как это нужно для рабочего класса»⁴⁷. Вопрос об удельном весе этого негативного фактора пока остается открытым. Однако уже сейчас следует признать, что он сыграл важную роль в сворачивании процесса жилищного кооперирования в 1937 г.

Литература

Вязова О.Г. Жилищная кооперация: роль в улучшении бытовых условий жизни чебоксарцев в 20–30-х годах XX века // Чебоксары: история, этнография, культура. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю.В. Гусаров. Чебоксары: Чувашский гос. институт гуманитарных наук, 2019. С. 158–163.

Горлов В.Н. Классовая политика советского государства при становлении и развитии жилищной кооперации в 1920–1930-е гг. // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2020. Т. 11. № 4. С. 13–29.

Давыдов А.Ю. Кооператоры советского города в годы нэпа: между «военным коммунизмом» и социалистической реконструкцией. СПб.: Алетейя, 2011. 212 с.

Долгова Е.А. Квартирный вопрос для научных работников: от дома-коммуны к жилищному кооперативу // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2. Гуманитарные науки. 2021. Т. 23. № 4. С. 139–158.

Измозик В.С., Лебина Н.Б. Петербург советский: «новый человек» в старом пространстве. 1920–1930-е годы (Социально-архитектурное микроисторическое исследование). 2-е изд. СПб.: Крига, 2016. 248 с.

Кириллова Е.А. ЖАКТы и ликвидация жилищного самоуправления в СССР в 1930-е гг. (по материалам Ленинграда) // Герценовские чтения 2020. Актуальные проблемы русской истории. Сборник научных и учебно-мето-

⁴⁶ Подробнее см.: *Кириллова Е.А.* ЖАКТы и ликвидация жилищного самоуправления в СССР в 1930-е гг. (по материалам Ленинграда) // Герценовские чтения 2020. Актуальные проблемы русской истории. Сборник научных и учебно-методических трудов Всероссийской научной конференции. СПб.: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. С. 203–209.

⁴⁷ ЦГАИПД СПб. Ф. Р-2483. Оп. 1. Д. 10. Л. 11об.

дических трудов Всероссийской научной конференции. СПб.: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. С. 203–209.

Кириллова Е.А. Управдомы периода НЭПа (из истории домового самоуправления Советской России) // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI веков. Материалы XIV Международной научной конференции: в 2 ч. Часть 2. Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2015. С. 362–369.

Ковальченко И.Д. Сущность и особенности общественно-исторического развития (Заметки о необходимости обновленных подходов) // Исторические записки: Теоретические и методологические проблемы исторических исследований. Вып. 1 (119). М.: Прогресс, 1995. С. 23–54.

Лебина Н.Б. Пассажиры колбасного поезда. Этюды к картине быта российского города: 1917–1991. М.: Новое литературное обозрение, 2019. 574 с.

Меерович М.Г. Наказание жилищем: Жилищная политика в СССР как средство управления людьми. 1917–1937 годы. М.: РОССПЭН, 2008. 303 с.

Меерович М.Г. Рождение и смерть жилищной кооперации: жилищная политика в СССР. 1924–1937 гг. (социально-культурный и социально-организационные аспекты). Иркутск: Иркутский гос. технический ун-т, 2004. 274 с.

Окунева М.О. Жилищные товарищества в управлении жильем в 1920–1930-е гг.: причины создания и результаты деятельности // IV Моисеевские чтения. Доклады и материалы Общероссийской (национальной) научной конференции. М.: Московский гуманитарный университет, 2021. С. 373–378.

Соколов А.К. Социальная история: проблемы методологии и источниковедения // Проблемы методологии и источниковедения. Материалы III Научных чтений памяти академика И.Д. Ковальченко (МГУ, 1–2 декабря 2003 г.) / Отв. ред. С.П. Карпов. М.: РОССПЭН, 2006. С. 75–89.

Туган-Барановский М.И. Социальные основы кооперации. М.: Экономика, 1989. 495 с.

Червяков Р.Ю. «Вот уж сулил квартиру в центре кооператив». Жилищный вопрос и жилищная кооперация на страницах журнала «Крокодил» (1924–1937) // Человеческий капитал. 2022. № 10. С. 49–55.

Червяков Р.Ю. Жилищная кооперация СССР: пути изучения // Вестн. ЯрГУ. Сер. Гуманитарные науки. 2023. Т. 17. № 1. С. 50–57.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Червяков Руслан Юнадиевич — аспирант кафедры истории России XX–XXI вв. исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, старший научный редактор, «Большая Российская энциклопедия», Москва, Россия; *e-mail*: tcherviakov.ruslan@yandex.ru.

ABOUT THE AUTHOR:

Chervyakov R. — Postgraduate, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation, senior scientific editor, Great Russian Encyclopedia, Moscow, Russia; *e-mail*: tcherviakov.ruslan@yandex.ru.

