

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

Издательство Московского университета

№ 3 • 2019 • ИЮЛЬ — АВГУСТ

Выходит один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология управления

- Воронов А.С., Сергеев С.С.* Кластерный подход в управлении пространственным развитием: теоретическое содержание и опыт реализации. 3
- Тарасова Н.С.* Формирование новой экономической культуры в процессе институционализации предпринимательства в России (конец 1980-х — начало 1990-х гг.). 20

Современные управленческие технологии

- Грачёва М.В.* Внутренний контроль и аудит подведомственной сети в органах государственного управления 39

Региональное управление

- Кокорин А.М.* Социально-экономические процессы развития региональной киноиндустрии. 58
- Логунцова И.В., Зайцева А.С.* Теория и практика геобрендинга в современной России на примере Мурманска 77

Из истории управления

- Волгин Е.И.* Закон о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. как предмет парламентской дискуссии 102
- Королёв М.Ю.* Вывод из строя объектов нефтяной промышленности в условиях приближающегося фронта 123
- Осинов И.В.* Идеиные основания движения за создание Уральской республики. 140

CONTENTS

Theory and Methodology of Management

- Voronov A.S., Sergeev S.S.* The Cluster Approach to Managing Spatial Development: Theoretical Content and Implementation Experience. 3
- Tarasova N.S.* Formation of a New Economic Culture in the Process of Institutionalization of Entrepreneurship in Russia (late 1980s — early 1990s) 20

Modern Management Technology

- Grachjova M.V.* Internal Control and Audit of the Subordinate Network in Public Governance Bodies 39

Regional Management

- Kokorin A.M.* Socio-economic Processes of Development of the Regional Film Industry. 58
- Loguntsova I.V., Zaitseva A.S.* Theory and Practice of Geobranding in Modern Russia on the Example of Murmansk. 77

From the History of Management

- Volgin E.I.* The 1995 Law on the Election of Deputies of the State Duma as a Subject of Parliamentary Debate. 102
- Koroljov M.Yu.* Incapacitation of the Oil industry in Case of Approaching Enemy 123
- Osipov I.V.* Ideological Foundations of the Ural Republic Creation Movement in 1993 140

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

А.С. Воронов, С.С. Сергеев

КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ

Актуальность настоящего исследования подтверждается опытом развитых стран, которые в целях преодоления современных экономических вызовов и ограничений перешли от традиционной государственной промышленной политики к применению кластерного подхода в управлении пространственным развитием. Цель исследования заключается в проведении анализа теоретического содержания и опыта реализации кластерного подхода. Для этого авторами рассмотрены различные подходы к понятиям кластера и кластерной политики, применяемые в современной российской экономической науке; проанализирован мировой и отечественный опыт применения кластерного подхода в практике управления пространственным развитием. Предложен авторский подход к понятиям кластер «ядерного» типа, специализированный распределенный кластер и «соседский» кластер, включая описание их роли в пространственном развитии территорий.

Ключевые слова: кластер, кластерная политика, кластерный подход, кластерное развитие, пространственное развитие, региональная экономика.

The relevance of this study is confirmed by the experience of advanced economies, which have moved from the traditional state industrial policy to the application of the cluster approach to the management of spatial development in order to overcome modern economic challenges and constraints. The aim of

Воронов Александр Сергеевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инновационного развития, руководитель центра инновационного проектирования факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* voronov@spa.msu.ru

Сергеев Степан Сергеевич — специалист центра инновационного проектирования факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* sergeevss@spa.msu.ru

the study is to analyze theoretical content and implementation experience of the cluster approach. For this purpose, the authors consider various approaches to the concepts of cluster and cluster policy used in modern Russian economic science; the world and domestic experience of the cluster approach application in the practice of spatial development management is analyzed. The authors propose their approach to the concepts of a cluster of «nuclear» type, a specialized distributed cluster and a «neighbor» cluster, including a description of their role in the spatial development of territories.

Keywords: cluster, cluster policy, cluster approach, cluster development, spatial development, regional economy.

Проблемы роста глобальной конкуренции, обеспечения устойчивого территориального развития, снижения темпов экономического роста, эффективности деятельности предприятий и производительности труда на современном этапе являются приоритетными вопросами в развитии национальных и региональных социально-экономических систем. Развитие таких систем столкнулось с рядом вызовов и ограничений, преодоление которых методами и средствами традиционной государственной промышленной политики едва ли представляется возможным. Опыт развитых разных стран показал, что противостоять вызовам новых экономических реалий возможно благодаря переходу к кластерной политике и использованию территориальных кластеров.

Учитывая тот факт, что в настоящее время исследователи и практики в сфере управления развитием экономики вкладывают различное содержание в понятия кластера и кластерной политики, целесообразным представляется определение их главных существенных характеристик, сформировавшихся в ходе их становления, определить возможности трансформации. Нельзя обойти стороной мировой и отечественный опыт применения кластерного подхода в управлении пространственным развитием, поскольку современная концепция кластерного развития сложилась во многом в результате успехов ее практической реализации.

Для решения обозначенных задач авторы использовали труды представителей советской научной школы территориально-производственных комплексов и основоположника теории кластеров М. Портера, научные работы современных отечественных исследователей кластерного подхода, а также аналитические отчеты международных организаций. Исследовательская программа включает методы синтеза, сравнительного анализа, систематизации, графический метод.

Понятие и сущность кластерного подхода в управлении пространственным развитием

Определение сущности кластерного подхода в управлении пространственным развитием исходит из таких его базовых понятий, как кластер и кластерная политика. На сегодняшний день понятие кластера трактуется исследователями достаточно широко и, как правило, определяется через выделение специфических черт кластера, которые различаются в зависимости от применяемого теоретического подхода к кластерному развитию. В контексте настоящего исследования целесообразно интерпретировать кластер как инструмент кластерной политики, направленной на устойчивое пространственное развитие.

Как было отмечено, исследователями предлагаются различные признаки кластера, характеризующие его сущность. В качестве отправной точки возьмем за основу признаки, выделяемые Е.В. Бочковой, Е.Л. Кузнецовой, В.А. Сидоровым, которые рассматривают кластер в качестве территориальной формы общественного разделения труда¹.

Разделение труда тесно связано с понятиями специализации, кооперации и концентрации труда, которые могут рассматриваться и как самостоятельные формы его разделения, и как предельные проявления общей, частной, единичной, а также территориальной форм². Кластер как территориальная форма общественного разделения труда отличается тем, что включает в себя все три названные выше проявления. Таким образом, сочетание в кластере специализации, кооперации и концентрации наделяет его рядом базовых признаков, частично или полностью отмечаемых в определениях понятия кластера, предлагаемых различными исследователями³ (рис. 1).

Понимание сущности кластера в современной экономической науке является результатом эволюции теоретических концепций

¹ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Кластер как институциональная структура в системе территориального разделения труда. Краснодар, 2014.

² Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Там же. С. 26–27.

³ Петрова Ю.О. Инновационный кластер: проблемы теории и практики. Владимир, 2016. С. 16; Тухбатуллина А.Б. Региональная инновационная система как основная форма кластеров в регионе // Социально-экономические явления и процессы. 2008. № 4(012). С. 80; Фатеев В.С. Кластеры, кластерный подход и его использование как инструмента регулирования развития национальной и региональной экономики // Веснік ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2012. № 2 (131). С. 41–43.

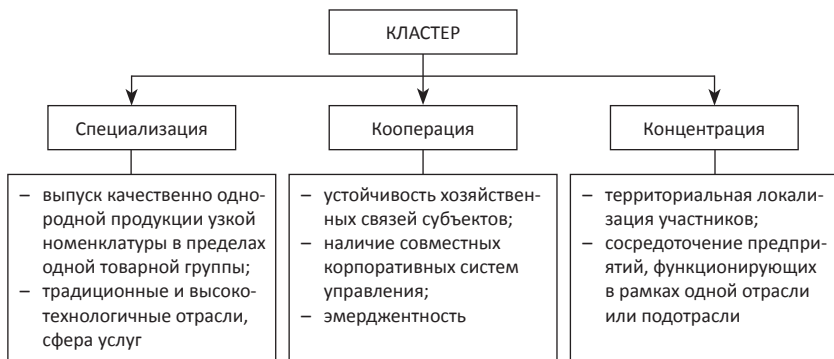


Рис. 1. Основные признаки кластера⁴

экономического развития территориальных систем, разработчиками которых являлись А. Смит, Д. Рикардо, И. Тюнен, В. Лаунхардт, А. Маршалл, А. Вебер, В. Кристаллер, Т. Паландер, Э. Хекшер, Б. Олин, А. Лёш, У. Айзард, Ф. Перру, Д. Мэйя, Дж. Бекаттини и др.^{5,6} В российской экономической мысли подходы к понятиям кластера и кластерного развития основываются на общепринятой теории кластеров (М. Портер, М. Энрайт) и научных трудах советской школы территориально-производственных комплексов (Г. Кржижановский, И. Александров, Ю. Дубровская, Е. Козоногова и др.)⁷. Рассмотрение этих научных концепций позволит разобраться в природе кластера.

Теория территориально-производственных комплексов (ТПК) зародилась в 1920-е гг. в СССР и во многом выросла из советской практики народнохозяйственного развития. У ее истоков стояли руководители работ по экономическому районированию территории страны и создатели плана ГОЭЛРО Г. Кржижановский и И. Александров. Теория ТПК предлагала решение ряда задач развития народного хозяйства за счет формирования в условиях плановой экономической системы территориально-производственных комплексов.

⁴ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 52.

⁵ Напольских Д.Л. Инновационный кластер как институт территориального развития. М., 2013. С. 17.

⁶ Кузнецова Е.Л., Бочкова Е.В. Эволюция территориальных форм общественного разделения труда // Вестн. ИргТУ. 2010. № 7 (47). С. 344.

⁷ Дубровская Ю.В., Козоногова Е.В., Пакулина Д.А. Оценка влияния кластеров на показатели регионального развития на основе корреляционно-регрессионного анализа // Государственное управление. Электронный вестн. 2017. № 63; Дубровская Ю.В., Козоногова Е.В. Анализ особенностей кластеризации экономики на основе мирового опыта // Государственное управление. Электронный вестн. 2016. № 58.

Под ТПК теоретики этой научной школы, в частности М. Бандман, понимали «планово формируемую совокупность устойчиво взаимосвязанных и взаимообусловленных пропорционально развивающихся объектов различных отраслей народного хозяйства, которые созданы для совместного решения одной или нескольких определенных ранга хозяйственных проблем, выделяются размерами производства и четкой специализацией в масштабе страны и своего экономического района; сконцентрированы на ограниченной, обязательно компактной территории, обладающей необходимым набором и размерами ресурсов ... эффективно ... используют местные и полученные извне ресурсы и обеспечивают охрану окружающей среды; имеют единую производственную и социальную инфраструктуру»⁸. Определяющая характеристика такого ТПК — наличие эффекта взаимодействия, выражающегося в наличии у ТПК свойства эмерджентности, которым не обладают его составные части в отдельности, и получаемого на его основе синергического эффекта.

В основе ТПК находились один или несколько полных или неполных циклов материального производства, предполагавших разделение труда внутри комплекса между различными элементами его хозяйства⁹. Функциональная структура ТПК представлена на рис. 2.

Очевидно, что ТПК, обладающий обозначенным набором характеристик и структурой, по своим признакам соответствует современному пониманию кластера, поскольку сочетает в себе все его базовые признаки: специализацию, кооперацию и концентрацию. Более того, теория кластеров, появившаяся в 1980-х гг., частично основана на советских исследованиях и разработках в области ТПК, а модели ТПК в их различных модификациях применялись государствами Центральной и Восточной Европы¹⁰. Но ставить знак равенства между теорией ТПК и теорией кластеров или говорить о том, что последняя скопирована с первой, не представляется возможным, поскольку появление и развитие этих теорий происходило в различных экономических системах — плановой и рыночной, — которые задавали совершенно разные исходные условия формирования и функционирования хозяйственных комплексов.

⁸ Бандман М.К. Исходные позиции методических положений по использованию моделей ТПК в предплановых исследованиях // Методы и модели регионального анализа: Материалы второго сов.-пол. симпозиума «Модели территориальных социально-экономических систем». Новосибирск, 1977. С. 100.

⁹ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 45.

¹⁰ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Там же. С. 49.



Рис. 2. Функциональная структура ТПК¹¹

Теория кластеров (от англ. cluster — гроздь, пучок), основоположником которой является профессор Гарвардской школы бизнеса М. Портер, по-своему определяет понятие кластера, его признаки и структуру. Согласно классическому определению, данному М. Портером, «кластер, или промышленная группа, — это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга»¹².

Хотя эти характеристики в настоящем исследовании рассматриваются как базовые, присущие большинству подходов к сущности кластера, тем не менее, существуют и более широкие трактовки основных признаков кластера (табл. 1). Теория кластеров также

¹¹ Составлено авторами на основе: Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 45–48.

¹² Портер М. Конкуренция. М., 2005. С. 258.

указывает на наличие взаимной конкуренции между участниками кластера — свойства, существующего в рыночной системе отношений, а потому не отмечаемого теорией ТПК. Конкуренция может рассматриваться и как причина формирования кластеров: фирмы объединяются с тем, чтобы повысить свою конкурентоспособность и благодаря этому занять большую долю рынка, нежели их конкуренты¹³.

Таблица 1

Концепции и характеристики кластеров¹⁴

Наименование концепции	Суть концепции (характеристики кластера)
«4К» (Национальный институт конкурентоспособности, на основе работ М. Портера)	Кооперация Концентрация Конкуренция Конкурентоспособность
«5К» (Т.Р. Гареев)	Кооперация Концентрация Конкуренция Коммуникация Компетентность
«7С» (М.В. Кудина)	Кооперация (cooperation) Концентрация (concentration) Конкуренция (competition) Конкурентоспособность (competitiveness) Компетенции (competence) Познание, формирование знания (cognition) Креативность, творчество (creativity)

Кластеры существуют как институты рыночной экономики, что обуславливает вариативность их форм, масштабов, структуры. Определение функциональной или субъектной структуры кластера исследователями чаще всего ограничивается перечислением типов организаций, входящих в его состав, с различной степенью детализации.

Говоря о понятии кластера, отметим эволюционный характер его развития и отсутствие консенсуса относительно его природы,

¹³ Неустрова Н.А. Политика управления формированием и развитием интеграционных процессов внутрикластерных образований // Проблемы современной экономики. 2013. № 3 (47). С. 329.

¹⁴ Составлено авторами на основе: Батталова А.А., Исмагилова Э.И. Совершенствование классификационных подходов для кластеров // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Т. 7, № 2. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/27EVN215.pdf> (дата обращения: 30.04.2019); Кудина М.В. Инновационная экономика. М., 2018. С. 86.

свойств, структуры. Однако для прикладных задач представляется достаточным выделение нескольких базовых характеристик кластера (специализация, кооперация, концентрация), а также признание его, с одной стороны, институтом рыночной экономики (что сопряжено со свойством конкуренции), с другой — инструментом кластерной политики, направленной на устойчивое пространственное развитие.

Для обеспечения устойчивого пространственного развития авторы предлагают внедрение в российскую практику кластеров «ядерного» типа, специализированных распределенных кластеров и «соседских» кластеров, иными словами, провести рациональную кластеризацию хозяйственной деятельности в стране на уровне регионов¹⁵.

При этом под кластером «ядерного» типа авторы понимают объединения хозяйствующих субъектов, призванных к производству фундаментальной инновации, формирующей центр притяжения¹⁶. В рамках управления пространственным развитием представляется возможным, что хозяйствующие субъекты — элементы кластера «ядерного» типа — могут являться резидентами как одного региона или территории, так и граничащих или географически удаленных, но заинтересованных в реализации имеющегося производственного потенциала. Иными словами, это те хозяйствующие субъекты, которые могут и готовы стать частью такого кластера.

В свою очередь, «соседские» кластеры — это возрождаемые или оживляемые старопромышленные территории, спецификой которых является воссоздание старых и формирование обновленных связей в территориальном разделении труда. Потенциал такого типа кластеров в условиях пространственного развития достаточно большой, такой подход способен восстановить или создать значительное количество новых рабочих мест в регионах страны.

Специализированные распределенные кластеры позиционируются как частично пересекающаяся совокупность хозяйствующих субъектов, которые не могут эффективно функционировать без создания дополнительных условий, таких как единое информационное и организационно-маркетинговое пространства¹⁷, способны объединить стартапы, малый и средний бизнес по принципу тер-

¹⁵ Воронов А.С. Региональные кластеры как фактор устойчивого развития территории // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2018. № 9. С. 27–33.

¹⁶ Там же. С. 28.

¹⁷ Там же. С. 32.

риториальной (находящиеся в граничащих друг с другом регионах или внутри одного региона) и производственной близости.

Соотношение понятий «промышленная политика» и «кластерная политика»

Кластерный подход к управлению пространственным развитием, или кластерная политика в ее широкой трактовке, ориентируется на решение вопросов увеличения темпов экономического роста, устойчивого развития регионов и территорий, повышения эффективности деятельности экономических субъектов, роста производительности труда и др. Содержание кластерного подхода наглядно раскрывается в сопоставлении с понятием промышленной политики, которая и на сегодняшний день остается значимым направлением экономической политики на национальном, региональном и местном уровнях.

Практика реализации промышленной политики государствами демонстрирует ряд недостатков. Во-первых, этот подход открывает широкое поле для лоббирования интересов отдельных отраслей и секторов: крупные предприятия или их союзы в наиболее развитых и доходных отраслях используют свою экономическую власть с целью защиты собственных интересов и сохранения статуса-кво. Во-вторых, промышленная политика обычно предполагает использование протекционистских инструментов и методов защиты отечественных производителей, что связано с применением методов ограничения импорта и снижением притока иностранных инвестиций. В-третьих, основным результатом такой политики становится деформация конкуренции, выражающаяся в перетекании инвестиций в доминирующие отрасли, росте монополизма в этих отраслях, снижении здоровой конкуренции на внутреннем рынке в целом, в том числе из-за не допуска на рынок иностранных производителей^{18,19}. Все это приводит к тому, что промышленная политика во многих случаях не достигает поставленных целей.

Осознание рассмотренных выше недостатков промышленной политики способствовало дальнейшему развитию экономической науки и практики управления экономическими системами в нескольких направлениях, представленных в основном такими подходами, как центроориентированный, структурно-инновационный и кластерный. Первые два подхода столкнулись с критикой,

¹⁸ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 78.

¹⁹ Портер М. Указ. соч. С. 265–266, 317–318.

связанной в первую очередь с сохранением отраслевого принципа развития экономики и усилением «поляризации», неоднородности, фрагментарности экономического пространства²⁰.

Стоит отметить, что соотношение понятий «промышленная политика» и «кластерная политика» различными исследователями видится по-разному (как антагонисты или субституты; как комплементы; как родовое (промышленная политика) и видовое (кластерная политика) понятия). На наш взгляд, справедливым является противопоставление кластерной политики промышленной, поскольку применение кластерного подхода означает переход от принципа поддержки отдельных предприятий, секторов и отраслей к принципу формирования и развития общих условий функционирования кластерных образований. Нельзя отрицать того, что современная промышленная политика и кластерная политика преследуют схожие цели, но отождествление промышленной и кластерной политики приводит к подмене понятий в нормативных правовых документах, смешению методов и средств, применяемых правительствами, что в итоге не приводит к достижению намеченных целей.

Безусловно, и кластерный подход не лишен недостатков. Так, чрезмерная специализация региональных кластеров становится причиной уязвимости региональных экономик. Достижение кластером фазы зрелости в своем жизненном цикле сопряжено с ростом кооперации при одновременном снижении внутренней конкуренции, инновационности, гибкости, возрастании замкнутости и появлении синдрома самодостаточности кластера, что снижает социально-экономический эффект от деятельности кластерных структур²¹.

В качестве итога рассмотрения сущности кластерной политики подчеркнем тот факт, что необходимость применения кластерного подхода к пространственному развитию обусловлена теми провалами, которыми сопровождалось проведение государствами промышленной политики. Создание органами власти институциональных, инфраструктурных, инвестиционных и иных условий для формирования и развития кластеров позволяет активизировать их потенциал по использованию конкурентных преимуществ территорий и обеспечить их устойчивое пространственное развитие.

²⁰ Мельников А.Е. Теоретико-методологические подходы к обеспечению устойчивого развития региона // Журнал экономической теории. 2011. № 3. С. 200.

²¹ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 63.

Опыт реализации кластерного подхода

Кластерный подход широко применяется в качестве инструмента пространственного развития в экономически развитых странах, опыт которых показывает, что стратегия развития, основанная на кластерном подходе, способна в долгосрочной перспективе обеспечить конкурентоспособность регионов и отраслей.