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-125-139

РОЛЬ БЕРЛИНСКОГО ПРОЦЕССА В ПОДГОТОВКЕ К ВСТУПЛЕНИЮ СТРАН ЗАПАДНЫХ БАЛКАН В ЕВРОСОЮЗ (2014–2021 гг.)

М.О. Якимова

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
marie.yakimova27@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается не становившаяся ранее предметом изучения инициатива руководства Германии по приведению социально-экономических и политических систем стран Западных Балкан (Албании, Боснии и Герцеговины, Косово, Северной Македонии, Сербии, Черногории) в соответствие с Копенгагенскими критериями для их вступления в Европейский союз. Основным инструментом для реализации этой инициативы стал так называемый Берлинский процесс — ряд ежегодных саммитов, проходящих с 2014 г., участие в которых принимают как страны «балканской шестерки», так и представители ведущих европейских государств и чиновники из Еврокомиссии. Берлинский процесс, имеющий консультативный характер, позволил активизировать процесс вступления стран Западных Балкан в ЕС, по сути замороженный с 2003 г., тем самым поддержав надежды сторонников дальнейшей евроинтеграции. Переговорный формат способствовал выработке ряда совместных программ, нацеленных на решение региональных (неурегулированные территориальные споры бывших югославских республик), международных (терроризм, экстремизм, миграционный кризис), социально-экономических (борьба с коррупцией, разрушенная инфраструктура) и правовых (приведение законодательства западно-балканских стран в соответствие с европейскими правовыми нормами) проблем. Широкий спектр и оперативность обсуждения рассматриваемых на саммитах Берлинского процесса вопросов помогают наладить диалог между странами-участницами и будущими членами. Начатый по инициативе ФРГ в обход пятилетнего моратория на вступление новых членов, наложенного Еврокомиссией в

2014 г., Берлинский процесс пока еще не позволил достигнуть необходимого консенсуса — относительно вступления «балканской шестерки» — всех государств-членов ЕС, хотя и продвигает его вперед.

Ключевые слова: Западные Балканы, Европейский союз, Берлинский процесс, Германия, саммит, интеграция, европейские лидеры, Ангела Меркель.

Для цитирования: Якимова М.О. Роль Берлинского процесса в подготовке к вступлению стран Западных Балкан в Евросоюз (2014–2021 гг.) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. № 3. С. 125–139. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-125-139

Дата поступления в редакцию: 30.05.2023.

THE ROLE OF THE BERLIN PROCESS IN PREPARING FOR THE ACCESSION OF THE WESTERN BALKANS TO THE EUROPEAN UNION (2014–2021)

Yakimova M.O.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
marie.yakimova27@mail.ru

Abstract. The article discusses the initiative of the German leadership to bring the socio-economic and political systems of the countries of the Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Northern Macedonia, Serbia, Montenegro) in line with the Copenhagen criteria for their accession to the European Union. The main tool for the implementation of this initiative was the so-called Berlin Process — a series of annual summits held since 2014, attended by both the countries of the “Balkan six”, as well as representatives of leading European states and officials from the European Commission. The Berlin process, which has a consultative nature, has allowed to intensify the process of the Western Balkans’ accession to the EU, which has essentially been frozen since 2003, thereby supporting the hopes of supporters of further European integration. The negotiation format contributed to the development of a number of joint programs aimed at solving regional (unresolved territorial disputes of the former Yugoslav republics), international (terrorism, extremism, migration crisis), socio-economic (fight against corruption, destroyed infrastructure) and legal (bringing the legislation of the Western Balkan countries in line with European legal norms) problems. The wide range and promptness of the discussion of the issues considered at the Berlin Process summits help to establish a dialogue between the participating countries. Initiated by Germany,

© Yakimova M.O., 2023

bypassing the five-year moratorium on the entry of new members imposed by the European Commission in 2014, the Berlin process has not yet allowed the necessary consensus to be reached on the entry of the “Balkan six” of all EU member states, although it is moving it forward.

Keywords: Western Balkans, European Union, Berlin process, Germany, summit, integration, European leaders, Angela Merkel.

For citation: *Yakimova M.O.* Role of the Berlin Process in preparation for the accession of the countries of the Western Balkans to the European Union (2014–2021) // *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21.* 2023. Vol. 20. No. 3. P. 125–139. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-3-125-139

Received: 30.05.2023.

Введение

Государства Западных Балкан¹ на момент подписания Маастрихтского договора в 1992 г. оставались вне рамок Европейского союза и зоны расширения интеграции. Главным препятствием для их включения в состав Евросоюза послужил распад СФРЮ, который сопровождался затяжными вооруженными конфликтами, вспыхнувшими на территории региона в 90-е гг. XX в., экономическим кризисом и социальной разрухой². Безусловно, в тяжелых военных и послевоенных условиях политическая и экономическая трансформация государств шла крайне медленно, и вопрос об их интеграции в ЕС естественным образом отошел на второй план: в первую очередь требовалось урегулировать кризис на Западных Балканах, прекратить военные действия, стабилизировав тем самым ситуацию в регионе.

С этой целью ЕС проводил здесь различные миротворческие операции, гражданские миссии, а также разрабатывал программы сотрудничества [с балканскими странами — М.Я.] для улучшения политической и экономической обстановки в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ). Первой инициативой ЕС в деле продвижения на Балканы можно считать его стратегию «Процесс стабилизации и ассоциации» (ПСА) для государств Западных Балкан (лето 1999 г.), а также саммит Европейского совета в июне 2000 г., где они получи-

¹ Государства Западных Балкан — термин, введенный функционерами Европейского союза в 1998 г. для обозначения пространства, которое включает Албанию и бывшие югославские республики (за исключением Словении и Хорватии, вошедших в ЕС в 2004 и в 2013 гг. соответственно): Боснию и Герцеговину, Косово, Северную Македонию, Сербию, Черногорию.

² См. подробнее: *Энтина Е.Г.* Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. М.: ИЕ РАН, 2016. 134 с.

ли статус «потенциальных стран-кандидатов», после чего главный вектор их внешней политики был развернут на постепенное присоединение к ЕС. Свидетельством стремления Евросоюза к развитию сотрудничества с государствами Западных Балкан стал саммит ЕС в ноябре 2000 г. в Загребе, в столице государства, не являвшегося еще на тот момент полноправным членом Европейского сообщества, что было сделано впервые в его истории.

Следующим шагом был саммит ЕС — Западные Балканы в июне 2003 г. (Салоники), который принял историческое решение включить «балканскую шестерку» в Европейское сообщество. Вскоре Еврокомиссия (КЕС) наметила главные траектории по различным сферам взаимодействия со странами-кандидатами, такие как свободная торговля; безвизовое передвижение в пределах региона; создание региональных рынков электроэнергии и газа; развитие транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктур; охрана окружающей среды и управление водными ресурсами; научно-исследовательские технологии и разработки и т.д.³ Помимо этого предусматривалось значительное увеличение финансовой помощи ЕС странам Западных Балкан. Эти мероприятия должны были создать условия для их безболезненного вступления в состав Сообщества.

Тем не менее, несмотря на декларируемую важность региона в политике Брюсселя, до вступления Хорватии в ЕС 1 июля 2013 г. Салоникский саммит оставался последней встречей, на которой обсуждались реальные шаги в сторону сближения. Более того, в ноябре 2014 г. новый глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер провозгласил мораторий на дальнейшее расширение ЕС до 2019 г. с целью его консолидации и адаптации государств-«новичков». Таким образом, перспективы вступления «балканской шестерки» в Сообщество оказались под угрозой.

Однако тогда же немецкое руководство в лице федерального канцлера ФРГ Ангелы Меркель (ХДС) и возглавлявшего германское внешнеполитическое ведомство Франка-Вальтера Штайнмайера (СДПГ) выдвинуло важную инициативу по развитию стран региона. Она нашла свое выражение в ежегодно проводившихся конференциях — саммитах государств Западных Балкан и ряда стран ЕС, которые вошли в современную историю под названием Берлинский процесс. Данный формат, как указывалось в итоговой декларации первого саммита (Берлин, 2014 г.), был приурочен к 100-летию на-

³ The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration. [Electronic recourse] URL: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf (date of access: 31.03.2023).

чала Первой мировой войны и нацелен на поддержку намерения государств западно-балканского региона вступить в ЕС⁴. В саммитах принимают участие представители западно-балканской «шестерки»: Албании, Боснии и Герцеговины (БиГ), Косово, Македонии (с 2018 г. Северная Македония), Сербии и Черногории, а также стран ЕС — Германии, Франции, Австрии, Словении, Хорватии и чиновники Еврокомиссии. Они проводятся на уровне глав государств и/или правительств, в то время как министры иностранных дел и министры, отвечающие за экономику, организуют параллельные встречи. Одной из главных причин запуска Берлинского процесса послужила неуверенность европейцев в целесообразности дальнейшего расширения ЕС. Основными задачами немецкой инициативы стали углубление регионального сотрудничества и обеспечение стратегической безопасности Западных Балкан, приближение государств «балканской шестерки» к выполнению Копенгагенских критериев⁵, необходимых для вступления в ЕС. Работа Берлинского процесса должна была завершиться в 2018 г., однако впоследствии ее продлили для контроля за разрешением наиболее острых проблем, до сих пор существующих в западно-балканском регионе. До начала 2022 г., когда в международных отношениях возник серьезный кризис, связанный с событиями на Украине, прошло восемь ежегодных саммитов Берлинского процесса.