Первые кластерные образования появлялись в западных странах в 1980-х гг. параллельно становлению и развитию теории кластеров. Усиление процессов глобализации и особенно глобальной конкуренции поставило перед правительствами новые задачи, решение которых невозможно без грамотного управления системой отношений «образование — наука — бизнес — государство». Помочь в этом способен кластерный подход как инструмент, проявляющий свою эффективность во взаимосвязи и взаимообусловленности кластеризации с повышением конкурентоспособности и ускорением инновационных процессов в экономике²².

В 1990-х гг. значимое место кластеров в национальной инновационной системе ограничивалось областью образования и науки, в которой они выступали источником генерации инноваций²³. Опыт развития первых кластерных инициатив показал их высокий запрос на поддержку со стороны государства, в первую очередь финансовую, особенно на начальных этапах. Поэтому к началу 2000-х гг. в наиболее развитых странах стали популярными государственные программы поддержки кластеров²⁴.

Пионером кластеризации принято считать Германию, где отдельные регионы (Бавария, Баден-Вюртемберг и Северный Рейн — Вестфалия) начали внедрять кластерный подход еще в 1980-х гг.²⁵ Поддержка кластеров стала приобретать статус региональных программ с начала 1990-х гг. Наиболее важные федеральные программы Германии по стратегической поддержке кластеров начали приниматься в 2005 г., а в 2006 г. была утверждена государственная стратегия высокотехнологичного развития Германии до 2020 г.,

²² Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 38–39.

²³ Суханова П.А. Актуальные вопросы исследования эффективности пространственного развития территорий: новые концепты кластерного развития европейских стран // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7, № 7А. С. 128.

²⁴ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Кластерная политика в России: от теории к практике // Форсайт. 2012. Т. 6. № 3. С. 17–18.

²⁵ Там же. С. 18.

в рамках которой были объединены существующие программы и инициативы в этой сфере²⁶.

Несмотря на большое разнообразие федеральных и региональных кластерных программ в Германии, наиболее успешными были признаны программы немецкого правительства BioRegio и InnoRegio, которые стали прообразом кластерных программ многих других европейских государств.

Программа BioRegio своей целью имела развитие регионального сотрудничества в области биотехнологий и реализовывалась с 1995 по 2002 гг. (бюджет программы — 90 млн евро). В рамках этой программы на конкурсной основе оказывалась поддержка научно-исследовательским институтам и частным компаниям — участникам биотехнологических кластеров. Результатами реализации программы стали рост числа компаний в четыре раза и создание более девяти тысяч рабочих мест в секторе биотехнологий. Это позволило Германии приобрести статус европейского лидера в этой сфере. Программа InnoRegio (1996–2006 гг., бюджет — 253 млн евро) была направлена на развитие региональных сетей инноваций, и здесь поддержка оказывалась не только НИИ и предприятиям, но и университетам, входившим в состав кластеров. Эта программа также способствовала развитию национальной инновационной системы и росту числа рабочих мест (на 11% с 2000 по 2004 гг. в организациях — участниках программы). Важно отметить, что поддержка оказывалась узкому числу конкурсантов: по программе BioRegio субсидии получили только четыре заявки из 17 (76% отклонено), по программе InnoRegio — 23 из 444 (95% отклонено)²⁷.

Французское правительство начало реализацию национальной кластерной политики в 2005 г., которая во Франции приняла форму создания полюсов конкурентоспособности (региональных, европейских и международных, с акцентом на последние). Участники этих полюсов выстраивают свои стратегии в соответствии с региональной стратегией развития, что обеспечивает индикативность процесса, и разрабатывают планы целей и действий на каждые три года. Агентство по инвестициям и другие правительственные структуры Франции всячески поощряют привлечение иностранных участников и инвесторов в кластеры²⁸.

²⁶ Дырдонова А.Н. и др. Трансфер инновационных технологий в промышленном секторе Германии: кластерный подход // Вестн. Казанского технологического ун-та. 2014. Т. 17. № 3. С. 349–350.

²⁷ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Указ. соч. С. 18–19.

²⁸ Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Указ. соч. С. 45.

Французская модель кластерной политики признается одной из наиболее успешных в Европе, а кластерная программа Competitiveness Clusters, наряду с рассмотренными немецкими, относится к числу образцовых. В рамках этой программы (которая периодически продлевается и продолжает действовать сейчас²⁹) оказывалась поддержка значительно большему, чем в Германии, числу кластеров³⁰.

Исследователями отмечается, что до мирового кризиса 2008–2009 гг. кластерам не придавалось особого значения в национальных документах стратегического планирования; вопрос их поддержки традиционно относили к компетенции местных и региональных властей. Тем не менее, кластеры показали высокую устойчивость к кризисам, а потому в дальнейшем стали рассматриваться в качестве инструмента инновационного и пространственного развития на национальном уровне; национальные кластерные программы начали появляться во многих странах, в первую очередь, европейских^{31,32}. Результаты реализации кластерного подхода европейскими правительствами подтверждаются цифрами, приводимыми в отчетах Европейской кластерной обсерватории: по состоянию на 2016 г. на территории Европы располагалось более 1,7 млн предприятий, функционировавших внутри кластеров, в которых были заняты более 250 млн чел.³³

Применению кластерного подхода в Российской Федерации предшествовало формирование ряда предпосылок, среди которых — наличие центров концентрации высокотехнологичных производств, сложившихся еще в СССР, и крупных интегрированных бизнес-групп; реализация в первой половине 2000-х гг. государственных инициатив по развитию инфраструктуры поддержки инноваций^{34,35}.

В нормативной правовой базе элементы кластерного подхода стали появляться с 2008 г., когда была принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федера-

²⁹ Les pôles de compétitivité. URL: <https://competitivite.gouv.fr/en/home-853.html> (дата обращения: 30.04.2019).

³⁰ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Указ. соч. С. 19.

³¹ Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Указ. соч. С. 38.

³² Суханова П.А. Указ. соч. С. 121, 128.

³³ *Ketels C., Protsiv S. European Cluster Panorama 2016. Stockholm: European Cluster Observatory, 2016. P. 10–11.*

³⁴ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Указ. соч. С. 21.

³⁵ Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Указ. соч. С. 82.

ции на период до 2020 года», предусматривающая формирование инновационных высокотехнологичных и территориально-производственных кластеров. «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная в 2011 г., делает акцент на необходимости поддержки кластерных инициатив. Также в период 2007–2008 гг. Минэкономразвития России разработало пакет документов по реализации кластерной политики, например, «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (утверждены в 2008 г.)^{36,37}.

К настоящему моменту в России завершилось три «волны кластеризации», характеризующиеся ростом и спадом активности субъектов Российской Федерации в деятельности по созданию кластерных структур: первая волна — с 2009 по 2011 гг., вторая — с 2011 по 2013 гг., третья — с 2013 по 2016 гг.³⁸ На наш взгляд, такая волнообразность напрямую увязана с инициативами федерального правительства, направленными на развитие кластерного подхода в России.

Первая волна кластеризации была вызвана принятием в 2008 г. названных выше первых на федеральном уровне документов, закрепляющих приоритет кластерной политики. Вторая волна связана с объявлением Минэкономразвития России в 2010 г. о начале поддержки центров кластерного развития субъектов Российской Федерации. Последнюю, наиболее активную волну кластеризации вызвал объявленный в 2012 г. конкурс по отбору пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров³⁹, а также запуск в 2013 г. механизма предоставления Минэкономразвития России субсидий регионам на развитие инфраструктуры и управляющих компаний кластеров⁴⁰.

Отдельное внимание следует уделить упомянутому выше конкурсу проектов по развитию инновационных территориальных кластеров в российских регионах. В конкурсе были представлены 94 кластерные инициативы, 25 из которых были отобраны

³⁶ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Указ. соч. С. 20–21.

³⁷ Петрова Ю.О. Указ. соч. С. 28.

³⁸ Напольских Д.Л. Тенденции и перспективные модели формирования промышленных кластеров в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 6. С. 254.

³⁹ Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Указ. соч. С. 21.

⁴⁰ Бортник И.М. и др. Становление инновационных кластеров в России: итоги первых лет поддержки // Инновации. 2015. № 7 (201). С. 35.

для пилотной поддержки (затем перечень был расширен до 27 кластеров). На цели развития этих кластеров в 2013–2015 гг. из федерального бюджета было выделено более 5 млрд руб.⁴¹ Большинство из них специализируется на медицине, фармацевтике и биотехнологиях, ядерных технологиях, строительстве летательных аппаратов, ИКТ.

Как отмечают исследователи, методология и реализация кластерной политики в Российской Федерации, в том числе через поддержку кластерных инициатив на конкурсной основе, аналогичны практике европейских стран, особенно Германии и Франции⁴². В настоящее время государственное финансирование кластеров осуществляется из бюджетов государственных программ, внебюджетных фондов и государственных институтов развития (таких как Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, РОСНАНО и др.)⁴³, что также соответствует мировому опыту. В вопросах занятости населения отечественные эксперты сходятся в том, что доля рабочих мест в экономике, приходящаяся на существующие и потенциальные российские кластеры, примерно такая же, как и в развитых странах (45% по оценкам *Bauman Innovation*)⁴⁴.

В качестве итога нужно отметить, что кластерная политика в Российской Федерации имеет догоняющий характер, принятие первых нормативных документов в области кластерного развития и проведение конкурсов на оказание поддержки кластерам состоялись значительно позже, чем в развитых странах. Тем не менее, ряд российских кластеров имеет глобальный конкурентный потенциал, а кластерная модель пространственного развития представляется перспективной для России.

Основы кластерного подхода в управлении пространственным развитием отражены в таких его базовых понятиях, как кластер и кластерная политика. Кластерная политика, представляющая собой ряд применяемых правительствами мер, методов и механизмов по созданию и совершенствованию кластеров, по своей природе во многом противоположна традиционной государственной промышленной политике и способна предложить решения проблем в контексте новых экономических реалий.

⁴¹ Инновационные кластеры / Российская кластерная обсерватория. URL: https://cluster.hse.ru/innovative_clusters (дата обращения: 30.04.2019).

⁴² *Бортник И.М. и др.* Указ. соч. С. 27.

⁴³ *Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С.* Указ. соч. С. 23.

⁴⁴ *Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А.* Указ. соч. С. 83.

Развитие теории кластеров происходило одновременно с применением кластерного подхода на практике, который получил наиболее широкое распространение в странах Европы. Кластерные программы Германии и Франции были признаны наиболее успешными и послужили прообразом программ других государств. Их отличительными чертами являются ориентация на развитие высокотехнологичных кластеров, использование многоступенчатого механизма конкурсного отбора кластеров для оказания поддержки. В Российской Федерации в настоящий момент реализуются отдельные заимствованные из мирового опыта элементы кластерного подхода, инициатива кластерного развития в большей степени лежит на российских регионах на фоне невысокой степени проработанности положений кластерной политики в федеральном законодательстве.

Список литературы

Абашкин В.Л., Бояров А.Д., Куценко Е.С. Кластерная политика в России: от теории к практике // Форсайт. 2012. Т. 6. № 3. С. 16–27.

Бандман М.К. Исходные позиции методических положений по использованию моделей ТПК в предплановых исследованиях // Методы и модели регионального анализа: Материалы второго сов.-пол. симпозиума «Модели территориальных социально-экономических систем». Новосибирск, 1977. С. 98–112.

Батталова А.А., Исмагилова Э.И. Совершенствование классификационных подходов для кластеров // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Т. 7. № 2. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/27EVN215.pdf>

Бортник И.М. и др. Становление инновационных кластеров в России: итоги первых лет поддержки // Инновации. 2015. № 7 (201). С. 26–36.

Бочкова Е.В., Кузнецова Е.Л., Сидоров В.А. Кластер как институциональная структура в системе территориального разделения труда. Краснодар: Новация, 2014.

Воронов А.С. Региональные кластеры как фактор устойчивого развития территории // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2018. № 9. С. 27–33.

Дубровская Ю.В., Козоногова Е.В., Пакулина Д.А. Оценка влияния кластеров на показатели регионального развития на основе корреляционно-регрессионного анализа // Государственное управление. Электронный вестн. 2017. № 63. С. 233–248.

Дубровская Ю.В., Козоногова Е.В. Анализ особенностей кластеризации экономики на основе мирового опыта // Государственное управление. Электронный вестн. 2016. № 58. С. 126–146.

Дырдонова А.Н. и др. Трансфер инновационных технологий в промышленном секторе Германии: кластерный подход // Вестн. Казанского технологического ун-та. 2014. Т. 17. № 3. С. 349–353.

Кудина М.В. Инновационная экономика. М.; Издательство Московского университета, 2018.

Кузнецова Е.Л., Бочкова Е.В. Эволюция территориальных форм общественного разделения труда // Вестн. ИрГТУ. 2010. №7 (47). С. 342–346.

Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 38–51.

Мельников А.Е. Теоретико-методологические подходы к обеспечению устойчивого развития региона // Журнал экономической теории. 2011. № 3. С. 198–201.

Напольских Д.Л. Инновационный кластер как институт территориального развития. М.; Издательство «Перо», 2013.

Напольских Д.Л. Тенденции и перспективные модели формирования промышленных кластеров в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 6. С. 248–263.

Неустроева Н.А. Политика управления формированием и развитием интеграционных процессов внутрикластерных образований // Проблемы современной экономики. 2013. № 3 (47). С. 328–230.

Петрова Ю.О. Инновационный кластер: проблемы теории и практики. Владимир: Шерлок-пресс, 2016.

Портер М. Конкуренция: пер. с англ. М.; Издательский дом «Вильямс», 2005.

Суханова П.А. Актуальные вопросы исследования эффективности пространственного развития территорий: новые концепты кластерного развития европейских стран // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 7. С. 120–133.

Тухбатуллина А.Б. Региональная инновационная система как основная форма кластеров в регионе // Социально-экономические явления и процессы. 2008. № 4(012). С. 79–82.

Фатеев В.С. Кластеры, кластерный подход и его использование как инструмента регулирования развития национальной и региональной экономики // Веснік ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2012. № 2 (131). С. 40–50.

Ketels C., Protsiv S. European Cluster Panorama 2016. Stockholm : European Cluster Observatory, 2016.

Н.С. Тарасова

**ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ
В ПРОЦЕССЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ
(КОНЕЦ 1980-х — НАЧАЛО 1990-х гг.)**

В статье представлен анализ институционализации предпринимательства в процессе формирования новой экономической культуры в контексте перехода от командно-административной системы к рыночной, что позволяет более глубоко рассмотреть формирование человеческого капитала у одного из главных субъектов экономических отношений — предпринимателя. В статье характеризуются основные типы предпринимателей, рассмотрены условия, в которых происходило последовательное становление трех этапов предпринимательства, определены сдерживающие факторы освоения предпринимателями новой экономической культуры. Подтверждается тезис о значительной роли культурных факторов и институализации предпринимательства в экономическом развитии страны. В заключении статьи содержится вывод об отсутствии необходимой взаимосвязи между этими процессами в конце 1980-х — начале 1990-х гг.

Ключевые слова: предпринимательство, рыночная экономика, институционализация, экономическая культура, перестройка, «шоковая терапия», спекуляция, корпоративная социальная ответственность.

This article attempts to analyze the process of institutionalization of entrepreneurship in conjunction with the formation of a new economic culture during the transition from the command-administrative system to the market one. Such an approach makes it possible to take a fresh look at the problem of the formation of human capital in one of the main subjects of economic relations — the entrepreneur. The article describes the main types of entrepreneurs, discusses the conditions in which the successive formation of three waves took place, and determined the deterrent factors for the development of an economic culture among entrepreneurs. The thesis confirms the signif-

Тарасова Наталья Сергеевна — выпускник аспирантуры факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* adviser.tver@mail.ru

icant role of cultural factors in economic development. The article concludes that there is no necessary interconnection between these processes in the late 1980s and early 1990s.

Keywords: institutionalization of entrepreneurship, market economy, economic culture, restructuring, “shock therapy”, speculation, corporate social responsibility.

Предпринимательство представляет собой один из главных рыночных институтов. Путь его институционализации в современной России имеет свою историю. Тип личности предпринимателя отличают особые характеристики, проявляющиеся в мышлении и поведенческих навыках. Своеобразие этих характеристик во многом обусловлено трансформационными процессами конца 1980-х — начала 1990-х гг. Сегодня практически ни у кого из исследователей не вызывает сомнения, что, во-первых, институционализация предпринимательства предполагает серьезные изменения социокультурной составляющей, определяющие во многом его потенциал как хозяйствующего субъекта. Во-вторых, формирование экономической культуры у субъектов экономических отношений является сложной задачей, требующей надлежащего внимания, прежде всего, со стороны государства.

Возрастающий интерес в современном обществе к экономике знаний и проблемам формирования человеческого капитала как одного из основных ее ресурсов требует переосмысления и детального изучения роли внеэкономических факторов в процессе перехода России к рыночным отношениям.

Особый интерес к проблемам институционализации предпринимательства в Российской Федерации возник уже в 1990-е гг. В современных исследованиях его актуальность сохраняется. Многие авторы, анализируя события и процессы, происходящие в период перехода от командно-административной системы к рыночной, рассматривали различные аспекты формирования предпринимательства. Большинство работ по изучению предпринимательства посвящено рассмотрению проблем в данной сфере, исторических особенностей российской экономики и предпринимательства в РФ, эволюции предпринимательства, этапов его становления¹.

¹ Краюшкина С.В., Нехаева Т.Г. Становление предпринимательства в России в конце 1980-х — начале 1990-х гг. // Университет XXI века: научное измерение. Материалы научной конференции научно-педагогических работников, аспирантов, магистрантов и соискателей ТГПУ им. Л.Н. Толстого. (18–27 мая 2016 г.) Тула: ФГБОУ ВО Тульский гос. педагогический ун-т им. Л.Н. Толстого, 2016. С. 54–57.

Значительное число работ посвящено формированию предпринимательского этоса в России², институционализации корпоративной социальной ответственности³. Предметом анализа становятся социальные типы субъектов рыночной экономики, возникших в результате первого опыта предпринимательской деятельности, исследуются мировоззренческие аспекты предпринимательства, внеэкономические факторы экономического поведения данной социальной группы. Особое внимание в литературе уделяется роли государственной политики как на федеральном и региональном⁴, так и на местном уровнях⁵. Такая политика считается важным фактором успешного экономического развития, что приводит исследователей к необходимости изучения ее опыта⁶. В последнее время также увеличивается число работ, посвященных исследованию методологических оснований корпоративной социальной ответственности⁷.

Развитие и распространение в России экономики знаний вызвало всплеск интереса к проблемам развития человеческого капитала в условиях перехода к рынку. Значительное внимание уделяется исследованию роли и влияния нематериальных факторов на экономику⁸, в связи с чем стали все чаще предприниматься попытки изучения предпринимательства в контексте комплексного

² *Petrinin Yury, Borisov Vladimir. Evolution und Spezifika der Wirtschaftsethik in Russland. // Handbuch zur europäischen Wirtschaftsethik. Krylov, Alexander (Hrsg.). 2016, German/English, Berlin. BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG. Wien. Verlag Österreich. S. 439–451.*

³ *Петрунин Ю.Ю., Плакасов Т.О. Корпоративная социальная ответственность в современной России: проблемы институционализации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 1. С. 61–68.*

⁴ *Башарина Е.Н. Влияние государственного регулирования на развитие института корпоративной социальной ответственности (КСО) // Государственное управление. Электронный вестн. 2008. № 14.*

⁵ *Колтовская А.М. Концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления // Государственное управление. Электронный вестн. 2014. № 42. С. 42–53.*

⁶ *Крылов Д.В., Лоза Г.Г., Панов А.И., Цветков А.В. Государственная политика по развитию предпринимательства в России. М.: ИП Кошелев «Эйдос», 2009.*

⁷ *Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Корпоративная социальная ответственность: поиск методологических оснований // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2015. № 3. С. 19–33.*

⁸ *Аузан А.А. Социокультурная экономика // Наука и инновации. 2017. Т. 2. № 168. С. 4–10; Этнокультурная обусловленность экономики / Под ред. Ю.М. Осипова, И.П. Смирнова. М., Тамбов: МГУ им. М.В. Ломоносова, Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2018.*

социокультурного анализа. В современной исследовательской литературе наблюдается заметный рост числа публикаций по изучению предпринимательского потенциала. Особое внимание уделяется детальному рассмотрению культуры российских предпринимателей, которая признается цивилизованной основой экономической деятельности, отдельных ее элементов в условиях рынка⁹.

Таким образом, повышенное внимание в сфере научных исследований к изучению роли предпринимательства в развитии экономики, особая роль в этом процессе культурных факторов, значение которых сегодня не вызывает сомнения, делают актуальным анализ исторического опыта формирования человеческого капитала в процессе институционализации предпринимательства.