В настоящей статье предпринята попытка изучить роль Берлинского процесса в осуществлении стратегии дальнейшего расширения ЕС на Западные Балканы. Исследование основывается главным образом на официальных документах саммитов (заявления, резолюции, и принятые на них декларации, а также протоколы и доклады, представленные в рамках встреч официальных лиц) и материалах периодической печати ФРГ, его инициировавшей. Газетные и журнальные публикации включают статьи, интервью, комментарии ведущих немецких авторов, аналитические материалы,

⁴ Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 28 August 2014. [Electronic recourse] URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/264688/953e9f4b2ff0b008d20bf6a65bfb4ebbe/140828-abschlusserkl-konf-westl-balkan-data.pdf> (date of access: 31.03.2023).

⁵ Копенгагенские критерии — критерии вступления стран в Европейский союз, принятые в 1993 г. в Копенгагене и подтвержденные в 1995 г. на заседании Европейского совета в Мадриде. Они требуют соблюдения демократических принципов, свободы и уважения прав человека, соответствия государства-кандидата правовым нормам ЕС. Кроме того, оно должно обладать конкурентоспособной рыночной экономикой, признавать общие правила и стандарты ЕС. См. подробнее: Модели региональной интеграции: прошлое и настоящее / Под ред. А.С. Маныкина. М.: Олби-Принт, 2010. С. 113.

которые позволяют увидеть мнение немецкой и европейской политической элиты о проблемах и достижениях Берлинского процесса, помогают изучить пути реализации Берлинского процесса и его влияние на западно-балканский регион. Проанализированные источники дают информацию «из первых уст», а также документальное подтверждение решений и действий, принятых в рамках Берлинского процесса.

Проблема вступления стран Западных Балкан в ЕС и особенно ход Берлинского процесса — события недавнего прошлого и даже современной истории, поэтому говорить о наличии полноценной историографии по анализируемой в статье теме не приходится. Вместе с тем, интерес ученых к данной проблематике постоянно растет⁶. Сегодня некоторые исследователи рассматривают Берлинский процесс как новое средство для поддержки стабильности и развития стран Западных Балкан, способное дополнить такие уже существующие механизмы «позитивного влияния» «Процесс стабилизации и ассоциации» и «Балканскую интеграционную инициативу» (БИИ). В появившихся за последние пять лет работах авторы обращают внимание на роль Берлинского процесса в улучшении сотрудничества между странами региона и его вклад в урегулирование локальных конфликтов, конкретные проекты и программы, в том числе финансовой поддержки, запущенные в рамках Берлинского процесса, и их влияние на социально-экономическое обновление/трансформацию региона⁷.

⁶ Гуськова Е.Ю. Сербия на пути в ЕС: есть ли шанс? // Между Москвой и Брюсселем / Отв. ред. К.В. Никифоров. М.: Институт славяноведения РАН, 2016. С. 232–247; Кандель П.Е. «Балканизация» Европы vs «европеизация» Балкан. [Электронный ресурс] URL: http://globalaffairs.ru/number/n_10945 (дата обращения: 31.03.2023); Его же. Балканские дилеммы ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 123–130; Кудряшова Ю.С. Перспективы вступления в ЕС балканских государств и интересы России. [Электронный ресурс] URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/perspektivy-vstupleniya-v-es-balkanskikh-gosudarstv-i-intere/> (дата обращения: 31.03.2023); Наумова Н.Н. Политика ЕС на Востоке Европы (2010–2013) // Преподавание истории и обществознания в школе. 2014. № 4. С. 14–24; Пономарева Е.Г. Балканы как зона (дез)интеграции // Развитие и экономика. 2013. № 5. С. 82–97; Jović D. Accession to the European Union and Perception of External Actors in the Western Balkans // Croatian International Relations Review. 2018. № 25. P. 6–32.

⁷ Мамедов И.М. Зачем Берлину турки на Балканах. [Электронный ресурс] URL: <https://balkanist.ru/zachem-berlinu-turki-na-balkanah/?ysclid=1h4rb2imye977805796> (дата обращения: 31.03.2023); Энтина Е.Г. Особенности и пределы интеграционной политики Европейского Союза в Юго-Восточной Европе (на примере государств постъюгославского пространства): дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.04. ИЕ РАН, М., 2020. 498 с.; Balkan futures: Three scenarios for 2025 / Ed. by M. Čeperković, F. Gaub. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018. 70 p.

Однако некоторые исследователи указывают на ограничения Берлинского процесса, например недостаточную финансовую составляющую и неспособность решить многие проблемы, связанные с политическими и экономическими различиями между странами региона⁸. Опираясь на анализ официальных документов ЕС и немецкой прессы, а также уже опубликованных работ, можно глубже разобраться в мотивах возобновления европейской стратегии расширения, увидеть роль и место ведущей страны ЕС Германии в процессе сближения Евросоюза и государств Западных Балкан, изучить и понять причины сложной адаптации последних к комунитарному праву единой Европы.

Основные этапы Берлинского процесса в 2014–2019 гг.