Цель данной статьи — на примере трансформации системы ценностей определить специфику взаимосвязи процессов институционализации предпринимательства и возникновения новой экономической культуры в условиях перехода к рыночной экономической модели конца 1980-х — начала 1990-х гг.

Переход к рынку в России характеризовался одновременным протеканием ряда взаимосвязанных и взаимообусловленных процессов. Одним из ключевых являлась институционализация предпринимательства. Ее результатом должно было стать создание одного из основных субъектов рыночной экономики — предпринимателя.

Становление предпринимательства, как и любого другого социального института, занимает длительное время и проходит несколько этапов. Среди них можно выделить следующие: первый — создание внешних социально-экономических условий для типизации или опривычивания социальной деятельности индивидами предполагаемой новой социальной группы предпринимателей. На данном этапе в соответствии с возникшими в определенных исторических условиях потребностями и мотивами апробируются и формируются новые социальные ценности. На втором этапе осуществляется социокультурная адаптация новообразованных социальных ценностей. На третьем этапе происходит легитимация социального порядка, которая в исторической перспективе выходит за рамки одного поколения¹⁰.

⁹ Ситаров В.А., Смирнов А.И. Культура предпринимательства: теория и практика. М., Вологда: Полиграфист, 2006.

¹⁰ Трошихин В.В., Матузенко Е.В., Нестерова Л.И. Кооперативное предпринимательство как институт социального развития. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 116.

Этапы институционализации предпринимательства показывают, что появление предпринимателя как субъекта новых экономических отношений невозможно без формирования у него соответствующей экономической культуры¹¹. «Рождение» новой экономической культуры, таким образом, является неотъемлемым условием для становления и развития предпринимательства как социального института. При этом важно учитывать, что сама экономическая культура, неотделимая от экономической деятельности, является необходимой ее предпосылкой и способна активно воздействовать на нее, усиливая или замедляя развитие экономики¹².

Институционализация предпринимательства и формирование новой экономической культуры невозможны без воспитания ценностей, которые, в свою очередь, являются основой осознанного поведения хозяйствующих субъектов и их хозяйственной деятельности¹³. Определенное поведение экономического субъекта обуславливает его влияние на экономику¹⁴.

Необходимо подчеркнуть, что формирование новой экономической культуры предполагает первоначальное ее появление и апробацию в новых условиях сначала у определенного круга лиц, и впоследствии ее основные элементы внедряются в массовую практику¹⁵. Поэтому ее формирование посредством институционализации предпринимательства можно считать оправданным и закономерным.

Таким образом, для того чтобы обеспечить одновременное существование этих двух процессов при изменении экономической

¹¹ Экономическая культура предпринимательства — это система знаний, умений и представлений, опирающихся на социокультурные ценности, стереотипы и установки, определяющие социально-экономическое поведение людей. Подробнее см.: *Трошихин В.В.* Экономическая культура российского предпринимательства // Вестн. Белгородского ун-та кооперации, экономики и права. 2017. № 2. С. 68.

¹² Повышение уровня экономической культуры в условиях формирования рыночной экономики. [Научный доклад] / Под ред. А.Н. Попова. Челябинск: ЧГАУ, 1998. С. 9.

¹³ *Сазанова С.Л.* Ценности хозяйственной деятельности как основание социально-экономических систем // Вестн. ун-та (Государственный университет управления). 2016. № 1. С. 261.

¹⁴ Подробнее см.: *Захаров Н.И.* Поведенческая экономика. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 19–21.

¹⁵ *Рывкина Р.В.* Между социализмом и рынком: судьба экономической культуры в России. М.: Наука, 1994. С. 220–221.

системы, требуется, во-первых, обеспечить появление новых ценностей, а во-вторых, учитывать взаимовлияние этих процессов.

Формирование новой экономической культуры и предпринимательства начинается в конце 1980-х гг. Именно в этот период произошло изменение условий социально-экономической действительности, которое должно было стимулировать возникновение новых потребностей и мотивов. Само занятие предпринимательством рассматривалось государственной властью как способ формирования новых качеств хозяйствующего субъекта. Преобладающими среди них были инициатива, предприимчивость, чувство ответственности.

Появление первой легальной предпринимательской деятельности оказалось возможным после принятия Закона «Об индивидуальной трудовой деятельности»¹⁶ и «О кооперативах»¹⁷. Принятые законы, с которыми связано развитие кооперативного движения, формально открыли возможности для самореализации в бизнесе. Одним из главных последствий стала легализация деятельности, считавшейся ранее незаконной. Этим во многом определяется своеобразие пути институционализации предпринимательства¹⁸. На практике оказалось, что в период перестройки были созданы условия для людей, прежде всего, склонных к инициативе и предприимчивости, способных преодолеть барьеры, социально-психологические установки, представления о бизнесе как о преступной деятельности. Таким образом сформировалась первая волна предпринимателей.

Но вместе с тем перестройка не смогла создать нужных барьеров для антиобщественных форм и способов обогащения, не допуская таких видов бизнеса, которые носили грабительский характер по отношению к государству и гражданам¹⁹.

С одной стороны, изменение условий для осуществления экономической деятельности повлекло за собой возникновение

¹⁶ Закон СССР от 19.11.1986 (ред. от 14.03.1988, с изм. от 25.12.1990) «Об индивидуальной трудовой деятельности» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=20950#09656750054505518/> (дата обращения: 16.01.2019).

¹⁷ Закон СССР от 26.05.1988 N 8998-XI (ред. от 07.03.1991, с изм. от 15.04.1998) «О кооперации в СССР» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1361/ (дата обращения: 16.01.2019).

¹⁸ Бизнесмены России. 40 историй успеха / Под ред. В. Листовской. М.: АО Об-ние «ОКО», 1994. С. 350.

¹⁹ Медведев Р.А. Капитализм в России? М.: Дар, 1998. С. 215–218.

ее новых форм. Это подтверждается следующими данными. К 1 января 1988 г. в СССР действовало 13,9 тыс. кооперативов, через три года к 1 января 1991 г. их было в 17,6 раза больше — 245 тыс. Численность занятых в них возросла за этот же период в 39 раз — с 156 тыс. до 6,1 млн чел. Объем производимой продукции увеличился в 191 раз — с 350 млн до 67 млрд руб. Число занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью в 1988 г. достигло 734 тыс.²⁰ С другой стороны, оценки этого периода для определения его как начального этапа институционализации весьма противоречивы.

Во-первых, экономическая система страны не была готова к восприятию нового субъекта хозяйствования, вплоть до распада СССР кооперативная деятельность так и не смогла превратиться в крупный сектор народного хозяйства²¹.

Во-вторых, создание условий для выхода предпринимательства из теневой экономики проходило в обстановке убежденности многих людей в том, что частная инициатива не совместима с идеалом социальной справедливости²².

Несмотря на то, что государственная власть уделяла достаточно большое внимание пропаганде предпринимательства, отношение к нему в обществе было весьма противоречивым. Образ отечественного предпринимателя представлялся полной противоположностью западному бизнесмену. Россияне наделяли его, прежде всего, жадной наживы, склонностью к жульничеству и махинациям, авантюризмом, неразборчивостью в средствах достижения целей и нежеланием честно трудиться²³.

В-третьих, важной особенностью институционализации предпринимательства в этот период стало то, что попытки практической реализации заявленных в конце 1980-х гг. принципов предпринимательской деятельности встречали сильное сопротивление со стороны государства²⁴.

²⁰ Народное хозяйство СССР в 1990 году. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 55.

²¹ *Кирсанов Р.Г.* Кооперативы в годы перестройки: сложности и противоречия становления частного бизнеса в СССР // *Российская история*. 2017. № 1. С. 194.

²² *Иорданский В.* Социальный снобизм как российское явление // *Свободная мысль*. 1995. № 11. С. 3.

²³ *Заславская Т.И.* Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри. М.: ВЦИОМ, 1997. С. 181.

²⁴ *Архипов А.Ю.* Экономическое мышление: содержание и пути формирования. М.: Луч, 1994. С. 62.

История с двумя кооперативами «Прогресс» и «Техника», подробно описанная в воспоминаниях первого легального советского миллионера Артёма Тарасова, подтверждает, что само государство всячески препятствовало осуществлению подобной деятельности и формировало негативное мнение общественности на данную возможность²⁵.

Несмотря на наличие факторов, препятствующих институционализации, сразу после появления первой волны происходит формирование второй волны предпринимательства. Она связана с приходом в бизнес тех, кто «не мог иначе», т.е. пытался реализоваться, сменив квалификацию и социальный статус, исполнив тем самым свое желание. Их можно назвать «предпринимателями-идеалистами». Другой особенностью второй волны был приход в бизнес «начальства». Пути прихода в бизнес данной социальной группы были обусловлены распадом государственной структуры и назначением на «предпринимательский» пост.

Таким образом, созданные в период перестройки условия стимулировали формирование предпринимательской деятельности, и, следовательно, реализацию новых форм экономического поведения. Об этом свидетельствует последовательное проявление первой и второй волн предпринимательства. Вовлечение различных категорий населения в предпринимательскую деятельность происходило под влиянием разных мотивов. Одновременно с этим, важно отметить, что, несмотря на деидеологизацию сознания, в период перестройки не было внесено серьезных изменений в состояние экономической культуры²⁶.

После августа 1991 г. к уже имеющимся типам «прирожденного предпринимателя», «предпринимателя-идеалиста» и «начальника» прибавился новый тип «массового предпринимателя». Возникновение массового предпринимателя оказалось «продиктовано» несколькими обстоятельствами. Его появление совпадает по времени с началом массовой приватизации, а стимулом к занятию предпринимательством для многих служат отрицательные последствия «шокотерапии» Е.Т. Гайдара²⁷.

Таким образом, анализируя процесс институционализации предпринимательства, после завершения ваучерной приватизации

²⁵ Тарасов. А. Миллионер: Исповедь первого капиталиста новой России. М.: Вагриус, 2004. С. 61–62.

²⁶ Рывкина Р. В. Между социализмом и рынком. С. 141.

²⁷ Бизнесмены России. 40 историй успеха. М., 1994. С. 397–401.

можно говорить о некоторых его итогах. Историко-методологическая позиция исследователей к этому времени позволяет выделить в процессе становления российского предпринимателя следующие его типы: партийно-комсомольская номенклатура, директора и руководители государственных предприятий или красные директора, дельцы теневой экономики, а также представители «новой волны», самой многочисленной и специфической социальной группой в которой стала бывшая советская интеллигенция²⁸.

Социальная природа представителей каждого из типов предпринимательства могла служить серьезной предпосылкой для формирования у них новых качеств экономической культуры. Однако условия социально-экономической действительности создавали для этого значительные препятствия.

Проведенная ваучерная приватизация определила тип социально-экономической системы — номенклатурный капитализм, условия которого способствуют становлению предпринимателя из чиновника, а механизм конкуренции, как неотъемлемая составляющая рыночных отношений, осуществляется с помощью рычагов политики²⁹.

После 1991 г. в официальной пропаганде государственной власти понятие «предпринимательство» напрямую связывается с возможностью стать собственником. При этом спекулятивные отношения, популярность которых была вызвана массовой депрофессионализацией, признавались допустимой нормой в обществе, однако, подчеркивалось, что они не являлись предпринимательством³⁰. Таким образом, проведенная приватизация «по Чубайсу» способствовала становлению собственников путем обогащения из числа, прежде всего, руководителей предприятий, людей с номенклатурным прошлым и с сомнительными источниками доходов. Их обогащение было основано на неадекватных трудовых усилиях³¹. Собственность перешла к тем, «кто оказался более готовым ее взять», а именно к представителям «директорского корпуса»³². Однако для такого «эффективного собственника» характерны в большей степени иждивенческие настроения, преодоление которых было необходимо для проявления инициативности и ответствен-

²⁸ Трошихин В.В., Матузенко Е.В., Нестерова Л.И. Указ. соч. С. 109–112.

²⁹ Афанасьев Ю. Россия 21 век... Куда же ты? М.: РГГУ, 2002. С. 37.

³⁰ Российские вести. 1992. 11 ноября.

³¹ Пихоя Р.Г. История современной России. Десятилетие либеральных реформ: 1991–1999 гг. М.: Новый хронограф, 2011. С. 49–52.

³² Медведев Р.А. Указ. соч. С. 221–223.

ности как главных качеств хозяйствующего субъекта в рыночной экономике.

Таким образом, с одной стороны, обладание определенными преимуществами по приобретению собственности номенклатурой обеспечило их становление в качестве бизнесменов без особых личных заслуг, но, с другой стороны, не стимулировало для данной социальной группы развитие личной инициативы и предприимчивости, которые можно считать основными качествами предпринимателя в рыночной экономике.

Становлению директорского корпуса, как предпринимательского класса, способствовала вынужденность стать предпринимателем, связанная с избавлением от госдиректорского стиля руководства³³, а также признание директоров опорой и решающей политической силой общества Президентом и Правительством³⁴. Таким образом, делая ставку на директоров, государство заставляло их «крутиться». Однако специфика директорского корпуса определялась следующими обстоятельствами. «Марионеточное существование со всевозможными запретами, ограничениями, жестким контролем за каждым шагом»³⁵ директоров в советской системе, привычка рассчитывать не столько на собственные силы, предприимчивость, профессионализм, сколько на связи, ставило под сомнение их возможности адаптироваться к рыночным механизмам. Главное в предпринимательстве — новый нестандартный подход, верно найденная идея, именно поэтому часть бывших директоров предприятий оказалась неспособной преодолеть свое прошлое. Их управленческая технология сводилась к просьбам инвестиций из бюджета³⁶.

Другой тип предпринимателей — «теневики», с одной стороны, как «люди с хорошим комбинаторным мышлением, чутьем, организационными способностями» имели возможность быстрой адаптации к реалиям рыночных отношений. Но, с другой стороны, их недостаток заключался в том, что «чувство уважения к закону у них было сильно ниже стандарта»³⁷. Существование в экстремальных условиях на протяжении многих поколений способствовало выработке удивительной выживаемости, изобретательности, смекалки,

³³ Бизнесмены России. 40 историй успеха. М., 1994. С. 64–68.

³⁴ Российские вести. 1993. 19 января.

³⁵ Бизнесмены России. С. 244–290.

³⁶ Там же. С. 108.

³⁷ Там же. С. 129.

бойцовским качествам. Однако, действовавшие в теневой экономике «закон джунглей» и «закон банды» не способствовали легальным формам деятельности, преодолению ассоциации богатства не только со стремлением к наживе, но и со стремлением сформировать «нормальную окружающую среду» с психологическим комфортом, нравственностью и социальной ответственностью³⁸.

Кроме того, в результате реформ не были созданы условия для выхода предпринимательства из теневой сферы в легальный бизнес. К концу 1990-х гг. теневая предпринимательская активность в России приобрела устойчивость и системность, т.е. «воплотилась в адекватные ей организационно-культурные формы». Расширение и усовершенствование теневого рынка в процессе реформирования стало одной из причин развития и распространения навыков неформального экономического поведения, значимой характеристикой формирующейся экономической культуры³⁹.

Новая система ценностей и активных стратегий экономического поведения у представителей «новой волны», которая была самой многочисленной, имела свои особенности. Ее социальный состав был различным, но, в большинстве случаев, главным мотивом занятия предпринимательской деятельностью было стремление выжить в сложной экономической обстановке, которая была обусловлена целым рядом негативных социально-экономических последствий перехода к капитализму: резким обнищанием значительной части населения; становлением сырьевой модели экономики и превращением России в сырьевой придаток развитых стран, значительной социальной дифференциацией населения, кризисом науки, образования и культуры⁴⁰. При этом в условиях социальной нестабильности преуспевание и материальное благополучие вызывают неприязнь и становятся реальным фактором предпринимательского риска, блокирующим частнопредпринимательскую инициативу⁴¹.

Кроме того, необходимо отметить, что в условиях ухудшающейся экономической ситуации проведенная либерализация не стала

³⁸ Там же. С. 254–260.

³⁹ Шенин А.Е. Россия: итоги радикального реформирования. М., 2002. С. 12–37.

⁴⁰ Тонких В.А., Фарберова О.Е., Шевченко В.Н. Российское предпринимательство: историко-философский феномен // Научный вестн. Воронежского гос. архитектурно-строительного ун-та. Сер. Социально-гуманитарные науки. 2015. № 2. С. 50.

⁴¹ Фадеев Ю.В. Малое предпринимательство в переходной экономике Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Наука, 2000. С. 80.

стимулом для быстрого наращивания производства⁴². Подавляющее число возникавших новых малых предприятий не занимались реальным производством, а специализировались в области торговли. Спекуляция стала нормой жизни⁴³. При этом спекулятивные отношения, популярность которых была вызвана массовой депрофессионализацией, признавались допустимой нормой в обществе, однако подчеркивалось, что они не являлись предпринимательством⁴⁴. В отношении спекулятивной деятельности соответствующая позиция была высказана Е.Т. Гайдаром: «Сейчас спекуляции нет, есть нормальная посредническая деятельность»⁴⁵.

К предпринимателям «новой волны» относятся представители мелкого и «мельчайшего» бизнеса — это старушки-продавщицы у станций и в переходах метро, продавщицы, которые торгуют в электричках, «челноки», водители-частники и т.п., которые «по собственному желанию или (что чаще) по воле суровых обстоятельств кинулись в пучину той самой стихии, которую принято именовать бизнесом, в надежде выжить, устоять, прокормить семью и, может быть, разбогатеть»⁴⁶.

С точки зрения формирования качеств предпринимателя и новой экономической культуры, именно в данном типе предпринимателей достаточно быстро вырабатывались стратегии адаптации к рыночным условиям и формировались такие постсоветские ценности, как индивидуализм, предпринимательская инициатива, отношение к деньгам как к капиталу, восприятие карьеры как развитие своего дела⁴⁷. Таким образом, данный тип предпринимательства продемонстрировал наличие формирующихся социальных практик, иных, по сравнению с советскими, ценностей и институтов⁴⁸. Именно поэтому данный тип предпринимательства можно считать основой формирующегося малого бизнеса, который сегодня в литературе оценивается как решающая часть предпринимательства в рыночной экономике, составляющая его основу⁴⁹.

⁴² Пихоя Р.Г. Указ. соч. С. 40–41.

⁴³ Там же. С. 65.

⁴⁴ Российские вести. 1992. 11 ноября.

⁴⁵ Советская Россия. 1992. 28 января.

⁴⁶ Медведев Р.А. Указ. соч. С. 246.

⁴⁷ Тихонова Н. Е. Чепуренко А. Ю. Предпринимательский потенциал российского общества // Мир России. 2004. Т. XIII. № 1. С. 116–145.

⁴⁸ Ядова Е. Н. Челночество как социальный ресурс трансформационного периода: Дисс. ... канд. соц. наук. М., 2009. С. 9–10.

⁴⁹ Медведев Р.А. Указ. соч. С. 244.

При этом массовое участие представителей «новой волны» в экономической жизни способствовало распространению «вынужденного предпринимательства»⁵⁰.

Специфика такого пути становления малого предпринимательства в 1990-е гг. повлияла на преобладание предпринимателей, ориентированных, прежде всего, на поддержание дохода, на выживание, а не на развитие. В современной литературе это оценивается как одна из слабых сторон современной экономики⁵¹.

Но вместе с тем, после появления массового предпринимателя можно подвести итоги завершения определенного этапа институционализации. В постсоветской России появился субъект, нацеленный на получение прибыли без соблюдения императивов морали и религии, а традиционные культурные ценности воспринимались им как ограничители индивидуальной свободы⁵².

Однако становление такого субъекта происходило не в соответствии с этапами институционализации, обозначенными ранее в данной статье. Можно говорить, что такой результат стал следствием их игнорирования и был обусловлен необходимостью вовлечения различных социальных групп в формирующиеся экономические отношения. При этом для большинства граждан появление новых поведенческих практик не сопровождалось обновлением системы ценностей. Это, в свою очередь, свидетельствует о нарушении технологии формирования экономической культуры, что стало серьезным сдерживающим фактором как для процесса институционализации, так и для появления новой экономической культуры, с учетом массового распространения практик спекулятивного поведения.

Данная ситуация стала следствием возрождения социально-экономических традиций бизнеса в новых цивилизационных условиях, возникновение которых было спровоцировано отказом от собственной культуры⁵³. В результате такого подхода все социальные деформации, в том числе и в сфере предпринимательства,

⁵⁰ Трошкин В.В., Матузенко Е.В., Нестерова Л.И. Указ. соч. С. 106.

⁵¹ Соболева И.В. Возможности накопления человеческого капитала в секторе малого бизнеса // Социологические исследования. 2017. № 4. С. 61.

⁵² Харсеева Н.В. Духовно-нравственные основы российского предпринимательства: конец XIX – начало XXI века // Экономика. Право. Печать. Вестн. КСЭИ. 2014. № 1. С. 98.