Первый саммит Берлинского процесса состоялся 28 августа 2014 г. в столице Германии под председательством А. Меркель. На нем обсуждались проблемы проведения реформ, направленных на достижение стабильности в регионе, становления добрососедских отношений, решение сложных вопросов двустороннего характера (например, урегулирование македонско-греческого спора об изменении названия республики Македония, нормализация отношений между Сербией и Косово, признание границ между бывшими югославскими республиками) и вопросы модернизации государств, их гражданского общества и экономики, что могло бы поспособствовало облегчению государствам Западных Балкан соответствовать Копенгагенским критериям⁹. «Все страны Западных Балкан должны иметь возможность вступить в ЕС после выполнения всех необходимых требований. Германия признает свою ответственность за мирное, стабильное и демократическое будущее Западных Балкан и будет поддерживать регион в этом направлении»¹⁰, — заявила канцлер ФРГ на первом саммите Берлинского процесса.

Инициатива Германии оказалась своевременной: после присоединения Хорватии к ЕС в 2013 г. процесс расширения Евросоюза был поставлен на паузу, а практика предоставления членства странам-кандидатам «авансом» осуждена. В самом западно-бал-

⁸ *Bieber F.* Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans // *EU conditionality for the Western Balkans*. Ed. by F. Bieber. London: Routledge, 2018. P. 1783–1802.

⁹ Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, Berlin, 28 August 2014.

¹⁰ *Caspari L.* EU-Osterweiterung: Merckels Herz für den Balkan // *Zeit Online*. 28.08.2014. [Electronic recourse] URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-08/balkan-eu-asy/komplettansicht> (date of access: 31.03.2023).

канском регионе часть политической элиты поставила под вопрос перспективность Берлинского процесса, т.к. схожие инициативы, например, «Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы», разработанный КЕС еще в конце 90-х гг. XX в., принесли много затрат, но мало реальных результатов¹¹.

Активно взаимодействуя с республиками на постъюгославском пространстве, немецкое и в целом европейское руководство стремилось решать собственные геополитические проблемы. Одной из них стал массовый наплыв беженцев в Западную Европу из экономически бедных восточноевропейских стран (в том числе и с территории Балкан) после расширения на Восток в 2004 и 2007 гг.¹². Правда, как подчеркивает национальная пресса, власти Германии довольно быстро решили эту проблему путем отказа в предоставлении убежища мигрантам «ввиду необоснованности причины [их прошений — М.Я.]»¹³. К тому же западно-балканский регион в составе ЕС усиливал юго-восточные рубежи Сообщества, расширял зону туризма и укреплял торговые связи, с геополитической точки зрения делал Европу действительно «большой» и «единой».

Второй саммит Берлинского процесса, состоявшийся 27 августа 2015 г. в Вене, был в основном посвящен обсуждению путей выхода из нараставшего миграционного кризиса¹⁴, который превратился в настоящий вызов для евроинтеграции и поставил под сомнение способность ЕС принимать консолидированные решения. Изучаемый регион стал одним из маршрутов миграции беженцев с Ближнего Востока в Европу («Балканский маршрут»), что еще больше повысило его геополитическое значение для Евросоюза.

Особого внимания заслуживает прозвучавшее на втором саммите заявление главы внешнеполитического ведомства Германии Ф.-В. Штайнмайера, предложившего пакет реформ для Боснии и Герцеговины¹⁵. Участники встречи согласились с тем, что усилия

¹¹ Verseck K. Jetzt soll's Merkel auch auf dem Balkan richten // Spiegel Online. 08.07.2015. [Electronic recourse] URL: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/angela-merkel-auf-balkan-reise-kanzlerin-soll-die-misere-richten-a-1042408.html> (date of access: 31.03.2023).

¹² Geinitz C. Westbalkan-Gipfel: Letzter Ausweg EU // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 27.08.2015.

¹³ Regierung verschärft Asylbedingungen für Balkanstaaten // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 30.04.2014.

¹⁴ См. подробнее: Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI. Россия и Европейский Союз в 2015–2016 годах. Т. VI. М.: Зебра-Е, 2017. С. 531–540.

¹⁵ Final Declaration by the Chair of the Vienna Western Balkans Summit 27 August 2015. [Electronic recourse] URL: <https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/>

стран ЕС по реформированию БиГ не увенчались успехом, прежде всего из-за несогласованности внутри составных частей Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской, а ключом, открывающим двери для ее членства в ЕС, являлся «отказ от этнического принципа формирования органов власти»¹⁶.

Следующим вызовом, брошенным солидарности Евросоюза и опосредовано повлиявшим на проблему включения в ЕС новых членов, стал начавшийся процесс выхода из него Великобритании (Брексит). На третьей по счету встрече в рамках Берлинского процесса (Париж, июль 2016 г.) немецкий канцлер особо подчеркнула, что Брексит никак не должен отразиться на перспективе вступления в ЕС балканских стран¹⁷. Участники саммита приветствовали прогресс в реализации инициированных ранее программ и согласовали три новых балканских железнодорожных проекта, получивших софинансирование ЕС в размере 100 млн евро, международных финансовых институтов и национальных бюджетов государств Западных Балкан¹⁸. Также были одобрены программа по энергоэффективности, на которую ЕС выделил 50 млн евро, и «Региональная стратегия по стабильной гидроэнергетике», предусматривавшая реконструкцию ГЭС во всех республиках бывшей СФРЮ до 2022 г.