⁵³ Тонких В.А., Фарберова О.Е. Социально-экономические предпосылки становления российского предпринимательства в 1990-е годы // Вестн. БУКЭП. 2012. № 3. С. 123–125; Каверина Н.А. Ведущая роль культуры в развитии человеческого капитала и новой экономики // Человеческий капитал и профессиональное образование. 2017. № 3. С. 14.

были следствием пренебрежения по отношению к базовым цивилизационным ценностям⁵⁴. Отказ от традиционных базовых ценностей при переходе к рыночным механизмам фактически создал условия для одновременного сосуществования на равноправных началах противоположных ценностных установок. Двойственность мировосприятия и сознания оказалась свойственна типу рыночной экономической культуры российского предпринимателя: ориентация на либеральные ценности экономической свободы, индивидуализма, прагматизма, нацеленности на выгоду и сохранение ценностей этатистско-патерналистской модели государства⁵⁵. Двойственность мировосприятия стала причиной сосуществования в экономическом поведении российских предпринимателей различных навыков. Поведение российских предпринимателей и сегодня представляет собой конгломерат стереотипов, перешедших из советской экономической системы, заимствований из западной этики бизнеса и формирующихся ценностных ориентиров в России на современном этапе⁵⁶. Кроме того, отличительной особенностью ценностной среды стал ценностный конфликт, способствующий выбору рыночных субъектов в пользу «теневой» и даже криминальной хозяйственной деятельности. Это и в современном обществе признается сдерживающим фактором развития предпринимательства, а значит, и развития экономики страны в целом⁵⁷.

Такие результаты формирования экономической культуры предпринимателя подтверждают, во-первых, тезис о том, что постсоветский социальный порядок не выдвинул собственного идеала предпринимательства, что ставит под сомнение возникновение новой формы культуры предпринимательства⁵⁸. Во-вторых, запаздывание процессов институционализации и формирования новой экономической культуры во многом объясняет присутствие

⁵⁴ Трошихин В.В., Матузенко Е.В., Нестерова Л.И. Указ. соч. С. 117.

⁵⁵ Усов В.Н. Экономическая культура российского предпринимательства в условиях институциональных трансформаций: Дисс. ... канд. соц. наук. Майкоп, 2013. С. 25.

⁵⁶ Харсеева Н.В. Духовно-нравственные основы российского предпринимательства: конец XIX – начало XXI века // Экономика. Право. Печать. Вестн. КСЭИ. 2014. № 1. С. 99.

⁵⁷ Сазанова С.Л. Институт предпринимательства в институциональном пространстве России // Вестн. университета (Государственный университет управления). 2017. № 9. С. 112.

⁵⁸ Климова С.В. Проблема культуры предпринимательства в постсоветской России // Вестн. Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2015. № 4. С. 113–116.

сегодня предпринимательства на втором незавершенном этапе его институционализации в незрелом состоянии⁵⁹.

Таким образом, в России при переходе от командно-административной модели к рыночной, в результате нарушения должного подхода к созданию новых социальных институтов, не только сдерживался процесс их становления, но и были созданы серьезные препятствия для развития самих рыночных отношений.

Последствия такой трансформации на сегодняшний день обнаруживают себя в проблемах развития человеческого капитала, который составляет основу современной экономики⁶⁰. Важно отметить, что основные структурные компоненты экономической культуры определяют его характеристики⁶¹. Принципы формирования, развития и влияния на экономическую систему во многом схожи с аналогичными процессами в развитии экономической культуры: обусловленность общественными потребностями, потребностями экономики; взаимное влияние. В рыночной экономике основу человеческого капитала составляют предпринимательские способности⁶². Именно поэтому в капиталистическом обществе процесс воспитания подчинен приоритетному формированию навыков предпринимательства в условиях господства частной собственности⁶³. Таким образом, в конце 1980-х — начале 1990-х гг. в процессе институционализации предпринимательства посредством изменения основных элементов экономической культуры были за-

⁵⁹ *Трошихин В.В., Матузенко Е.В., Нестерова Л.И.* Указ. соч. С. 119.

⁶⁰ Накопленный человеческий капитал — запас способностей, знаний, умений, навыков и мотиваций, определяющий уровень социально-экономического развития общества. Подробнее см.: *Симолян Р.Х.* Без гнева и пристрастия. М.: Экономика, 2010. С. 122; *Корчагин Ю.А.* Человеческий капитал — интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности // [Электронный ресурс]. URL: <https://hse.ru/data/2011/04/29/1210692190/Doklad.doc> (дата обращения: 01.02.2019).

⁶¹ Культурологический подход позволяет определить наиболее полный набор элементов экономической культуры. К ним относятся: мотивационно-деятельностные (идеалы, направленность, мотивация, образцы поведения, социальные роли); ценностные (индивидуальная система ценностей, культурный идеал личности, самосознание); предметно-информационные (знания, социальные качества, привычки, способности, дарования, политические и социальные компетенции). Подробнее см.: *Семенова Н.Б., Поломошнов А.Ф.* Модернизация современной российской массовой экономической культуры. Пос. Персиановский, 2012. С. 49.

⁶² *Опалева О.И., Акимова Е.Н.* Проблемы развития человеческого капитала в России // Вопросы экономики и экономического образования / под ред. С.Е. Урванцевой. М.: Моск. гос. областной ун-т, 2017. С. 13–21.

⁶³ *Захаров Н.И.* Указ. соч. С. 10.

ложены не только основы человеческого капитала, но и механизм его дальнейшего развития.

Реформирование экономической системы в конце 1980-х — начале 1990-х гг. утвердило в качестве абсолютной общественной ценности, затмившей все прежние духовно-нравственные ориентиры, исторически присущие российской цивилизации и культуре — капитал, прибыль, деньги⁶⁴. Распространение таких ценностей в социально-экономических условиях того периода создавало мотивацию выбора в пользу предпринимательства, во многом основанную не на стремлении к личному профессиональному росту, а на возможности больше зарабатывать⁶⁵. Массовое участие представителей «вынужденного предпринимательства» в 1990-е гг. в экономической жизни стало, в свою очередь, причиной распространения и сохранения данной негативной тенденции, которая присутствует и в современной экономике и приводит к деградации человеческого капитала⁶⁶. Ее преодоление является сегодня важным условием для развития экономики знаний.

Полученный нашей страной в результате реформирования системы хозяйства конца 1980-х — начала 1990-х гг. опыт становления новых общественных институтов подтверждает некоторые выводы. При переходе к рыночной системе традиционные культурные ценности российского общества рассматривались реформаторами как серьезный сдерживающий фактор, преодоление которого было необходимым условием для появления в России новой экономики. Такой подход не позволил использовать национальный культурный потенциал, через обеспечение его преемственности в качестве ресурса проводимой модернизации⁶⁷.

Опыт институционализации предпринимательства и тесно связанный с ним процесс формирования новой экономической культуры свидетельствуют о том, что в условиях меняющейся

⁶⁴ Тонких В.А., Фарберова О.Е., Шевченко В.Н. Российское предпринимательство: историко-философский феномен // Научный вестн. Воронежского гос. архитектурно-строительного ун-та. Сер. Социально-гуманитарные науки. 2015. № 2. С. 51.

⁶⁵ Климова С.В. Проблема культуры предпринимательства в постсоветской России // Вестн. Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2015. № 4. С. 113–116.

⁶⁶ Соболева И. В. Возможности накопления человеческого капитала в секторе малого бизнеса // Социологические исследования. 2017. № 4. С. 61.

⁶⁷ Каверина Н.А. Ведущая роль культуры в развитии человеческого капитала и новой экономики // Человеческий капитал и профессиональное образование. 2017. № 3. С. 14.

экономической системы требуются специальные инструменты и технологии, направленные на изменение культурной составляющей. Отказ от традиционных ценностей не отменяет применения специальных мер в формировании новой культуры, а требует более пристального внимания со стороны государственной власти. Трансформация культурной составляющей была неотъемлемым условием появления новой системы экономических отношений и рыночных институтов. Возникшая необходимость институционализации предпринимательства должна была, с одной стороны, сопровождаться формированием новой экономической культуры у населения, а с другой стороны, участвовать в формировании и распространении новой экономической культуры, обусловленной характером меняющихся экономических отношений. Таким образом, обеспечение между этими процессами необходимой корреляции должно было стать одним из направлений при претворении в жизнь концепции перехода к рынку. Реализация иного подхода создала дополнительные препятствия, как на пути институционализации, так и в обеспечении экономического развития. Необходимость их преодоления и развитие в России экономики знаний ставит сегодня перед государством задачу проведения целенаправленной политики, учитывающей как роль культурного фактора в развитии экономики, так результаты начального этапа перехода к рыночным отношениям в России.

Список литературы

Архипов А.Ю. Экономическое мышление: содержание и пути формирования. М.: Луч, 1994.

Аузан А.А. Социокультурная экономика // Наука и инновации. 2017. Т. 2. № 168. С. 4–10.

Афанасьев Ю.Н. Россия 21 век... Куда же ты? М.: РГГУ, 2002.

Башарина Е.Н. Влияние государственного регулирования на развитие института корпоративной социальной ответственности (КСО) // Государственное управление. Электронный вестн. 2008. № 14.

Бизнесмены России. 40 историй успеха / Под ред. В. Листовской. М.: АО Об-ние «ОКО», 1994.

Заславская Т.И. Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри. М.: ВЦИОМ, 1997.

Захаров Н.И. Поведенческая экономика. М.: ИНФРА-М, 2017.

Каверина Н.А. Ведущая роль культуры в развитии человеческого капитала и новой экономики // Человеческий капитал и профессиональное образование. 2017. № 3. С. 10–16.

Кирсанов Р.Г. Кооперативы в годы перестройки: сложности и противоречия становления частного бизнеса в СССР // Российская история. 2017. № 1. С. 181–194.

Климова С.В. Проблема культуры предпринимательства в постсоветской России // Вестн. Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2015. № 4. С. 111–115.

Корчагин Ю.А. Человеческий капитал — интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. URL: <https://hse.ru/data/2011/04/29/1210692190/Doklad.doc>

Краюшкина С.В., Нехаева Т.Г. Становление предпринимательства в России в конце 1980-х — начале 1990-х гг. // Университет XXI века: научное измерение. Материалы научной конференции научно-педагогических работников, аспирантов, магистрантов и соискателей ТГПУ им. Л.Н. Толстого. (18–27 мая 2016 г.) Тула: ФГБОУ ВО Тульский государственный педагогический университет им. Л. Н. Толстого, 2016. С. 54–57.

Крылов Д.В., Лоза Г.Г., Панов А.И., Цветков А.В. Государственная политика по развитию предпринимательства в России. М.: ИП Кошелев «Эйдос», 2009.

Медведев Р.А. Капитализм в России? М.: Дар, 1998.

Опалева О.И., Акимова Е.Н. Проблемы развития человеческого капитала в России // Вопросы экономики и экономического образования / Под ред. С.Е. Урванцевой. М.: Моск. гос. областной ун-т, 2017. С. 13–21.

Петрунин Ю.Ю., Плакасов Т.О. Корпоративная социальная ответственность в современной России: проблемы институционализации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 1. С. 61–68.

Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Корпоративная социальная ответственность: поиск методологических оснований // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2015. № 3. С. 19–33.

Пихоя Р.Г. История современной России. Десятилетие либеральных реформ: 1991–1999 гг. М.: Новый хронограф, 2011.

Повышение уровня экономической культуры в условиях формирования рыночной экономики / Под ред. А.Н. Попова. Челябинск: ЧГАУ, 1998.

Рывкина Р.В. Между социализмом и рынком: судьба экономической культуры в России. М.: Наука, 1994.

Сазанова С.Л. Институт предпринимательства в институциональном пространстве России // Вестн. ун-та (Государственный университет управления). 2017. № 9. С. 109–113.

Сазанова С.Л. Ценности хозяйственной деятельности как основание социально-экономических систем // Вестн. ун-та (Государственный университет управления). 2016. № 1. С. 257–262.

Семенова Н.Б., Поломошнов А.Ф. Модернизация современной российской массовой экономической культуры. п. Персиановский: Б.И., 2012.

Симонян Р.Х. Без гнева и пристрастия. Экономические реформы 1990-х годов и их последствия для России. М.: Экономика, 2010.

Ситаров В.А., Смирнов А.И. Культура предпринимательства: теория и практика. М., Вологда: Полиграфист, 2006.

Соболева И.В. Возможности накопления человеческого капитала в секторе малого бизнеса // Социологические исследования. 2017. № 4. С. 60–72.

Тихонова Н.Е., Чепуренко А.Ю. Предпринимательский потенциал российского общества // Мир России. 2004. Т. XIII. № 1. С. 116–145.

Тонких В.А., Фарберова О.Е. Социально-экономические предпосылки становления российского предпринимательства в 1990-е годы // Вестн. БУКЭП. 2012. № 3. С. 122–127.

Тонких В.А., Фарберова О.Е., Шевченко В.Н. Российское предпринимательство: историко-философский феномен // Научный вестн. Воронежского гос. архитектурно-строительного ун-та. Сер. Социально-гуманитарные науки. 2015. № 2 (6). С. 47–52.

Трошихин В.В. Экономическая культура российского предпринимательства // Вестн. Белгородского ун-та кооперации, экономики и права. 2017. № 2. С. 64–77.

Трошихин В.В., Матузенко Л.И., Нестерова Е.В. Кооперативное предпринимательство как институт социального развития. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014.

Усов В.Н. Экономическая культура российского предпринимательства в условиях институциональных трансформаций: Дисс. ... канд. соц. наук. Майкоп, 2013.

Фадеев В.Ю. Малое предпринимательство в переходной экономике Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Наука, 2000.

Харсеева Н.В. Духовно-нравственные основы российского предпринимательства: конец XIX – начало XXI века // Экономика. Право. Печать. Вестн. КСЭИ. 2014. № 1. С. 93–102.

Шенишин А.Е. Россия: итоги радикального реформирования. Криминализация экономики. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2002.

Этнокультурная обусловленность экономики / Под ред. Ю.М. Осипова, И.П. Смирнова. М., Тамбов: МГУ им. М.В. Ломоносова, Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2018.

Ядова Е.Н. Челночество как социальный ресурс трансформационного периода: Дисс. ... канд. соц. наук. М., 2009.

Petrinin Yury, Borisov Vladimir. Evolution und Spezifika der Wirtschaftsethik in Russland // Handbuch zur europäischen Wirtschaftsethik. Krylov, Alexander (Hrsg.). 2016, German/English, Berlin. BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG. Wien. Verlag Österreich. S. 439–451.

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

М.В. Грачева

ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ ПОДВЕДОМСТВЕННОЙ СЕТИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается развитие внутреннего контроля и аудита в секторе государственного управления развитых стран на базе международных стандартов Международной организации высших органов аудита, научных публикаций, изданий ОЭСР и Евросоюза, а также документов, которые регулируют внутренний аудит в британских министерствах и ведомствах, включающих в себя сложную сеть подведомственных организаций. Данная тема приобретает особую актуальность, поскольку в последние годы в этой сфере произошли существенные изменения. Автор определяет сущность внутреннего контроля и внутреннего аудита в министерстве или ведомстве (включая центральный аппарат и подведомственную сеть) в соответствии с международными стандартами, анализирует две модели организации институциональной структуры внутреннего контроля (децентрализованную систему на базе служб внутреннего аудита и централизованную систему на базе финансовых инспекций), а также главное направление эволюции этих моделей. Выявляются страны Евросоюза с едиными и двойными системами, раскрываются принципы взаимодействия служб внутреннего аудита и финансовых инспекций в странах с двойными системами, а также констатируется необходимость создания центральной «гармонизирующей» структуры, которая разрабатывает единые стандарты, методологию, типовые документа внутреннего контроля и аудита, квалификационные требования к внутренним аудиторам и программы их обучения. Подробно описывается система, действующая в настоящее время в Великобритании и включающая в себя несколько внутриминистерских/внутриведомственных служб внутреннего аудита для одной группы министерств и ведомств и центральную государственную службу внутреннего аудита для другой группы министерств и

Грачева Мария Владимировна — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН); *e-mail*: mgracheva@mail.ru

ведомств. На основе исследования опыта развитых стран делаются выводы о возможных путях повышения эффективности внутреннего контроля и аудита в государственном управлении России.

Ключевые слова: внутренний контроль, внутренний аудит, органы государственного управления, министерства/ведомства, подведомственная сеть, децентрализованная модель, централизованная модель, служба внутреннего аудита, финансовая инспекция.

The article considers the evolution of internal control and audit in public governance sector of developed countries, based on the INTOSAI standards and the publications of IMF, OECD and European Union, and on the documents regulating the internal audit in British ministries and agencies including their complicated network of subordinate organizations. This topic is very relevant, because in recent years, significant changes have occurred in this area. The author defines the substance of the concept of internal control and audit in the ministry or agency (including the central office and the subordinate network) according to the INTOSAI standards, analyses two main models of internal control's institutional structure (i.e. the decentralized system basing on the internal audit services and the centralized system basing on the financial inspections) and the main direction of these models' evolution. Then, EU countries with single and dual systems are identified and principles for interaction of internal audit services and financial inspections in countries with dual systems are specified. In addition, it is stated that it is necessary to establish the central harmonization unit which develops the uniform standards, methodology, model documents for internal control and audit, qualification criteria and training programs for internal auditors. The article describes in detail the system currently operating in the UK, which includes several intra-/interministerial or intra-/interagency internal audit services for one group of ministries and agencies and a central government internal audit service for another group of ministries and agencies. Based on a study of the experience of developed countries, conclusions are drawn on possible ways to increase the efficiency of internal control and audit in Russia's public governance.

Keywords: internal control, internal audit, public governance bodies, ministries/agencies, subordinate network, decentralized model, centralized model, internal audit function, financial inspection.

Основы внутреннего контроля и аудита в госуправлении представлены в разработанных Международной организацией высших органов аудита (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) Международных стандартах внутреннего контроля в государственном секторе¹. Международную практику, сложив-

¹ Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI, 2004.

шуюся в этой сфере к началу 2000-х гг., подробно охарактеризовал эксперт Международного валютного фонда Дж. Даймонд², через десять лет он опубликовал актуализированный анализ ситуации в рамках системы государственного финансового менеджмента³.

Внутренний контроль и аудит в министерствах и ведомствах изучается с разных точек зрения:

- взаимосвязи внутреннего контроля с управлением рисками и развитием новых аспектов внутреннего аудита (консультационных услуг, аудита систем/процессов и т.д.)⁴ по примеру подхода, обоснованного в начале 2000-х гг. для частного сектора⁵;
- роли внутреннего аудита в повышении эффективности системы государственного управления⁶;
- сотрудничества внутреннего аудита с органом государственного внешнего аудита⁷, в т.ч. с участием комитета по аудиту, создаваемого в системе руководства министерства или ведомства⁸.

² *Diamond J.* The role of internal audit in government financial management: an international perspective // IMF Working Paper. 2002.

³ *Diamond J.* Internal control and internal audit. In: Allen R., Hemming R., Potter B. (Eds). The international handbook of public financial management. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2013.

⁴ *Safina A.* Internal control and audit of public sector organizations: risk assessment // Revista San Gregorio. 2018. No 25; *Schillemans T. van; Twist M. van; Steen M. der; Jong I. de.* New development: breaking out or hanging on? Internal audit in government // Public money & management. 2018. Vol. 38. No. 7.

⁵ *Spira L., Page M.* Risk management: the reinvention of internal control and changing role of internal audit // Accounting, auditing and accountability journal. 2003. Vol. 16. No. 4.

⁶ *Asare T.* Internal auditing in the public sector: promoting good governance and performance improvement // International journal of government financial management. 2009. Vol. IX. No 1; *MacRae E., Gils D van.* Internal audit capabilities and performance levels in the public sector. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2014; *MacRae E., Gils D van.* Nine elements required for internal audit effectiveness in the public sector. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2014.

⁷ *Pilcher R., Gilchrist D., Singh H., Singh I.* The interface between internal and external audit in the Australian public sector // Australian accounting review. 2013. Vol. 23. No 4; *Zammit S., Baldacchino P.* Overcoming barriers between the internal and external audit functions in Malta // International journal of government auditing. 2012. Vol. 39. No. 2.

⁸ *Swauger J., Chambers R.* Challenges in government auditing. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2004; *O'Riordan D.* The role and benefits of audit committees in Irish government departments // International journal of government auditing. 2013. Vol. 40. No. 1.

Ряд исследований посвящены особенностям организации государственного внутреннего аудита в различных бюджетных организациях и различных странах⁹; соотношению тенденций к централизации и децентрализации внутреннего аудита в сложных системах госуправления¹⁰.

Организация Экономического сотрудничества и развития опубликовала фундаментальный доклад и специальный раздел в последнем двухгодичном обзоре состояния государственного управления, сфокусированные на роли внутреннего контроля и аудита в обеспечении безупречной репутации и подотчетности госсектора¹¹.