Четвертый саммит (июль 2017 г., Триест) продолжил курс развития, разработанный в 2014 г.: был утвержден обширный инвестиционный «план Маршалла на Балканах» с бюджетом более 500 млн евро, предоставляемый Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития. Кроме того, лидеры Балкан и ЕС договорились включить в программу обмена Эразмус+ западно-балканский регион и организовать Молодежный форум ЕС — Западные Балканы¹⁹.

Internationales/JSC_2015/2015_final_declaration_2nd_wb_summit_vienna.pdf (date of access: 31.03.2023).

¹⁶ Европейский Союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 83.

¹⁷ Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zur Konferenz zum Westlichen Balkan am 4. Juli 2016. [Electronic recourse] URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/07/2016-07-04-merkel-westbalkankonferenz.html> (date of access: 31.03.2023).

¹⁸ Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit. [Electronic recourse] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/final-declaration-chair-paris-western-balkans-summit_en (date of access: 31.03.2023).

¹⁹ Final Declaration by the Chair of the Trieste Western Balkans Summit. [Electronic recourse] URL: <https://europa.rs/trieste-western-balkans-summit-2017-declaration-by-the-italian-chair/?lang=en> (date of access: 31.03.2023).

В феврале 2018 г. КЕС, несмотря на пятилетний мораторий, определила Сербию и Черногорию в качестве «фаворитов» на вступление в ЕС в 2025 г. Некоторые страны — члены ЕС отнеслись к этому весьма скептически. Немецкий журнал «Шпигель Онлайн» опубликовал мнения лидеров германо-французского тандема относительно сроков присоединения двух западно-балканских республик: «Я ничего не думаю о назначенной дате», — заявила Меркель после проведенного саммита ЕС в столице Болгарии в мае 2018 г., т.к. присоединение к ЕС должно базироваться «на прогрессе, достигнутом в этом вопросе». Президент Франции Эммануэль Макрон также подчеркнул, что о расширении не может быть и речи «до тех пор, пока у нас не появятся все необходимые гарантии [готовности к нему государств-кандидатов — М.Я.]»²⁰.

На пятом саммите в Лондоне (июль 2018 г.) европейскими лидерами обсуждались вопросы повышения экономической стабильности в рамках улучшения деловой среды, развития предпринимательства, сокращения безработицы среди молодежи и содействия региональному взаимодействию. Широко дебатировалась проблема укрепления регионального сотрудничества в области внутренней и внешней безопасности, чтобы помочь Западным Балканам справиться с общими угрозами, включая коррупцию, организованную преступность, торговлю людьми, наркотиками, незаконный оборот оружия, а также терроризм и экстремизм. Важной темой дискуссий стало «содействие политическому сотрудничеству в целях укрепления демократии в регионе и разрешения споров, возникших после распада Югославии» (например, вокруг провозглашения независимости Косово)²¹.

Последний саммит в очном формате прошел в польском городе Познань (июль 2019 г.)²². Он продемонстрировал сохраняющиеся противоречия в подходах государств — членов ЕС к проблеме его расширения на Западные Балканы. Хотя в ходе дискуссий подчеркивались многочисленные преимущества взаимодействия ЕС с Западными Балканами и огромный потенциал в укреплении их

²⁰ Becker M. Wartezimmer Westbalkan // Spiegel Online. 17.05.2018. [Electronic recourse] <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-erweiterung-gipfel-in-sofia-der-westbalkan-muss-warten-a-1208355.html> (date of access: 31.03.2023).

²¹ Leaders Meeting of the London 2018 Western Balkans Summit: joint declarations. [Electronic recourse] URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/180710_WBS_Joint_Declarations.pdf (date of access: 31.03.2023).

²² Western Balkans Summit Poznań. Chair's conclusions. [Electronic recourse] URL: https://www.premier.gov.pl/files/files/chairs_conclusions.pdf (date of access: 31.03.2023).

транспортных и энергетических связей, в то же время чувствовалось разочарование в связи с медленными темпами реформ и сохраняющейся неопределенностью относительно реализации долгосрочных обязательств ЕС по отношению к региону. Европейцы не договорились и о начале переговорного процесса с Албанией и Северной Македонией по вопросу их вступления в ЕС. Попытки Польши как формирующегося нового центра силы в Большой Европе, теряющего Великобританию, и других восточноевропейских государств ускорить процесс расширения на страны ЮВЕ не увенчались успехом. Им не удалось преодолеть сопротивление Франции и Нидерландов, наложивших вето и потребовавших сосредоточиться на выполнении проектов по углублению интеграции в рамках ЕС, а не на приеме новых членов.