Самое пристальное внимание уделяется регламентации соответствующих процессов и структур в Европейском Союзе. В 2006 г. было опубликовано «Руководство по внутреннему контролю в сфере госфинансов»¹². С 2008 г. в Европейской комиссии действует Платформа по изучению внутреннего контроля в органах госуправления стран ЕС¹³, в рамках которой проводятся регулярные конференции. По итогам двух последних мероприятий были опубликованы восемь

⁹ *Arena M.* Internal audit in Italian universities: an empirical study // *Procedia — Social and behavioral sciences*. 2013. Vol. 93; *Arena M., Jeppesen K.* Practice variation in public sector internal auditing: an institutional analysis // *European accounting review*. 2016. Vol. 25. Issue 2; *Cioban (Lucan) A., Hlaciuc E., Zaiceanu A.* The impact and results of the internal audit activity exercised in the public sector in Romania // *Procedia — Economics and Finance*. 2015. Vol. 32; *Jóhannesdóttir A., Kristiansson S., Sipiläinen N., Koivunen R.* Internal audit in the public sector — comparative study between the Nordic countries // *Icelandic review of politics and administration*. 2018. Vol. 14. Issue 2; *Sterck M., Bouckaert G.* International audit trends in the public sector: a comparison of internal audit functions in the governments of six OECD countries finds similarities in legal requirements, organizational structure, and future challenges // *Internal auditor*. 2006. August; *Yao P., Yusheng K., Bah F.* A critical examination of internal control systems in the public sector, a tool for alleviating financial irregularities: evidence from Ghana // *Research journal of finance and accounting*. 2017. Vol. 8. No. 22.

¹⁰ *Kiral H., Hatipoglu I.* Centralization of the public internal audit system in England and establishment of the government internal audit agency // *Sosyoekonomi*. 2019. Vol. 27; *Schillemans T. van; Twist M.* Coping with complexity: internal audit and complex governance // *Public performance & management review*. 2016. Vol. 40. No. 2.

¹¹ Internal control and internal audit: ensuring public sector integrity and accountability. OECD, 2011; Public sector integrity. In: Government at a glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017.

¹² Welcome to the world of PIFC. European Commission. 2006.

¹³ Public internal control network. URL: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm (дата обращения: 18.06.2019).

статей-меморандумов, составившие серию «Системы внутреннего контроля в государственном управлении Европейского Союза», и два сборника.

В статьях-меморандумах рассматриваются различные аспекты внутреннего контроля — принципы¹⁴, основные элементы¹⁵, оптимизация процесса¹⁶, контрольная среда¹⁷, центральная «гармонизирующая» структура¹⁸, схема гарантий эффективности¹⁹, роли и обязанности действующих лиц²⁰, особенности контрольных механизмов в управлении средствами бюджета ЕС²¹. В сборниках освещается конкретная практика внутреннего контроля и аудита в госуправлении стран ЕС²².

В странах с богатым опытом — таких, как Великобритания — публикуется множество документов, отражающих функционирование этой сферы на макроуровне²³ и на уровне отдельных министерств/ведомств²⁴.

Целью данной статьи является выявление главного направления эволюции внутреннего контроля и аудита в секторе государственного управления развитых стран в 2000-е гг. с акцентом на специфику этого процесса в министерствах/ведомствах (М/В), представляющих собой сложные иерархические системы. Современное министерство или ведомство (агентство, служба, надзор и т.п.) включает в себя множество организаций, к которым относятся центральный

¹⁴ Principles of public internal control. European Union, 2015.

¹⁵ Illustrating essential internal control elements. European Union, 2017-1.

¹⁶ Control optimization and simplification. European Union, 2017-4.

¹⁷ Towards an optimal internal control environment. European Union, 2015.

¹⁸ The central harmonization function. European Union, 2015.

¹⁹ Assurance maps. European Union, 2015.

²⁰ The three lines of defense in a public sector environment. European Union. 2017-2.

²¹ Good practice within member states to optimize internal control arrangements for the management of EU funds. European Union, 2017-3.

²² Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.; Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

²³ Government Internal Audit Agency Corporate Plan. L., 2017; Government Internal Audit Agency customer list 2017; Review of financial management in government. HM Treasury, 2013.

²⁴ Department for Education Consolidated annual report and accounts 2017. L., 2017; Higher Education Funding Council for England Annual report and accounts 2017.

аппарат (ЦА) и десятки или сотни единиц подведомственной сети (ПС) — территориальных органов, подведомственных учреждений и предприятий. Этот аспект внутреннего контроля и аудита до настоящего времени не привлекал особого внимания, но накопление разнообразной, обширной, детальной информации о существенных изменениях соответствующих систем в М/В стран Евросоюза позволило использовать адекватный метод определения такой специфики.

Для выяснения современного состояния внутреннего контроля и аудита в М/В как системах «ЦА-ПС» в статье решаются следующие задачи:

- определение соотношения понятий «внутренний контроль» и «внутренний аудит» в органах госуправления согласно Международным стандартам внутреннего контроля в государственном секторе, разработанным Международной организацией высших органов аудита;
- рассмотрение двух моделей организации внутреннего аудита, их развития в 2000-е гг. и функционирования в странах с двойными системами;
- анализ современной британской системы внутреннего аудита.

В итоге на основе опыта развитых стран мы сможем сформулировать наиболее эффективные подходы к совершенствованию внутреннего контроля и аудита в государственном управлении России.

Соотношение внутреннего контроля и внутреннего аудита

В соответствии с указанными выше Международными стандартами²⁵, внутренний контроль в органах госуправления, в т.ч. и в М/В как системах «ЦА-ПС», является процессом:

- пронизывающим все организации системы,
- нацеленным на управление рисками и подтверждение надлежащего решения задач (должное проведение операций, достоверность финансовой и нефинансовой отчетности, соблюдение требований нормативно-правовых актов, обеспечение сохранности ресурсов) в рамках всех организаций системы,

²⁵ Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI, 2004. Подробное изложение стандартов представлено в монографии: *Грачева М.В.* Внутренний контроль и аудит в органах государственного управления развитых стран. М.: ИМЭМО РАН, 2008.

- включающим пять компонентов (контрольную среду, оценку рисков, контрольные действия, обмен информацией, мониторинг), которые действуют во всех организациях системы.

Институциональной структурой внутреннего контроля является внутренний аудит, который:

- с одной стороны, входит в два компонента внутреннего контроля (контрольную среду и мониторинг), а
- с другой стороны, четко отделен (дифференцирован) от внутреннего контроля, поскольку проводит мониторинг контрольных правил и процедур и оценивает их эффективность.

Деятельность внутреннего аудита как институциональной структуры внутреннего контроля охватывает как традиционные (базовые), так и современные (усложненные) аспекты. В настоящее время происходит следующий перенос акцентов внутреннего аудита:

- с гарантий на консультации,
- с аудита транзакций на аудит систем/процессов на базе анализа рисков,
- с предварительного аудита на последующий аудит,
- с финансового и юридического аудита на операционный аудит (аудит эффективности),
- с мониторинга и оценки эффективности внутреннего контроля на мониторинг и оценку эффективности управления рисками,
- с реагирующего аудита на упреждающий аудит,
- с роли полицейского на роль партнера в отношениях с объектом аудита,
- с материальных активов на нематериальные активы,
- с саморазвития на использование передового опыта.

Модели организации внутреннего аудита

К началу 2000-х гг. сложились две основные модели внутреннего аудита в широком смысле (как институциональной структуры внутреннего контроля в секторе госуправления развитых стран)²⁶:

- децентрализованная (внутренний аудит в узком смысле), на базе служб внутреннего аудита (СВА) — особых подразделений М/В, обладающих независимостью от других подразделений этих М/В (Австралия, Австрия, Великобритания, Германия, Ирландия,

²⁶ *Diamond J.* The role of internal audit in government financial management: an international perspective // IMF Working Paper. 2002.

Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Скандинавские страны, США), и

- централизованная, на базе финансовых инспекций (ФИ) независимых от М/В специальных госучреждений (Бельгия, Греция, Испания, Италия, Люксембург, Португалия, Франция).

В Европейской комиссии (высшем органе исполнительной власти Евросоюза) с 2003 г. действует децентрализованная модель. Большинство «новых» стран, вступивших в Евросоюз в 2004 г., 2007 г. и 2013 г., сориентировали свои структуры на децентрализованную модель, создав СВА в М/В (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия, Чехия, Эстония). В то же время некоторые из этих стран сохранили существовавшие у них ранее ФИ (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия). В последние годы ряд «старых» стран Евросоюза, прежде использовавших только централизованную модель, также организовали СВА в М/В, но не ликвидировали ФИ (Бельгия, Греция, Люксембург, Португалия, Франция). Одновременно в некоторых странах с ранее четко сформированной децентрализованной моделью стали появляться центральные государственные СВА, осуществляющие внутренний аудит в М/В (Великобритания, Нидерланды). Поэтому в настоящее время границы между указанными моделями в странах Евросоюза перестали быть столь же отчетливыми, какими они были в начале 2000-х гг. Распространение двух моделей в секторе госуправления стран ЕС представлено в табл. 1.

Таблица 1

**Институциональные структуры внутреннего контроля
в секторе госуправления, страны Евросоюза²⁷**

Страна	Службы внутреннего аудита (СВА)		Финансовые инспекции (ФИ)
	самостоятельные внутри-/межведомственные СВА	центральная государственная СВА	
1. Австрия	✓		
2. Бельгия	✓		✓
3. Болгария	✓		✓

²⁷ Составлено по данным: Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

Страна	Службы внутреннего аудита (СВА)		Финансовые инспекции (ФИ)
	самостоятельные внутри-/межведомственные СВА	центральная государственная СВА	
4. Великобритания	✓	✓	
5. Венгрия	✓		✓
6. Германия	✓		
7. Греция	✓		✓
8. Дания	✓		
9. Ирландия	✓		
10. Испания			✓
11. Италия			✓
12. Кипр		✓	
13. Латвия	✓		
14. Литва	✓		
15. Люксембург	✓		✓
16. Мальта		✓	
17. Нидерланды		✓	
18. Польша	✓		✓
19. Португалия	✓		✓
20. Румыния	✓	✓	✓
21. Словакия	✓		✓
22. Словения	✓		✓
23. Финляндия	✓		
24. Франция	✓		✓
25. Хорватия	✓		✓
26. Чехия	✓	✓	
27. Швеция	✓		
28. Эстония	✓		
ВСЕГО	26 СВА, в т.ч. 20 самостоятельных, 3 центральных государственных, 3 смешанных		14 ФИ
	14 только СВА, 2 только ФИ, 12 СВА и ФИ		

Данные таблицы свидетельствуют, что наиболее распространенной институциональной структурой внутреннего контроля в ЕС являются самостоятельные внутриведомственные или межведомственные СВА: они действуют в 20 из 28 стран. В 14 странах существуют ФИ. В 16 странах действуют единые институциональные структуры внутреннего контроля, в т.ч.: в 14 странах — на базе СВА, в двух странах — на базе ФИ. В 12 странах действуют двойные системы.

В рамках М/В как системы «ЦА-ПС» главная разновидность институциональной структуры внутреннего контроля — самостоятельная СВА — функционирует следующим образом: СВА создается как собственная (внутриведомственная) в ЦА или как межведомственная в сотрудничестве с другим/другими М/В, если среди ПС нет организаций с большими бюджетами, то указанная СВА отслеживает и оценивает внутренний контроль и управление рисками как в ЦА, так и во всей ПС. Крупнобюджетные организации ПС (большие университеты, больницы, научные центры, музеи, театры и т.п.) либо создают свои, дополнительные СВА, либо пользуются услугами частных аудиторских фирм. Отчеты внутренних аудиторов крупнобюджетной организации ПС представляются не только высшему руководству этой организации, но и руководителю СВА, действующей в ЦА, или руководителю межведомственной СВА.

В трех странах (Кипр, Мальта, Нидерланды) ранее существовавшие самостоятельные СВА в системах «ЦА-ПС» были ликвидированы, и на базе их кадровых ресурсов были созданы центральные государственные СВА, осуществляющие внутренний аудит во всем секторе госуправления. В Великобритании, Румынии и Чехии действуют двухвариантные системы СВА, включающие в себя как самостоятельные внутри- /межведомственные СВА, так и центральные государственные СВА.

Особую проблему представляет собой взаимодействие СВА и ФИ в странах, имеющих обе институциональные структуры внутреннего контроля. Из довольно значительного числа стран, ранее использовавших только централизованную модель на базе ФИ, в настоящее время лишь Испания и Италия продолжают сохранять ей полную верность. Остальные (даже Франция, считавшаяся классической страной с централизованной моделью) создали в конце 2000-х — начале 2010-х гг. СВА в М/В, сохранив также и ФИ (прежде всего для обеспечения гладкости перехода к внутреннему аудиту на базе СВА). Финансовая инспекция (именно это название

используется наиболее часто, но не во всех 14 указанных в таблице странах, имеющих ФИ) определяется в практике Евросоюза следующим образом:

- централизованный, внешний по отношению к М/В контроль, осуществляемый независимыми от М/В инспекторами, нацеленный на выявление крупных нарушений и проблем и на применение санкций к допустившим нарушения госслужащим и организациям, или
- финансовый контроль, осуществляемый инспекторами-представителями ФИ в М/В после проведения транзакций²⁸.

В настоящее время для устранения дублирования деятельности ФИ и СВА усиливается сфокусированность ФИ на проведении расследований случаев крупных злоупотреблений, халатности, мошенничества, коррупции, тогда как на долю СВА оставляется выявление указанных случаев. Процесс дифференцирования деятельности институциональных структур внутреннего контроля во всех странах, имеющих двойную систему, происходит довольно медленно и требует значительных усилий по координации и приведению системы внутреннего контроля в секторе госуправления к общему знаменателю. В странах с единой системой этой проблемы нет, и численность госслужащих, занятых в рассматриваемой сфере, у них гораздо меньше, чем у стран с двойной системой.

Важное современное требование к центральной государственной СВА, на которое указывают эксперты ОЭСР, заключается в закреплении сильного акцента на обеспечении профессиональной добросовестности в сфере госфинансов (т.е. на недопущении злоупотреблений, халатности, мошенничества, коррупции) как в документах, регулирующих деятельность службы, так и в самой деятельности²⁹.

Следует отметить, что в рамках большинства существующих в Евросоюзе институциональных структур внутреннего контроля в секторе госуправления, как правило, действует некая центральная «гармонизирующая» структура. Она разрабатывает (на базе международных стандартов и передовой практики) и утверждает единые стандарты, методологию, типовые документы (положения, инструкции, своды правил) внутреннего контроля и аудита, квали-

²⁸ Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 13.

²⁹ Public sector integrity. In: Government at a glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. P. 158.

фикационные требования к внутренним аудиторам и программы их обучения, но не занимается непосредственным проведением внутреннего аудита. Необходимость создания такой гармонизирующей структуры (обычно в виде подразделения министерства финансов) специально отмечена в руководстве Европейской комиссии о внутреннем контроле в сфере госфинансов (public internal financial control)³⁰.

Важной общей характеристикой всех институциональных структур внутреннего контроля в секторе госуправления является регламентация их взаимодействия с органами внешнего аудита — Счетными палатами (или их аналогами, имеющими другие названия), которые действуют во всех странах. Это взаимодействие проходит в виде тесного сотрудничества, но не в виде подчинения Счетной палате (ранее в Германии существовала такая практика³¹, но в настоящее время она упразднена).

Британская система внутреннего аудита

Рассмотрим британскую двухвариантную систему СВА, включающую в себя несколько самостоятельных внутри-/межведомственных СВА для одной группы М/В и центральную государственную СВА для другой группы М/В. Эта система начала развиваться относительно недавно, ранее внутренний аудит в органах госуправления Великобритании воплощался только во внутри-/межведомственных СВА.

Решение о переходе к двухвариантной системе было принято по итогам анализа финансового менеджмента в секторе госуправления, проведенного в июне — декабре 2013 г. под руководством Ш. Уайт, постоянного секретаря британского Казначейства (так называется в Великобритании Министерство финансов) и Р. Дугласа, руководителя подразделения профессии финансистов в Ведомстве государственной гражданской службы. В отношении внутреннего аудита были утверждены рекомендации:

- о создании новой структуры — центральной службы внутреннего аудита, подведомственной Казначейству и осуществляющей внутренний аудит М/В как систем «ЦА-ПС», путем консолидации материальных и кадровых ресурсов служб внутреннего аудита, действовавших ранее в М/В;

³⁰ Welcome to the world of PIFC. European Commission. 2006. P. 12–16.

³¹ *Diamond J.* The role of internal audit in government financial management: an international perspective // IMF Working Paper. 2002. P. 10.

- о предоставлении отчетов, гарантий и консультаций главным подотчетным лицам, аудируемых М/В, а также комитетам по аудиту и рискам, создаваемым в рамках советов директоров этих М/В,
- о подотчетности руководителя этой службы — главы государственного внутреннего аудита — директору Казначейства по финансам.

Главными преимуществами центральной государственной СВА считаются выгоды от концентрации и совместного использования ресурсов, профессиональных знаний и опыта, а также возможность выявления общих для разных М/В рисков в рамках горизонтальных бюджетных процессов (госзакупок, управления дебиторской задолженностью, кадровыми и информационно-технологическими ресурсами и т.д.)³².

Во исполнение этих рекомендаций в апреле 2015 г. была создана подведомственная Казначейству Служба государственного внутреннего аудита (Government Internal Audit Agency) — СГВА, с численностью персонала свыше 450 чел. Перевод М/В на обслуживание в СГВА проводится постепенно, в итоге компетенция СГВА может быть распространена на весь сектор госуправления (так было сделано в Нидерландах).

В настоящее время СГВА проводит внутренний аудит 14 М/В со 110 организациями ПС (всего у этих 14 М/В имеются 299 организаций ПС) и располагает территориальной сетью из 65 офисов по всей стране³³. В своей работе СГВА использует единые методологию, стандарты и правила государственного внутреннего аудита и общее программное обеспечение.

К обслуживаемым М/В относятся³⁴:

- секретариат кабинета министров,
- министерство предпринимательства, энергетики и промышленной стратегии,
- министерство по делам общин и местного самоуправления,
- министерство цифровых технологий, культуры, средств массовой информации и спорта,
- министерство образования,
- министерство окружающей среды, продовольствия и сельских территорий,

³² Review of financial management in government. HM Treasury, 2013.

³³ Government Internal Audit Agency Corporate Plan. L., 2017.

³⁴ Government Internal Audit Agency customer list 2017.

- министерство по делам выхода из Евросоюза,
- министерство международной торговли,
- министерство транспорта,
- министерство труда и пенсионного обеспечения,
- министерство здравоохранения,
- казначейство (министерство финансов),
- министерство внутренних дел,
- министерство юстиции.

В семи М/В продолжают действовать их собственные СВА:

- генеральная прокуратура,
- министерство международного развития,
- министерство иностранных дел и по делам Содружества,
- министерство обороны,
- генеральная прокуратура Шотландии,
- секретариат лидера палаты общин,
- секретариат лидера палаты лордов.

Взаимодействие СГВА с М/В на примере Министерства образования (МО) можно кратко описать следующим образом³⁵. Аудиторская группа СГВА, прикрепленная к МО, работает в МО на постоянной основе. Надзор за деятельностью этой группы в рамках МО ведет Комитет по аудиту и рискам (КАР), действующий в составе Совета директоров МО.

В начале года составляется план работы внутреннего аудита, который представляется в КАР и утверждается на совместном заседании КАР с исполнительным руководством МО. На каждом своем заседании КАР (не реже чем раз в квартал) рассматривает отчеты внутреннего аудита за истекший период, в которых оценки эффективности внутреннего контроля и управления рисками по различным направлениям деятельности МО и семи организаций ПС выставлены на уровнях «неудовлетворительно» и «ограниченно удовлетворительно» (шкала оценок включает две указанные оценки, а также оценки «удовлетворительно» и «надежно»). Кроме того, КАР рассматривает квартальные отчеты подразделений МО и организаций ПС о выполнении ранее предложенных внутренними аудиторами рекомендаций.

В конце года КАР и постоянный секретарь МО рассматривают годовой отчет СГВА, а также отчеты внутренних аудиторов тех де-

³⁵ Department for Education Consolidated annual report and accounts 2017. L., 2017.

сяти организаций ПС, которые пока не охвачены государственной Службой. Так, например, внутренний аудит одной из таких организаций — Совета по финансированию высших учебных заведений Англии — проводит частная аудиторская фирма EY, входящая в группу «Эрнст энд Янг»³⁶.