Измененный формат Берлинского процесса в 2020–2021 гг.

В начале 2020 г. Европейский союз потрясли сразу два события: официальный выход Великобритании из ЕС 31 января и разрывание пандемии COVID-19. Ввиду быстрого роста заболеваемости саммиты Берлинского процесса в 2020 и в 2021 гг. проходили в онлайн-формате. Ключевым вопросом на повестке дня первого виртуального саммита (ноябрь 2020 г.) по понятным причинам являлась борьба с эпидемией. Но также на нем обсуждались экономический и инвестиционный «План для Западных Балкан 2020», «Зеленая повестка дня» для Западных Балкан и, конечно же, перспективы работы Берлинского процесса.

Лидеры Западных Балкан, со своей стороны, согласовали к началу работы саммита Декларацию об общерегиональном рынке — катализаторе более глубокой региональной экономической интеграции и новом шаге к расширяющемуся единому рынку ЕС — и приняли «План действий» на период 2021–2024 гг., основанный на четырех свободах передвижения в ЕС для Западных Балкан. Руководство из 58 пунктов по реализации «Зеленой повестки дня» для Западных Балкан, подготовленное Советом по региональному сотрудничеству, было одобрительно встречено лидерами «балканской шестерки», которые также выразили готовность согласовать свою экологическую стратегию с соответствующей политикой ЕС, чтобы «достигнуть его климатической нейтральности» к середине XXI в.²³

²³ Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans. [Electronic recourse] URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf (date of access: 31.03.2023).

Берлинский процесс продолжал рассматриваться его участниками как инструмент усиления региональной сплоченности, одновременно обеспечивающий конвергенцию экономик государств Западных Балкан с единым рынком ЕС, и важный механизм углубления региональных связей²⁴.

На втором виртуальном саммите в июле 2021 г. в своем последнем выступлении в качестве главы правительства ФРГ А. Меркель отметила, что, несмотря на очевидные трудности, в том числе в связи с преодолением военного прошлого бывших югославских республик, в последние годы страны Западных Балкан достигли ряда практических успехов. Канцлер упомянула некоторые из них: заключение «Регионального соглашения о роуминге», вступившего в силу 1 июля 2021 г. и снижавшего плату за роуминг между Западными Балканами и ЕС, начало перехода к альтернативным источникам энергии в первом квартале 2021 г. в рамках «Зеленой повестки дня», создание Регионального бюро по молодежному сотрудничеству (2016 г.) и шаги по образованию общерегионального рынка. При этом она признала наличие серьезных проблем, таких как отсутствие продуктивного диалога между Сербией и Косово, нестабильная внутривнутриполитическая ситуация в Боснии и Герцеговине, трудности в налаживании двусторонних связей между Болгарией и Северной Македоницией²⁵. На саммите были провозглашены приоритеты Берлинского процесса на последующие годы, направленные на дальнейшее восстановление экономики государств Западных Балкан и ускорение их региональной интеграции. Предполагалось укрепить защиту окружающей среды (регион должен снизить свою зависимость от ископаемого топлива, модернизировать бытовые системы отопления и сократить выбросы от промышленности), провести цифровизацию (повысить цифровую грамотность населения и способствовать дальнейшему росту сектора информационно-коммуникативных технологий), интенсифицировать развитие сферы образования и занятости населения (предполагалось повысить качество образования и профессиональную ориентацию как для молодежи, так и для взрослых, «устранить значительные

²⁴ Sofia Summit Conclusions: Western Balkans Leaders remain dedicated to regional cooperation. [Electronic recourse] URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/11/10/sofia-summit-conclusions-western-balkans-leaders-remain-dedicated-to-regional-cooperation-2/> (date of access: 31.03.2023).

²⁵ Berlin Process: Leaders praise successes of regional integration, commit to continue economic cooperation. [Electronic recourse] URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2021/07/06/berlin-process-leaders-praise-successes-of-regional-integration-commit-to-continue-the-process/> (date of access: 31.03.2023).

несоответствия в навыках»)²⁶. Разработка этих направлений свидетельствовала о дальнейшем продвижении Берлинского процесса в сторону выполнения требований, предъявляемых странам региона Брюсселем. Новый канцлер Германии, лидер СДПГ Олаф Шольц, вступивший на пост 8 декабря 2021 г., пообещал продолжить линию предшествующего канцлера на сближение ФРГ и Евросоюза со странами региона.

Заключение

В исследовании показано, что в период с 2014 по 2021 гг. особую роль в укреплении европейско-западно-балканского сотрудничества играл Берлинский процесс, инициированный немецким канцлером А. Меркель, ставший демонстрацией активной роли Германии в выработке стратегии расширения ЕС на Западные Балканы. ФРГ активно поддерживает участие всех заинтересованных сторон в этом процессе, а также поощряет сотрудничество и диалог между ними. Кроме того, на протяжении всего изученного периода она предоставляла значительные финансовые и технические ресурсы для поддержки проектов и программ, реализуемых в рамках данного формата.