В 2016 г. СГВА представила 70 отчетов внутреннего аудита МО как системы «ЦА-ПС», итоговые оценки в которых распределились следующим образом: 54 — «надежно» и «удовлетворительно», 15 — «ограниченно удовлетворительно», 1 — «неудовлетворительно». Неудовлетворительная оценка была выставлена в аудиторском отчете об управлении информационными технологиями. В целом эффективность внутреннего контроля и управления рисками в МО получила оценку «удовлетворительно».

Изучение опыта развитых стран позволяет определить наиболее эффективные подходы к совершенствованию внутреннего контроля и аудита в государственном управлении России. Прежде всего, бросается в глаза необходимость приближения российской системы к международным стандартам. Действующая в РФ нормативно-правовая база существенно отличается от этих стандартов, ограничиваясь только одним направлением внутреннего контроля — внутренним финансовым контролем³⁷, и только одним типом внутреннего аудита — внутренним финансовым аудитом³⁸. Необходимо внедрить понимание внутреннего контроля как процесса, нацеленного на управление рисками и подтверждение надлежащего решения задач, и включающего в себя не только контрольные действия, но и другие столь же важные компоненты, в т.ч. и независимый внутренний аудит, осуществляемый не только как финансовый, но и как юридический и операционный аудит. Естественно, требуется закрепление всех должным образом сформулированных характеристик внутреннего контроля и внутреннего аудита в регулирующих документах, создание систем подготовки и сертификации кадров внутренних аудиторов для организаций сектора государственного управления.

³⁶ Higher Education Funding Council for England Annual report and accounts 2017.

³⁷ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 07.09.2016 № 356 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля».

³⁸ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2016 № 822 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового аудита».

При формировании институциональной структуры внутреннего контроля, на наш взгляд, лучше нацеливаться на создание единой, а не двойной системы, что позволит избежать необходимости сложного дифференцирования деятельности структур и не допустить значительного увеличения численности госслужащих. При этом наиболее разумным представляется начать с формирования двухвариантной системы СВА, включающей в себя несколько самостоятельных внутри-межведомственных СВА для одной группы М/В и одну центральную государственную СВА для другой группы М/В (по примеру Великобритании). Позднее, с накоплением опыта работы центральной государственной СВА, возможно распространение ее компетенции на внутренний аудит всех М/В и ликвидация самостоятельных внутри-/межведомственных СВА (по примеру Нидерландов).

Центральную государственную СВА целесообразно учредить как орган, подведомственный Минфину или Федеральному казначейству, его наилучшей основой могут стать структурные подразделения казначейства, созданные для исполнения функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, которые были переданы от упраздненной в феврале 2016 г. Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (ФСФБН)³⁹. Как в свое время ФСФБН, так и казначейство в лице контрольно-ревизионных управлений воспринимается Счетной палатой как конкурент, а отраслевыми М/В — как второй внешний аудитор в дополнение к Счетной палате.

По сути это означает двойственность государственного внешнего аудита. Трансформация контрольно-ревизионных управлений казначейства в центральную государственную службу внутреннего аудита в секторе госуправления позволит устранить это ненадлежащее дублирование и сделать Счетную палату, как и подобает, единственным высшим органом государственного внешнего аудита.

Развитие СВА в российских М/В идет крайне медленно, во многом это связано с трудностью создания нового структурного подразделения в рамках жесткого штатного расписания и с дефицитом кадров государственных внутренних аудиторов (поскольку система их подготовки отсутствует, единственным выходом остается переманивание внешних аудиторов из Счетной палаты и

³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

Федерального казначейства и внутренних или внешних аудиторов из бизнеса). Создание центральной государственной СВА на базе контрольно-ревизионных управлений казначейства позволит хотя бы отчасти решить кадровую проблему, и тем самым ускорить развитие внутреннего аудита в секторе госуправления.

Контрольно-аналитическое управление казначейства, занимающееся разработкой стандартов и методологии внутреннего контроля и аудита в государственных организациях, следует преобразовать в центральную гармонизирующую структуру — особое подразделение Минфина, обеспечивающее единство развития внутреннего контроля и аудита как во внутри-/межведомственных СВА, так и в центральной государственной СВА.

В соответствии с задачами новой центральной государственной СВА, ее сотрудники, перешедшие из контрольно-ревизионных управлений казначейства, должны будут изменить свой подход к аудиту с «внешнеаудиторского» на «внутриаудиторский». Это означает, во-первых, необходимость наладить надлежащее сотрудничество со Счетной палатой, осуществляющей внешний аудит организаций сектора госуправления. Во-вторых, что крайне важно, работа центральной государственной СВА с М/В как системами «ЦА-ПС» должна стать постоянной, а не периодической, и охватывать все направления внутреннего аудита, а не только финансовый аудит. Результатами этой работы должны стать несколько десятков аудиторских отчетов в год, представляемых руководителем центральной государственной СВА высшему руководству каждого аудируемого М/В.

Список литературы

Грачева М.В. Внутренний контроль и аудит в органах государственного управления развитых стран. М.: ИМЭМО РАН, 2008.

Зарубежный опыт организации финансового контроля и аудита. — Раздел 5 «Обзор новаций в бюджетном процессе стран ОЭСР за период 2008–2016 гг. и предложения по возможному их внедрению в бюджетный процесс в Российской Федерации», выполненный в рамках шестого этапа Контракта на оказание консультационных услуг № PFMТАР/QCBS-4.15 «Сопровождение реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности общественных (государственных и муниципальных) финансов до 2018 года в части «открытого бюджета». М., 2017. С. 7–8, 16–21, 44–50. Руководитель — к.э.н., генеральный директор ООО «ЭККОНИС» Ястребова О.К. URL: http://govfinance.ru/upload/iblock/f25/Zarubezhnyy-opyt-_kontrol-i-audit.docx.

Arena M. Internal audit in Italian universities: an empirical study // *Procedia — Social and behavioral sciences*. 2013. Vol. 93.

Arena M., Jeppesen K. Practice variation in public sector internal auditing: an institutional analysis // *European accounting review*. 2016. Vol. 25. Issue 2.

Asare T. Internal auditing in the public sector: promoting good governance and performance improvement // *International journal of government financial management*. 2009. Vol. 5. No. 1.

Cioban (Lucan) A., Hlaciuc E., Zaicéanu A. The impact and results of the internal audit activity exercised in the public sector in Romania // *Procedia — Economics and Finance*. 2015. Vol. 32.

Diamond J. The role of internal audit in government financial management: an international perspective // IMF working paper. 2002.

Diamond J. Internal control and internal audit. In: *Allen R., Hemming R., Potter B. (Eds)*. The international handbook of public financial management. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2013.

Internal control and internal audit: ensuring public sector integrity and accountability. OECD Report, 2011.

Jóhannesdóttir A., Kristiansson S., Sipiläinen N., Koivunen R. Internal audit in the public sector — comparative study between the Nordic countries // *Icelandic review of politics and administration*. 2018. Vol. 14. Issue 2.

Kiral H., Hatipoglu I. Centralization of the public internal audit system in England and establishment of the government internal audit agency // *Sosyoekonomi*. 2019. Vol. 27.

MacRae E., Gils D van. Internal audit capabilities and performance levels in the public sector. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2014.

MacRae E., van Gils D. Nine elements required for internal audit effectiveness in the public sector. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2014.

O'Riordan D. The role and benefits of audit committees in Irish government departments // *International journal of government auditing*. 2013. Vol. 40. No. 1.

Pilcher R., Gilchrist D., Singh H., Singh I. The interface between internal and external audit in the Australian public sector // *Australian accounting review*. 2013. Vol. 23. No. 4.

Public sector integrity. In: *Government at a glance 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017.

Safina A. Internal control and audit of public sector organizations: risk assessment // *Revista San Gregorio*. 2018. No. 25.

Schillemans T., Twist M van. Coping with complexity: internal audit and complex governance // *Public performance & management review*. 2016. Vol. 40. No. 2.

Schillemans T., Twist M. van, der Steen M. van, Jong I de. New development: breaking out or hanging on? Internal audit in government // *Public money & management*. 2018. Vol. 38. No. 7.

Spira L., Page M. Risk management: the reinvention of internal control and changing role of internal audit // *Accounting, auditing and accountability journal*. 2003. Vol. 16. No. 4.

Sterck M., Bouckaert G. International audit trends in the public sector: a comparison of internal audit functions in the governments of six OECD countries finds similarities in legal requirements, organizational structure, and future challenges // *Internal auditor*. 2006. August.

Swauger J., Chambers R. Challenges in government auditing. Altamonte Springs: IIA Research foundation, 2004.

Yao P., Yusheng K., Bah F. A critical examination of internal control systems in the public sector, a tool for alleviating financial irregularities: evidence from Ghana // *Research journal of finance and accounting*. 2017. Vol. 8. No. 22.

Zammit S., Baldacchino P. Overcoming barriers between the internal and external audit functions in Malta // *International journal of government auditing*. 2012. Vol. 39. No. 2.

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А.М. Кокорин

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ КИНОИНДУСТРИИ

Развитие российской киноиндустрии способно оказать значительное влияние на повышение привлекательности регионов страны. Однако этот культурный ресурс освоен на региональном уровне недостаточно по сравнению с существующими мировыми практиками, что актуализирует исследование данной проблемы. Целью статьи является рассмотрение возможных направлений взаимодействия организаций кинопроизводства, кинопродвижения, кинопоказа и регионов России по формированию, развитию и использованию партнерских ресурсов. Использование ресурсов кинематографа как на уровне производства, так и на уровне проката, способно повысить привлекательность среды региона по различным направлениям. Участие региональных бюджетов, местного бизнеса на всех этапах кинопроцесса создают дополнительные условия как для производства и проката кино, так и для социально-экономического развития региона. Возможный эффект этих процессов является пока недооцененным для повышения инвестиционной привлекательности, региональной конкурентоспособности за счет повышения уровня узнаваемости и формирования идентичности городов. Создание более комфортной культурной и сервисной среды благодаря фактору привлечения хозяйствующих субъектов киноиндустрии требует разработки специальных подходов. Рассматривается специфика использования ресурсов региональных кинокомиссий и региональных сервисных компаний как экономических и институциональных агентов киноиндустрии при производстве кинопродуктов. Использование региональных кинофестивалей как потенциальных и реальных событий по продвижению образа самих регионов способствует повышению привлекательности имиджа территории и их локаций. Разрабатывается концепция по влиянию киноотрасли на формирование позитивного узнаваемого имиджа регионов. Предложенный универсальный алгоритм может быть использован при разработке стратегии по развитию, продвижению и реализации региональных программ в сфере культуры, туризма и образования, основанных на принципах национальной и региональной идентичности.

Кокорин Александр Михайлович — соискатель кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: prav_mol@mail.ru

Ключевые слова: киноиндустрия, ресурсы киноиндустрии, региональное кино, региональные риски киноиндустрии, региональные кинокомиссии, рибейты, региональные кинофестивали, сервисные кинокомпании, имидж региона.

Development of the Russian film industry is capable to have a considerable impact on increase in appeal of regions of the country. However, this cultural resource is mastered at the regional level insufficiently in comparison with the existing world practices. It does the presented material relevant. The purpose of article is consideration of the possible directions of interaction of the organizations of film production, film advance, a film screening and regions of Russia on formation, development and use of partner resources. Use of resources of cinema both on level of production, and at the level of a hire, is capable to increase the appeal of the environment of the region in various directions. Participation of regional budgets, local business at all stages of film process create additional conditions both for production and a hire of cinema, and for social and economic development of the region. The possible effect of these processes is still underestimated by opportunities of increase in investment attractiveness, regional competitiveness due to increase in level of recognition and formation of identity of the cities. Creation of more comfortable cultural and service environment thanks to a factor of involvement of economic entities of the film industry demands development of special approaches. The specifics of use of resources of the regional film commissions and regional service companies as economic and institutional agents of the film industry are considered by production of film products. Use of regional Film Festivals as potential and real events on advance of an image of regions, promotes increase in appeal of image of the territory and their locations. The concept on influence of the film industry on formation of positive recognizable image of regions is developed. The offered universal algorithm can be used when developing a strategy for development, advancement and implementation of regional programs in the sphere of culture, tourism and education based on the principles of national and regional identity.

Keywords: film industry, film industry resources, regional cinema, regional risks of the film industry, regional film commissions, rebates, regional Film Festivals, service film companies, image of the region.

Определение базовых принципов формирования устойчивости и экономической безопасности развития российской киноиндустрии в разрезе национальной безопасности¹ может быть дополнено за счет формирования культурной политики пространственной децентрализации отрасли.

¹ Кокорин А.М. Формирование базовых принципов экономической безопасности в киноиндустрии (часть I) // Государственное управление. Электронный вестн. № 71. 2018; Кокорин А.М. Формирование базовых принципов экономической безопасности в киноиндустрии (часть II) // Государственное управление. Электронный вестн. № 73. 2018.

Реализация принципов экономической безопасности киноиндустрии на региональном уровне невозможна без учета специфики, ресурсного потенциала и социально-культурных потребностей конкретного субъекта РФ. Возникает устойчивое взаимовлияние особенностей развития социально-экономической среды самих регионов и хозяйствующих субъектов киноиндустрии. К ним относятся как внешние организации, так и те предпринимательские структуры, которые инициированы активизацией кинодеятельности в регионе². В течение продолжительного времени считалось, что на региональном и муниципальном уровне эта взаимосвязь существует, в основном, исключительно на уровне кинопроката, т.е. когда население городов и населенных пунктов выступают как потребители кинопродукта. Однако с 1990-х гг. начинает развиваться новое культурное явление — участие территорий в создании кинопродукта. Первоначально это происходило практически на безвозмездной основе. Выгодополучателем являлись производители продукта. Регионы же недооценивали возможности комплексного использования присутствия организация кинопроизводства как ресурса развития. С 2010-х гг. формируются экономические, социальные и творческие процессы включения регионов как активных хозяйствующих субъектов отрасли киноиндустрии. Однако возможный эффект для обеих сторон является до сих пор недооцененным и нуждается в более глубоком анализе.

Использование территориальных ресурсов для развития и поддержки киноотрасли

Современная российская киноиндустрия становится одной из наиболее привлекательных отраслей культуры, которая способна вовлекать различные виды материальных и нематериальных ресурсов регионов: природно-пространственных, историко-архитектурных, институциональных, интеллектуальных и т.д. В развитие региональной киноиндустрии постепенно включаются те ресурсы, потенциал которых не мог быть задействован ранее³. В регионах

² Сидорова А.Д. Роль маркетинга в деятельности малых и средних предприятий на основе комплексного изучения рынка киноиндустрии // Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием. № 3. 2015. С. 163–175.

³ Леонтьева Л.С., Воронов А.С., Доронина И. Управление ресурсами при развитии предпринимательского потенциала региона // Государственное управление. Электронный вестн. № 67. 2018. С. 203–222.

на всех уровнях производства, продвижения, проката возникают дополнительные условия для повышения экономической безопасности отрасли.

По мнению П.А. Алексеевой и В.В. Покитко, согласно современному российскому законодательству, на федеральном уровне формируются экономические и правовые основы для поддержки киноотрасли⁴. К ним относятся «разработка проекта законов и иных нормативных правовых актов в области кинематографии, разработка и реализация федеральных программ по сохранению и развитию кинематографии, участие в разработке федерального бюджета в части расходов на кинематографию, координация развития инфраструктуры кинематографии и т.д.»⁵. В приказе Министерства культуры России 07.02.2019 «Об основных принципах государственной поддержке кинопроизводства в 2019 г.» определяются типы национальных фильмов, получающих государственную поддержку. К ним относятся социально значимые полнометражные фильмы (военно-исторические, сложно-постановочные, полнометражные авторские и экспериментальные фильмы; неигровые фильмы, связанные с количеством экспедиций за пределы региона нахождения киностудий⁶.

Наряду с федеральными программами появляются региональные программы участия в кинопроцессе на уровнях кинопроизводства, кинопроката и кинопоказа.

В течение последних 5–6 лет в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается тенденция активизации регионального кино. Эти регионы могут выполнять некоторую пилотную функцию по формированию модели учета территориальных возможностей развития кинопроизводства. В перспективе к их числу могут относиться как экономически развитые регионы и муниципальные образования, так и те территории, которые имеют структурные проблемы, связанные с депрессивным характером развития: высокий уровень безработицы, наличие на территории большого количества неиспользуемых объектов промышленного назначения,

⁴ Алексеева П.А., Покитко В.В. Основные направления совершенствования системы государственной поддержки кинематографии // Петербургский экономический журнал № 4. 2016. С. 68–78.

⁵ О государственной поддержке кинематографии № 126-ФЗ от 26 августа 1996 г. (дата обращения 20.04.2019).

⁶ Приказ Министерства культуры России 07.02.2019 «Об основных принципах государственной поддержки кинопроизводства в 2019 г.» (дата обращения: 20.04.2019).

архитектурных памятников, нуждающихся в реставрации и т.д. Подобная ситуация существует, например, в старопромышленных моногородах, сохранивших свой исторический облик, но утративших свой экономический потенциал, а также в целых монорегионах⁷. Киноиндустрия способна стать локомотивом их будущего развития. Реальная оценка возможности использования региональных ресурсов позволит сформировать не только спонтанное территориальное размещение хозяйствующих субъектов киноиндустрии, но определить и поддержать сопряженное развитие предпринимательства в других сферах (инфраструктура гостеприимства, туризм, транспорт, профессиональное образование в различных сферах).

На основании рейтинга, составленного Союзом Кинематографистов России «О состоянии кинематографии в регионах РФ» на региональном уровне активизирован активный процесс по совершенствованию региональной нормативной правовой базы в сфере регулирования и поддержки кинематографии:

- в 8 субъектах РФ имеется отдельный законодательный акт по вопросам регулирования и поддержки кинематографии;
- в 13 субъектах РФ на институциональном уровне (органе исполнительной власти региона) закреплены функции регулирования и поддержки кинематографии;
- в 19 субъектах РФ реализуются кинопроекты в форме государственно-частных или муниципально-частных партнерств по поддержке киноотрасли на разных этапах производства, продвижения и проката фильмов;
- по аналогии с Фондом поддержки кино России наблюдается тенденция по созданию фондов поддержки регионального кино⁸.

С 2016 г. в национальном масштабе в качестве пилотного проекта запущена система рибейтов при кинопроизводстве фильмов, представляющая собой возврат производителям части расходов на производство кинопродукции из региональных бюджетов, на территории которых осуществляется съемочный процесс. Подобная практика имеет значительную мировую историю в других странах, где киноотрасль не приобрела такого высокого уровня простран-

⁷ Горячева Т.А. Устойчивое развитие старопромышленных городов и регионов // Транспортное дело России. 2005. № 5. С. 154–156.

⁸ Союз кинематографистов России составил рейтинг состояния кинематографии в регионах РФ // Союз кинематографистов Российской Федерации. 2016. URL: <https://unikino.ru//regions-rating-cinema-2016/> (дата обращения: 15.05.2019).

ственной централизации, как в Российской Федерации (Австралия, Великобритания, Франция, США)⁹.

Следует отметить, что в регионах создаются кинокомиссии как некоммерческие общественные организации, которые поддерживают работу кинематографистов во время производства фильмов на конкретных территориях, формирующих региональные концепции поддержки киноотрасли. Подобная политика способствует диверсификации финансовых рисков благодаря возвратным средствам из региональных бюджетов¹⁰.

К концу 2017 г. в России действовали 11 кинокомиссий, 4 из них (представлено в табл. 1) реально располагаются условием по выплате рибейтов за счет нормативно установленных сумм из регионального бюджета.

Таблица 1

Системы пилотных рибейтов в регионах РФ¹¹

Субъект РФ	Процент возврата от сметы затрат	Сумма, выделенная под рибейт
Приморский край	15%	до 5 млн руб. на проект
Калининградская область	20%	до 20 млн руб. на проект
Иркутская область	20%	до 20 млн руб. на проект
Ульяновская область	20–40%	до 20 млн руб. на проект

Региональные кинокомиссии должны взять на себя роль драйвера по ускорению и оптимизации процесса съемок федеральными крупными кинокомпаниями на территории регионов, что должно

⁹ Белова Е.Д. Территориальные различия в уровне развития киноиндустрии стран мира // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 5. География. 2018. № 1(1). С. 57–65.

¹⁰ Тевелева О.В., Татарников А.С. Зарубежный и отечественный опыт финансирования кинопроизводства и диверсификации рисков при инвестировании в кино // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 40(178). С. 32–40; Лайков А.Ю. Кинобизнес в России: ограничения и риски развития // Менеджер кино. 2010. № 2. С. 30–35; Хитрова Е.М. Методы оценки регионального риска и управления им // Известия БГУ. 2008. № 2(58). С. 56–59.

¹¹ Составлено по «Семь регионов присоединились к программе рибейтов» <https://asi.ru/news/64901/>; Как работает кинокомиссия приморского края <https://www.the-village.ru/village/weekend/industry/289340-kinokomissiya-primorskogo-kraja/>; Кинокомиссия Калининграда <https://cinema39.ru/kinokomissiya/>; Сибирская кинокомиссия <http://filminsiberia.ru> (дата обращения: 15.04.2019).

оптимизировать и снизить затраты на производства фильмов за счет региональных ресурсов.

Таблица 2

Правовые и финансовые основания функционирования системы рибейтов в регионах РФ

Регион	Нормативный акт	Реализуемый кинопродукт	Сумма выплат
Приморский край	Постановление Администрации Приморского края от 31.10.2016 № 504 ПА	«На районе»	5 млн руб.
Калининградская область	Постановление Правительства Калининградской области от 17.06.2017 № 365	«Черные бушлаты», «Желтый глаз дракона», «Живой», «Золотая парочка», «На Париж»	14,4 млн руб.
Ульяновская область	Постановление правительства Ульяновской области от 19.06.2017 № 352П	«Морские дьяволы»	3 млн руб.
Иркутская область	Соглашение о сотрудничестве в области развития кино и телепроизводства на территории Иркутской области между АНО «АСИ», Ассоциации продюсеров кино и телевидения и губернатором Иркутской области	Реализованных проектов нет	Выплат нет
Астраханская область	Приказ Министерства культуры и туризма Астраханской области о создании кинокомиссии	Реализованных проектов нет	Выплат нет Механизм возврата не предусмотрен

В Республиках Крым, Карелия, Татарстан, Башкортостан благодаря усилиям региональный инициативных кинематографических групп, предпринимательских структур с частичной поддержкой правительств республик созданы кинокомиссии. Формируется

ресурсная, профессиональная и информационная база для развития региональной киноиндустрии. В этих регионах должны быть созданы условия для производителей контентов. Регионы отбираются в зависимости от их транспортной и производственной доступности, а также от разнообразия природных площадок и узнаваемых разнообразных ландшафтов. Однако пока в этих регионах нормативно не разработан механизм возврата финансовых средств на условиях рибейтов. По мнению Е.В. Смолокурова, перспективным ресурсом финансирования кинопроектов может стать краудфандинг, совместное финансирование проектов интернет пользователей. Автор считает, что этот инструмент может быть использован для финансовой поддержки малобюджетных региональных кинопроектов¹².

Кинокомиссии выступают новыми институтами обеспечения экономической безопасности за счет перераспределения части ресурсных рисков на региональные и муниципальные местные бюджеты и предпринимательские структуры¹³. За счет развития региональных сервисных компаний по взаимодействию с региональными комиссиями осуществляется:

- консультация по выбору локаций съемок в регионах;
- формирование баз данных по актерам из региональных театров, которые могут быть задействованы на ведущие и эпизодические роли;
- консультации по наличию специальной техники (осветительной, пиротехнической, постановочной), по реквизиту и костюмам, по предоставлению транспортных услуг, размещению и питанию на съемочных площадках;
- получение разрешения на проведения съемок;
- консультации по вопросам возможности регионального финансирования в виде рибейтов;
- PR поддержка и освещение кинопроектов за счет координации работы со СМИ;
- обеспечение всех видов безопасности во время съемок (МЧС, ГИБДД, скорая медицинская помощь).

По данным Союза кинематографистов РФ на территории 5 субъектов Российской Федерации осуществляется производство

¹² Смолокуров Е.В. Тенденции и проблемы развития киноиндустрии в Российской Федерации // Петербургский экономический журнал. 2013. № 4. С. 41.

¹³ Огурчиков П.К. Управление рисками в российском кинобизнесе // Вестн. ун-та ГУУ. 2013. № 2. С. 77–84.

полнометражных фильмов внешними студиями на постоянной основе. На территории 40 субъектов осуществляются отдельные проекты. К сожалению, распределение сервисных компаний не попадает в общую статистику, поскольку для большинства из них этот вид услуг не является основным.

По мнению О. Иванова, руководителя проектного офиса Министерства Культуры ФГБУК «Роскульпроект», в отечественном кинематографе наблюдается бум регионального кино¹⁴. Он осуществляется по всем направлениям: по производству региональных фильмов, по показу региональных фильмов в кинотеатрах. В региональных бюджетах ряда территорий закладываются определенные средства для поддержки кинопроизводства на местном уровне. Цель их использования не всегда напрямую связана с кинопроизводством. Так, в целом ряде исторических городов как Ульяновск, Ярославль, Углич, Нижний Новгород и др., которые являются привлекательными для киносъемок, осуществляется реставрация старинных зданий, внутригородских ландшафтов, поддержка организаций малого и среднего бизнеса, осуществляющих сервисные услуги для кинокомпаний.

Процессам кинопродвижения способствуют региональные кинофестивали, которые не только ускоряют доступ российского и регионального кино зрителям, но и влияют на общую социокультурную среду регионов. На территории субъекта федерации могут проводиться кинофестивали международного, федерального, регионального масштабов. Из 157 фестивалей 99 проводятся в регионах России, не считая Москвы и Санкт-Петербурга. 69 региональных фестивалей имеют международный статус, 24 — всероссийский статус, 6 — региональный. При этом поддержку Министерства культуры России имеют 38 международных, всероссийских и региональных фестивалей. Как правило, регионы используют кинофестиваль не только для укрепления регионального и межрегионального сообщества, но и для формирования позитивного имиджа региона с учетом территориальных особенностей. Это позволяет обоснованно подойти к выбору факторов, влияющих на зрительскую аудиторию, сформулировать приемлемые варианты тактической реализации стратегии развития киноиндустрии в регионе и продвижение инновационных продуктов регионального кино на местных рынках.

¹⁴ Россия переживает бум провинциального кино // Взгляд. URL: <https://vz.ru/culture/2017/12/28/901706.html> (дата обращения: 11.05.2019).

Создаются правовые экономические условия для показа национальных фильмов в населенных пунктах Российской Федерации с численностью населения до 500 000 чел. государственными и некоммерческими организациями, осуществляющими показ фильмов¹⁵.

Вследствие разрушения системы кинопоказа в 90-е гг. и необдуманной приватизации единственных кинотеатров в малых и средних городах, закрытия клубных организаций с залами кинопоказа в сельских населенных пунктах, возникла современная диспропорция по регионам и территориям страны. По этим причинам в городах с населением не более 300 000 чел. возник неудовлетворенный спрос на качественный кинопоказ. Важность реконструкции старых и открытия новых кинозалов и кинотеатров в малых городах определяется как необходимостью преодоления разрыва между объемом кинопроизводства национальной продукции, так и расширением рынка качественного кинообслуживания. Поддержка этих процессов со стороны федерального бюджета важна для модернизации отрасли в целом и для решения значимых социально-культурных задач общегосударственного масштаба. Впервые за последние 30 лет по инициативе Министерства культуры России запущена в 2016 г. комплексная программа кинофикации регионов, было выделено 2155 млрд руб. на переоборудование 437 кинозалов по всей стране¹⁶. В это число вошли кинозалы преимущественно в малых городах. Сбор заявок на реконструкцию осуществлялся на основе предложений департаментов культуры региональных администраций. Как отмечает Е.Ю. Колобова, налоговая политика государства в сфере кинематографии оказывает положительное влияние на развитие регионального кинопроката в виде специального налогового режима. Согласно статье 149 Налогового кодекса РФ деятельность кинотеатров освобождается от налогообложения, т.е. НДС составляет 0%¹⁷.

Согласно Федеральной программе восстанавливаются и создаются новые организации кинопоказа. Они, как правило, функциони-

¹⁵ Постановление Правительства от 26 января 2016 г. № 38 «Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии». URL: <https://base.garant.ru/71316708/> (дата обращения: 27.05.2019).

¹⁶ Молчанова Н.П. Финансирование кинематографии как высокорискового вида деятельности // Вестн. ВГИК. № 2 (36). С. 108–119.

¹⁷ Колобова Е.Ю. Формирование системы управления конкурентоспособностью хозяйствующих субъектов кинопоказа // Петербургский экономический журнал. 2017. № 2. С. 163.

руют на новых экономических условиях в рамках территориальных социально-культурных центров, имеющих разные организационно-правовые формы. Наряду с государственными источниками финансирования реализуются возможности привлечения частного бизнеса для создания государственно-частных и регионально-частных партнерств. Объекты недвижимости, которые могут быть использованы для восстановления и развития кинопроката, передаются на условиях концессии предпринимательским структурам при условии обеспечения жителей данной территории современными кинотеатрами и кинозалами.

Согласно проведенному в Год кино анализу состояния киноиндустрии в 70 регионах РФ, в разделе кинопроката было выявлено, что современными кинозалами в среднем по региону представлена следующая градация:

- более 4 залов на 100 тыс. жителей — в 12 субъектах РФ (17%);
- от 2 до 4 залов на 100 тыс. жителей — в 28 регионах РФ (40%);
- менее 2 залов на 100 тыс. жителей — в 30 регионах РФ (43%)¹⁸.

Учитывая, что в России наблюдается бум регионального кино, все больше этот процесс затрагивает и региональный прокат. В кинотеатрах регионов лидеров по региональному кинопроизводству (Якутия, Татарстан, Башкортостан) демонстрируются до 30 фильмов, снятых местными киносообществами. На постоянно основе фильмы регионального производства демонстрируются в 9 субъектах Российской Федерации¹⁹. Решение вопросов обеспечения кинопоказом жителей тех малых городов и населенных пунктов, которые не имеют стационарных оборудованных кинозалов, возможно с восстановлением системы передвижных киноустановок современного поколения. По данным того же исследования на постоянной основе восстановления этого типа кинопроката осуществляется в 25 регионах российской федерации. Особенно важно развитие передвижного кинопроката в тех малочисленных и отдаленных населенных пунктах, где отсутствует полноценный доступ к современным средств связи.

Таким образом, активизация использования ресурсного потенциала регионов для децентрализации отрасли киноиндустрии на этапе производства и продвижения, восстановления старых и

¹⁸ Союз кинематографистов России составил рейтинг состояния кинематографии в регионах РФ // Союз Кинематографистов Российской Федерации. 2016. URL: <https://unikino.ru//regions-rating-cinema-2016/> (дата обращения: 15.05.2019).

¹⁹ Россия переживает бум провинциального кино // Взгляд. 2017. URL: <https://vz.ru/culture/2017/12/28/901706.html> (дата обращения: 11.05.2019).

развития новых форм кинопроката создает условия для устойчивого пространственного развития не только самой отрасли, но и тех регионов, потенциал которых пока не полностью задействован.

Влияние киноиндустрии на формирование привлекательного позитивного имиджа регионов

Для комплексной поддержки развития киноиндустрии в регионах необходима разработка реальной оценки степени воздействия этой отрасли на общие социально-экономические процессы и формирования узнаваемого положительного имиджа территории. Подобный подход направлен на проведение комплексного анализа влияния составляющих киноиндустрии (кинопроизводство, кинопрокат и кинопоказ) на социально-культурную среду региона, динамику региональных и муниципальных бюджетов, количество создания новых рабочих мест. Подобный анализ направлен на выявление скрытых резервов региональной экономики, которые могут быть задействованы не только на объектах кинопроизводства, но и в других сопряженных сферах деятельности, способен повысить инвестиционную привлекательность региональной киноотрасли²⁰. По мнению Д.А. Шевченко, «у каждого блага существует базовая функциональная ценность или полезность, к которой можно добавлять дополнительные услуги, создающие вторичную полезность самой разной природы. Дополнительные услуги на кинорынке варьируются в зависимости от канала распределения кинокартин»²¹. Определение рейтинга регионов по уровню влияния киноиндустрии на их территориях на экономическое развитие может быть использовано федеральными и региональными властями для формирования взвешенной политики по определению мер поддержки регионального кино. Для повышения объективности к процедуре оценки могут быть привлечены заинтересованные эксперты из разных профессиональных групп (представители властей региона, деятели киноиндустрии, заинтересованные в продвижении своих проектов на территории, предприниматели, потенциальные инвесторы, представители общественных сообществ). Роль узнаваемых кинобрендов отдельных городов в стратегическом развитии территорий трудно

²⁰ Аракелян А.М. Формирование условий повышения инвестиционной привлекательности киноотрасли в России // Сервис PLUS. 2016. Т. 10. № 2. С. 74–78.

²¹ Шевченко Д.А. Киномаркетинг — теория и практика продвижения // Практический маркетинг 2013. № 12 (202). С.10.

переоценить. Использование социокультурных ресурсов в формировании имиджа регионов подробно описал в своем исследовании «Маркетинг мест» Филип Котлер, однако в этом исследовании не рассматривается специфически региональный киноресурс²².

Определим основные признаки формирования экспертных оценок, позволяющих определить степень влияния региональной киноиндустрии на формирования положительного имиджа региона:

- степень проявления имиджа;
- качество состояния имиджа;
- степень исключительности имиджа;
- степень устойчивости имиджа;
- уровень управляемости имиджа.

Диагностика степени влияния киноиндустрии на положительный имидж региона осуществляется по следующим структурным составляющим:

- социальный имидж региона;
- ресурсный имидж региона;
- визуальный имидже региона;
- имидж регионального рынка товаров и услуг.

Таблица 3

Матрица диагностики степени влияния киноиндустрии на положительный имидж региона²³

1.	Состояние признаков имиджа Структурные составляющие имиджа региона	Социальный имидж региона
2.	Степень проявления имиджа (выражен сильно, слабо, неопределенно)	Определяется степень влияния киноиндустрии на занятость, структуру досуга населения, направление качества социальных программ, уровень социальной стабильности (снижение уровня преступности)
3.	Качество состояния имиджа (позитивный, негативный)	Занятость растет/падает, структура досуга улучшается/ухудшается, качество социальных программ повышается/понижается, уровень преступности снижается

²² Котлер Ф. Маркетинг мест. СПб.: Стокгольм. Школа Экономики, 2005.

²³ Табл. 3–6 составлены автором на основе методики, представлений в монографии Леонтьевой Л.С. «Совокупная организационная культура (региональный аспект)» Моск. междунар. высш. шк. бизнеса «МИРБИС» (Институт), Ин-т гос. и муницип. упр. МУБиНТ. С. 110–117.

4.	Степень исключительности (стандартный, уникальный, традиционный)	Благодаря развитию региональной киноиндустрии формируется уникальный социальный имидж, используются стандартные правила кинопроизводства на территории, социальная ситуация не меняется
5.	Степень устойчивости (стабильный, нестабильный)	Формируется/не формируется стабильная система взаимодействия между субъектами киноиндустрии и хозяйствующей системой региона, что позволяет менять/не менять социальную ситуацию
6.	Уровень управляемости (спонтанный, управляемый)	В регионе существует/не существует правовая система регулирования или поддержки кинематографии (наличие правовых актов, отдельного подразделения с функцией управления, проекты в форме ГЧП)

Таблица 4

Матрица диагностики степени влияния киноиндустрии на ресурсный имидж региона

1.	Состояние признаков имиджа Структурные составляющие имиджа региона	Ресурсный имидж региона
2.	Степень проявления имиджа (выражен сильно, слабо, неопределенно)	Степень использования всех видов материальных/нематериальных ресурсов региона в сфере киноиндустрии
3.	Качество состояния имиджа (позитивный, негативный)	Влияние киноотрасли на улучшение состояния ресурсов региона (кадровых, материальных, финансовых и т.д.)
4.	Степень исключительности (стандартный, уникальный, традиционный)	Повышение степени узнаваемости региона за счет продвижения уникальных ресурсов киноиндустрией
5.	Степень устойчивости (стабильный, нестабильный)	Наличие баланса интересов по длительному использованию и воспроизводству ресурсов между регионом и организациями киноиндустрии
6.	Уровень управляемости (спонтанный, управляемый)	Наличие системы договоров между регионом и организациями киноиндустрии на использование и воспроизводство ресурсной базы

**Матрица диагностики степени влияния киноиндустрии
на визуальный имидж региона**

1.	Состояние признаков имиджа Структурные составляющие имиджа региона	Визуальный имидж региона
2.	Степень проявления имиджа (выражен сильно, слабо, неопределенно)	Степень представленности узнаваемых символических мест региона в продуктах и услугах киноиндустрии
3.	Качество состояния имиджа (позитивный, негативный)	Формирование позитивной коннотации при упоминании региона в продукции киноиндустрии
4.	Степень исключительности (стандартный, уникальный, традиционный)	Выявление и продвижение средствами киноиндустрии уникальных, ранее неизвестных природных, исторических, событийных артефактов
5.	Степень устойчивости (стабильный, нестабильный)	Составление баз данных по символам узнаваемости региона для использования на всех этапах киноиндустрии
6.	Уровень управляемости (спонтанный, управляемый)	Включение в договоры обязательного пункта об упоминании и визуальном включении в кинопродукты символом узнаваемости региона как условия рибейтов

**Матрица диагностики степени влияния киноиндустрии
на имидж регионального рынка товаров и услуг**

1.	Состояние признаков имиджа Структурные составляющие имиджа региона	Имидж регионального рынка товаров и услуг
2.	Степень проявления имиджа (выражен сильно, слабо, неопределенно)	Влияние киноиндустрии на повышение качества сервисный культуры региона, использование региональных кинобрендов в производстве товаров для повышения их цены
3.	Качество состояния имиджа (позитивный, негативный)	Использование позитивной коннотации при реализации регионального бренда товаров и услуг

4.	Степень исключительности (стандартный, уникальный, традиционный)	Использование уникальных характеристик для продвижения региона при организации кинематографического туризма и региональных кинофестивалей
5.	Степень устойчивости (стабильный, нестабильный)	Участие в региональных и всероссийских выставках с использованием кинобренда региона
6.	Уровень управляемости (спонтанный, управляемый)	Разработка положения по product placement региональных товаров и услуг как части договорной политики с организациями киноиндустрии

Воздействие киноиндустрии на формирование отличительных признаков социально-экономической среды региона формирует ряд специфических эффектов, которые могут иметь прямой, косвенный и латентный характер²⁴. Производство фильмов и развитие кинопроката оказывает прямое воздействие на динамику валового регионального продукта, благодаря дополнительным поступлениям в региональные бюджеты. Благодаря развитию региональной киноиндустрии создаются новые рабочие места, развиваются новые региональные киношколы, появляются новые, не характерные ранее для региона профессиональные сообщества. Также коммерциализируются нематериальные ресурсы регионов (историко-архитектурное наследие, уникальные ландшафты).

Косвенный эффект проявляется в активизации использования при производстве фильмов традиционных ремесел, специфических региональных традиций фольклора как создания привлекательного и узнаваемого имиджа территории. Возникает особый вид регионального туризма — кинематографический, который связан с использованием наследия съемок (декораций, костюмов) для привлечения посетителей²⁵. Своеобразный бум тот или иной регион, как правило, переживает после выхода в прокат того или иного фильма. Примером использования нематериального ресурса зрительских впечатлений для поддержания кинематографического имиджа могут быть Баку (после выхода фильма «Бриллиантовая рука»), Ростов Великий (после выхода фильма «Иван Васильевич меняет профессию») и т.д.

²⁴ Белова Е.Д. Цит. соч. С. 57.

²⁵ Власова М.Ю. Культурное наследие и искусство как составляющая брендинга городов // Известия УрГЭУ. № 6(38) 2011. С. 57.

Латентный эффект связан с формированием повышения качества проведения свободного времени для всех слоев населения²⁶, особенно подростков и молодежи, создания условий для сопричастности к творческому времяпрепровождению (участие в массовых сценах, получение временной занятости при производстве кинопродукта и организации региональных фестивалей).

Устойчивость процессов развития киноиндустрии на региональном уровне характеризует важность этой отрасли культуры как современного драйвера социально-экономического развития субъектов РФ. С одной стороны, это является проявлением положительной децентрализации кинематографии, направленной на формирование новых киноцентров на карте России, в которых прослеживается осуществление полного цикла кинопроизводства (производство, прокат, показ). С другой стороны, появляются новые институты, заинтересованные в создании механизмов экономической безопасности киноиндустрии на региональном уровне, в защите, преумножении и воспроизводстве уникальных интеллектуальных, кадровых, историко-культурных ресурсов. Проведенное автором исследование доказывает наличие устойчивого взаимовлияния позитивных тенденций продвижения киноиндустрии в регионы и изменение состояния отрасли благодаря использованию специфических особенностей территорий.

Список литературы

Аракелян А.М. Формирование условий повышения инвестиционной привлекательности киноотрасли в России // Сервис PLUS. 2016. Т. 10. № 2. С. 74–78.

Алексеева П.А. Покитко В.В. Основные направления совершенствования системы государственной поддержки кинематографии // Петербургский экономический журнал. 2016. № 4. С. 68–78.

Белова Е.Д. Территориальные различия в уровне развития киноиндустрии стран мира // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2018. № 1. С. 57–65.