Не вызывает сомнений, что, несмотря на временную остановку дальнейшего расширения ЕС, Берлинский процесс является практическим и удачным вкладом в повышение устойчивости диалога западно-балканского региона и Евросоюза. Главными темами их обсуждения становились развитие инфраструктуры, безработица (особенно среди молодежи), низкая конкурентоспособность экономики и отдаленные перспективы экономического сближения с ЕС, медленный прогресс в примирении государств в рамках многолетних двусторонних споров, образование и наука, охрана окружающей среды. В ходе саммитов Берлинского процесса удалось частично решить ряд проблем и добиться получения инвестиций с целью стабилизации и развития региона: был достигнут значительный прогресс в расширении транспортной системы и энергетической инфраструктуры, в сфере образования (взаимное признание дипломов о высшем образовании и повышение квалификации) и здравоохранения («зеленые коридоры» для быстрой доставки грузов, в том числе и вакцин, что стало актуально в 2020 г.). В этом смысле Берлинский процесс следует рассматривать как фактор

²⁶ Western Balkan Summit 2021 of the Berlin Process. [Electronic recourse] URL: <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/western-balkan-summit-2021-berlin-process.htm> (date of access: 31.03.2023).

устойчивости: он стал уникальным форумом, на котором участвующие в нем стороны сохраняют и приближают перспективу вступления в ЕС Западных Балкан. С каждым годом увеличивалось количество участников саммитов, так, например в 2019 г. к Берлинскому процессу примкнула Польша, а в 2020 г. — Болгария. На саммите в 2021 г. они совместно высказались за продолжение Берлинского процесса, чтобы в полной мере использовать потенциал улучшения регионального сотрудничества, в том числе для преодоления социально-экономических последствий пандемии COVID-19.

Своеобразие Берлинского процесса заключается в том, что он не является формальным инструментом Европейского союза или других международных организаций, но при этом имеет широкую поддержку и участие со стороны ЕС и других международных акторов. Это позволяет более гибко и эффективно решать проблемы и вызовы, стоящие перед государствами Западных Балкан, а с другой стороны, тесное сотрудничество между странами региона и их международными партнерами.

Важно отметить, что Берлинский процесс позволил ключевым государствам ЕС принять непосредственное участие в подготовке стран Западных Балкан к потенциальному членству в Евросоюзе, выполнить обязательства, взятые ими на Европейском совете в Салониках в 2003 г. и на ежегодных саммитах, проходивших с 2014 г. Сегодня в значительной степени от способности самих западно-балканских государств соответствовать Копенгагенским критериям и провести глубокую модернизацию своей экономической, политической и правовой систем зависит их участие в жизни и деятельности Европейского союза.

Литература

Гуськова Е.Ю. Сербия на пути в ЕС: есть ли шанс? // Между Москвой и Брюсселем. Отв. ред. К.В. Никифоров. М.: Институт славяноведения РАН, 2016. С. 232–247.

Европейский Союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 234 с.

Кандель П.Е. «Балканизация» Европы vs «европеизация» Балкан. [Электронный ресурс] URL: http://globalaffairs.ru/number/n_10945

Кандель П.Е. Балканские дилеммы ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 123–130.

Кудряшова Ю.С. Перспективы вступления в ЕС балканских государств и интересы России. [Электронный ресурс] URL: <http://russiancouncil.ru/analytics->

and-comments/analytics/perspektivy-vstupleniya-v-es-balkanskikh-gosudarstv-i-intere/

Модели региональной интеграции: прошлое и настоящее / Под ред. А.С. Манькина. М.: Олби-Принт, 2010. 628 с.

Наумова Н.Н. Политика ЕС на Востоке Европы (2010–2013) // Преподавание истории и обществознания в школе. 2014. № 4. С. 14–24.

Пономарева Е.Г. Балканы как зона (дез)интеграции // Развитие и экономика. 2013. № 5. С. 82–97.

Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI. Россия и Европейский Союз в 2015–2016 годах. Т. VI. М.: Зебра-Е, 2017. 816 с.

Энтина Е.Г. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. М.: ИЕ РАН, 2016. 134 с.

Balkan futures: Three scenarios for 2025 / Ed. by M. Čeperković, F. Gaub. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018. 70 p.

Bieber F. Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans // EU conditionality for the Western Balkans. Ed. by F. Bieber. London: Routledge, 2018. P. 1783–1802.

Jović D. Accession to the European Union and Perception of External Actors in the Western Balkans // Croatian International Relations Review. 2018. № 25. P. 6–32.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Якимова Мария Олеговна — аспирант кафедры новой и новейшей истории, исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: marie.yakimova27@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Yakimova M. — Postgraduate, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: marie.yakimova27@mail.ru