Власова М.Ю. Культурное наследие и искусство как составляющая брендинга городов // Известия УрГЭУ. 2011. № 6 (38). С. 56–61.

Горячева Т.А. Устойчивое развитие старопромышленных городов и регионов // Транспортное дело России. 2005. № 5. С. 154–156.

²⁶ *Ивонинский А.Н.* Социальная диверсификация предприятий кинопоказа // ПСЭ. 2015. № 2 (54). С. 398–400.

Ивонинский А.Н. Социальная диверсификация предприятий кинопоказа // ПСЭ. 2015. № 2 (54). С. 398–400.

Лайков А.Ю. Кинобизнес в России: ограничения и риски развития // Менеджер кино. 2010. № 2. С. 30–35.

Кокорин А.М. Формирование базовых принципов экономической безопасности в киноиндустрии (часть I) // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 71.

Кокорин А.М. Формирование базовых принципов экономической безопасности в киноиндустрии (часть II) // Государственное управление. Электронный вестн. 2019. № 73.

Колобова Е.Ю. Формирование системы управления конкурентоспособностью хозяйствующих субъектов кинопоказа // Петербургский экономический журнал. 2017. № 2. С. 155–164.

Котлер Ф. и др. Маркетинг мест СПб., Стокгольм: Школа Экономики, 2005. 367 с.

Леонтьева Л.С. Совокупная организационная культура (региональный аспект). Моск. междунар. высш. шк. бизнеса «МИРБИС» (Институт), Ин-т гос. и муницип. упр. МУБиНТ, 2004.

Леонтьева Л.С., Воронов А.С., Доронина И.Э. Управление ресурсами при развитии предпринимательского потенциала региона / Под ред. Л.С. Леонтьева, А.С. Воронов, И.Э. Доронина // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 67. С. 203–222.

Молчанова Н.П. Финансирование кинематографии как высокорискового вида деятельности // Вестн. ВГИК 2018. № 2 (36). С. 108–119.

Огурчиков П.К. Управление рисками в российском кинобизнесе // Вестн. ун-та ГУУ. 2013. № 2. С. 77–84.

Сидорова А.Д. Роль маркетинга в деятельности малых и средних предприятий на основе комплексного изучения рынка киноиндустрии // Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием. 2015. № 3. С. 163–175.

Смолокуров Е.В. Тенденции и проблемы развития киноиндустрии в Российской Федерации // Петербургский экономический журнал. 2013. № 4. С. 38–44.

Тевелева О.В., Татарников А.С. Зарубежный и отечественный опыт финансирования кинопроизводства и диверсификации рисков при инвестировании в кино // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 40 (178). С. 32–40.

Хитрова Е.М. Методы оценки регионального риска и управления им // Известия БГУ. 2008. № 2 (58). С. 56–59.

Шевченко Д.А. Киномаркетинг — теория и практика продвижения // Практический маркетинг. 2012. № 12 (202). С. 3–1.

Россия переживает бум провинциального кино // Взгляд. 2017. URL: <https://vz.ru/culture/2017/12/28/901706.html>

Союз кинематографистов России составил рейтинг состояния кинематографии в регионах РФ // Союз Кинематографистов Российской Федерации, 2016. URL: <https://unikino.ru//regions-rating-cinema-2016/>

Приказ Министерства культуры России 07.02.2019 «Об основных принципах государственной поддержки кинопроизводства в 2019 г.».

О государственной поддержке кинематографии №126-ФЗ от 26 августа 1996 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11454/

Постановление Правительства от 26 января 2016 г. № 38 «Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку кинематографии». URL: <https://base.garant.ru/71316708/>

И.В. Логунцова, А.С. Зайцева

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГЕОБРЕНДИНГА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКА

Темп современной жизни, бурное развитие информационных технологий, постоянные изменения внутренней и внешней среды и другие факторы делают необходимым для большинства российских городов и регионов поиск своей уникальной культурной и экономической ниши, а также использование методик геобрендинга. В статье рассматриваются сущность, генезис и лучшие практики данного актуального для российских реалий маркетингового инструмента. В качестве развернутого и показательного примера потенциала конкретного геобренда приводится город Мурманск, представляющий Арктическую зону России. Основной фокус представленных рекомендаций по развитию геобренда Мурманска направлен на сферу туризма как одну из приоритетных сфер государственной экономической политики в нашей стране на сегодняшний день.

Ключевые слова: геобрендинг, территориальный брендинг, маркетинг территорий, маркетинг мест, бренд территории, бренд города, бренд Мурманска.

Due to the pace of modern life, rapid development of information technologies, constant changes of internal and external environments, and other factors it is necessary for the majority of Russian cities and regions to find their own unique cultural and economic niche, as well as to use geobranding methodology. The article is dedicated to the nature, genesis and the best practices of this marketing instrument, which is essential for Russian realities. The city of Murmansk, which represents the Arctic zone of Russia, provides a detailed and illustrative example of the potential of the specific geobrand. The main focus of the given recommendations of the development of Murmansk geobrand is directed into the spheres of the state economic policies in our country today.

Key words: geobranding, place marketing, place branding, place brand, city brand, brand of Murmansk.

Логунцова Ирина Вячеславовна — кандидат экономических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* loguntsova@spa.msu.ru;

Зайцева Александра Сергеевна — магистр факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* zaitsevaas@spa.msu.ru

В условиях жесткой конкуренции между современными территориями за ресурсы изучение теории и практики геобрендинга приобретает особую актуальность для развития и процветания территорий, представляя интерес не только для профессиональных маркетологов, но и для органов власти, бизнес-сообщества, а также местного населения. В широком смысле геобрендинг (территориальный брендинг, брендинг мест и т.п.) можно определить как стратегию повышения конкурентоспособности конкретной местности (города, региона, государства и т.п.) за счет создания и продвижения ее привлекательного уникального образа. Геобрендинг является одним из инструментов управления территориями и интегрирует аспекты различных наук: экономики, географии, социологии, культурологии и др. Результатами эффективного геобрендинга становятся завоевание внутренних и внешних рынков, привлечение инвесторов, туристов, новых жителей и квалифицированных мигрантов. В числе успешных геобрендов за рубежом находятся такие города, как Нью-Йорк, Париж, Амстердам, Барселона и др. В России — это Сочи, Казань, Великий Устюг, г. Мышкин и т.д.

На наш взгляд, для многих городов и регионов нашей огромной страны применение геобрендинга в практике управления является важным шагом для обеспечения их устойчивого социально-экономического развития. Более того, в контрасте со множеством проблем, с которыми они сталкиваются в своем развитии, геобрендинг несет в себе заряд оптимизма и стимулирует патриотизм у местных жителей. Другими словами, геобрендинг может рассматриваться как своего рода антикризисный механизм.

В связи с приоритетным характером современной государственной политики России в развитии Арктической зоны РФ представляет интерес изучение проблематики геобрендинга в отношении арктических территорий.

В данной работе рассматривается пример Мурманска, обладающего множеством конкурентных преимуществ, но не используемых в полной мере: исключительным по красоте природным ландшафтом, сильной промышленной базой, эксклюзивными туристскими продуктами и др. Создание сильного геобренда города могло бы раскрыть и усилить его уникальные характеристики, дать возможность осознать местным жителям свою конкурентную идентичность, привлечь необходимые ресурсы, и в, конечном итоге, повысить свое качество жизни. Цель данной работы заключается в создании рекомендаций по позиционированию и продвижению Мурманска (концептуальных основ геобренда города). Основной упор сделан на туристскую привлекательность города.

Теоретическую базу исследования составили работы зарубежных и российских авторов. Известные американские маркетингологи Ф. Котлер, К. Асплунд, Д. Хайдер и И. Рейн являются авторами одной из первых авторитетных работ («Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы»), где маркетинг территорий (геобрендинг как его составная часть) рассматривается в качестве отдельного специфического инструмента социально-экономического развития регионов. Также большое значение в становлении теории и практики геобрендинга принадлежит работам советника Правительства Великобритании С. Анхольта, который изучил формирование бренда территории с точки зрения диверсифицированного подхода и концепции конкурентной идентичности. Российских специалистов по теории и практике геобрендинга представляют Д.В. Визгалов, Е.А. Джангалузова, А.П. Панкрухин, Т.В. Полякова, В.Н. Поляков, Т.В. Сачук, А.В. Стась и некоторые другие, рассматривающие особенности применения данного инструмента в нашей стране. Однако в целом степень изученности проблематики геобрендинга в отношении конкретных городов и регионов недостаточна и носит в основном фрагментарный характер.

Источниковую базу данного исследования можно разделить на несколько составляющих. Нормативно-правовая часть представлена Государственной программой Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.», Стратегией развития туризма Российской Федерации на период до 2020 г., Концепцией Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)» и др. документами. В работе также использовались научно-практические периодические издания, научные монографии, связанные с проблематикой геобрендинга. Важным источником актуальной информации послужили официальные интернет-порталы ряда российских городов и регионов.

Методология исследования представлена рассмотрением кейсов, SWOT-анализом, PESTLE-анализом.

Практическая значимость представленной статьи состоит в возможности применения составленных рекомендаций для позиционирования и продвижения Мурманска и ее отдельных брендов. Кроме того, на примере Мурманска в исследовании изучены подходы к управлению геобрендом на уровне города, которые могут быть использованы для других городов РФ.

Сущность и генезис геобрендинга

С точки зрения маркетингового управления, определенная территория (город, регион, государство и т.п.), как любой продукт или услуга, нуждается в соответствующем позиционировании и продвижении. Примечательно то, что ассоциации и стереотипы относительно конкретных территорий могут формироваться как стихийно, так и целенаправленно. «Париж — город любви», «Милан — столица высокой моды», «Санкт-Петербург — культурная столица России» — подобные клише долгое время формировались в обществе через различные каналы коммуникаций: средства массовой информации, киноиндустрию, личное общение и т.п. В условиях жесткой конкуренции территорий за ресурсы, конечно, не стоит уповать на счастливый случай, поэтому по большей части геобренды современных городов и регионов — объекты целенаправленного формирования.

Позиционирование и продвижение территорий являлось неотъемлемой государственной функцией практически на всех этапах истории государственного управления, хотя сам термин «геобрендинг» был введен в обиход только в XX в. Отдельные технологии позиционирования и продвижения территорий совершенствовались вместе с развитием общества и его потребностей.

Так, например, истории известно немало примеров развития городов через создание религиозных центров, которые привлекали паломников, в результате чего создавалась и модернизировалась вся территориальная инфраструктура (например, Киево-Печерский монастырь в Древней Руси). Помимо религиозных центров, многие крупнейшие торговые города также в современном понимании являлись геобрендами (например, город Антверпен в XII в.).

В XVI–XVIII вв. появляются геобренды, связанные с местной продукцией, производимой на той или иной территории. Так, например, известность приобрели вологодское кружевоплетение, муранское стекло, мейсенский фарфор. Примечательно, что в этих примерах название товаров отражает название территории производства. Однако существуют и противоположные примеры, когда производимая продукция дает название населенному пункту. Так, город Гусь Хрустальный во Владимирской области России приобрел свое название благодаря стекольной мануфактуре, которая находилась в городе. Таким образом, эволюция технологий геобрендинга пополнилась практикой продвижения через продукцию местного производства. Так называемый «эффект места происхождения»

изучается специалистами по маркетингу в течение последних 40–50 лет¹.

В начале XX в. в мире получили распространение «идеологические бренды» территорий. Например, название африканской Республики Либерии происходит от английского слова *liberty* — «свобода», что по замыслу отражало идеологическую политику страны. Примерами «идеологических брендов» в отечественной практике являются некоторые города СССР: Комсомольск-на-Амуре (название отражает пропаганду участия комсомольцев в строительстве градообразующего судостроительного завода), Советск, Горький и др.

Установление после Второй мировой войны биполярного миропорядка и обострение «холодной войны» обусловили разработку направления, тесно связанного с геобрендингом — в 1965 г. американский дипломат Э. Галлион впервые употребил термин «публичная дипломатия» для обозначения усилий правительства по продвижению национальных интересов за рубежом посредством прямого взаимодействия с населением другого государства. «Цель публичной дипломатии — добиться понимания и получения от этого пользы»². Э. Галлион связал данный термин с деятельностью Информационного агентства США (USIA), которое осуществляло свои функции через сеть представительств в других странах, продвигая имидж американской свободы и расового равенства. Перед нами пример формирования геобренда через массовую культуру.

После Второй мировой войны темпы глобализации ускорились, что поменяло подходы к управлению территориями. С одной стороны, города и регионы получили большую свободу действий, началась децентрализация. С другой стороны, усилилась конкуренция территорий за ресурсы, которые обеспечили бы им развитие. Необходимым стал поиск своей уникальной экономической или культурной ниши.

В конце XX в. появились первые исследования, которые систематизировали все, что было известно ранее о позиционировании и продвижении мест. В них было обозначено, что территории, как и частные компании, продвигают свои продукты и услуги, которыми могут быть объекты для инвестиций, туристские направления, местная продукция и др.

¹ Логунцова И.В. Продвижение национального и региональных брендов отечественного производства как государственная задача // Государственное управление. Электронный вестн. 2010. № 23. С. 1.

² Анхольт С., Хильдрет Дж. Бренд Америка: мать всех брендов. М.: ООО «Добрая книга». 2010. С. 77.

Так, например, согласно концепции конкурентной идентичности С. Анхольта, ключевыми элементами геобренда являются туризм, экспортные бренды, политика, бизнес и инвестиции, культура, население. Визуально методика описывается шестиугольником, где каждая из граней соответствует вышеперечисленным элементам.

Отечественные теоретические работы, посвященные проблематике геобрендинга, появились несколько позже, чем у зарубежных коллег. Одним из первых исследователей, адаптировавших западную практику геобрендинга для России, стал А.П. Панкрухин. В своей книге «Маркетинг территорий» он предлагает разделять маркетинг территорий по объектам продвижения: маркетинг, направленный на продвижение всей территории в целом; маркетинг, призванный изменить отношение или репутацию определенных местных товаров и услуг.

Интересными также представляются научные работы Т.В. Поляковой и Н.В. Полякова³. Они расширяют классическую маркетинговую модель 4 “P” (Product, Place, Price, Promotion), дополняя ее новыми параметрами для более тщательного анализа потенциала геобрендов. Ими разработана концепция 10 “P”, которая включает Place (место), Product (продукт), Price (цена), Promotion (продвижение), People (человеческий потенциал), Personal (человеческие и кадровые ресурсы), Production (местное производство), Patterns (институциональная составляющая), Pollution (экология), Placement of Funds (инвестиционная привлекательность).

Таким образом, тема геобрендинга стала разрабатываться и развиваться относительно недавно. Многие маркетингологи и исследователи отечественной и зарубежной школы занимались не только теоретическими разработками, но и создавали свои специализированные агентства, что позволило им на практике осуществлять позиционирование и продвижение территорий.

Во всем мире главной средой развития геобрендинга становится туризм, в сфере которого целый ряд территорий испытал проблему с узнаваемостью⁴. При этом, несмотря на экономическую и политическую нестабильность многих современных государств в последние годы, туризм демонстрирует устойчивую тенденцию к росту⁵.

³ Полякова Т.В., Поляков В.Н. Методологические основы территориального маркетинга // Известия Волгоградского гос. технического ун-та. 2010. Т. 10. № 13. С. 108–112.

⁴ Родькин П.Е. Бренд-идентификация территорий. Территориальный брендинг: новая прагматичная идентичность. М.: Совпадение, 2016. С. 12.

⁵ Кружалин В.И., Шабалина Н.В., Аугина Е.В., Новиков В.С. Технологии управления и саморегулирования в сфере туризма. М.: АНО «Диалог культуры», 2014. С. 7.

Одним из первых примеров реализации стратегии по улучшению имиджа и повышения узнаваемости территории стала программа по ребрендингу Испании, которую разработала консалтинговая компания Уолф Олинз (Wolff Olins, Великобритания).

Ребрендинг можно определить как новую миссию бренда, predeterminedенную необходимостью конфигурирования брендимиджей под новые реалии⁶. Перед маркетологами стояла задача изменить ассоциации с Испанией как со слабо развитым государством, сломать существующие негативные стереотипы. Цель была достигнута через комплексное продвижение страны, ее отдельных городов и регионов (Барселоны, Мадрида и т.д.), объектов культуры (в сфере кинематографа, изобразительного искусства и т.д.). Визуальной составляющей геобренда был выбран логотип в виде солнца. Туристский символ стал узнаваем по всему миру, а Испания стала первой страной, выбравшей абстракцию в качестве своей эмблемы.

Как уже отмечалось, сильный геобренд позволяет привлекать туристов, формировать инвестиционную привлекательность, обеспечивать приток необходимых ресурсов на территорию. Более того, как справедливо отмечает С. Анхольт, «стоимость бренда составляет ни много ни мало треть стоимости всех мировых активов»⁷.

Под геобрендом следует понимать сложный комплекс уникальных свойств конкретной территории, сформированный стихийно или целенаправленно, которые выделяют ее среди других подобных территорий, привлекают на нее дополнительные ресурсы и определяют конкурентные позиции данной территории⁸. В основе любого геобренда всегда находится определенная и уникальная идея или тезис.

Если ожидания и впечатления целевых аудиторий не только позитивные, то вместо термина «геобренд», как правило, используются родственные категории, такие как «репутация» и «имидж». В отличие от бренда они подлежат качественной оценке (т.е. могут быть плохими, противоречивыми и т.п.)⁹.

⁶ Рожков И.Я., Кисмерешкин В.Г. Имидж России. Ресурсы. Опыт. Приоритеты. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2008. С. 282.

⁷ Анхольт С. Брендинг: дорога к мировому рынку. М.: КУДИЦ-ОБРАЗ, 2004. С. 9.

⁸ Логунцова И.В. Особенности территориального брендинга в российских условиях. М.: ИД КДУ, 2013. С. 7.

⁹ Паршин П.Б. Территория как бренд: маркетинговая метафора, идентичность и конкуренция. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 26.

Имеющийся опыт формирования геобрендов (геобрендинга) на сегодняшний день как за рубежом, так и в России, позволяет выделить в данном процессе две ключевые составляющие или два основных этапа: позиционирование и продвижение. Позиционирование (от англ. Positioning) — одно из важнейших понятий в маркетинге, подразумевающее анализ, оценку и проектирование сравнительного положения территории среди территорий-конкурентов путем придания территории определенных, узнаваемых характеристик, чтобы обеспечить ей выигрышное, отличающееся от конкурентных, и желаемое место в перспективных сегментах рынка и в сознании целевых групп потребителей¹⁰. Позиционирование бренда — всегда набор взаимосвязанных элементов (визуальных, символических, речевых и др.). При этом важным фактором становится единообразие¹¹.

Продвижение территории — совокупность различных мер, усилий, действий, предпринимаемых маркетологами, посредниками в целях повышения спроса, увеличении популярности геобренда. Таким образом, последовательное прохождение этих двух этапов и составляет процесс геобрендинга. Продвижение территории может реализовываться через различные каналы маркетинговых коммуникаций, выбор которых зависит от специфики целевых аудитории и бюджета конкретной программы по геобрендингу.

По мнению большинства исследователей, в современной практике ключевым уровнем в геобрендинге является уровень города. Несмотря на высокую конкуренцию среди городов, именно бренд города считается одним из самых устойчивых. Так, например, сила геобрендов Парижа, Нью-Йорка, Лондона превосходит по своему масштабу силу брендов стран их принадлежности. Более того, в мировой практике стратегия продвижения отдельных городов становится стержнем бренда всей страны (“London Olympic”, “I am Amsterdam” и т.п.)¹².

Понятие «бренд города» является своего рода «многомерным конструктом», который включает в себя одновременно различные элементы: функциональные, эмоциональные, материальные и дру-

¹⁰ Маркетинг: большой толковый словарь / Под ред. А.П. Панкрухина. М.: Омега-Л, 2010. С. 161.

¹¹ Блащенкова В.С. Бренд территории: создание и продвижение. Как это делается в России. М.: ОАО «Можайский полиграфический комбинат», 2011. С. 163.

¹² Имидж России: концепция национального и территориального брендинга / Под ред. Василенко И.А. М.: Экономика, 2012. С. 97.

гие, формирующие определенный набор ассоциаций в сознании целевых аудиторий¹³.

Важным фактором успешного геобрендинга является совместная ответственность всех основных стейкхолдеров¹⁴. В процессе создания и продвижения геобренда участвуют три стороны: государство (территориальные органы управления); представители бизнеса; местные сообщества. На наш взгляд, только при условии продуктивного взаимодействия всех перечисленных участников возможно создание эффективного геобренда. Представители каждой из перечисленных сторон также являются выгодополучателями от продвижения геобренда: государство получает налоговые доходы; частный бизнес вместе с ростом спроса на местные товары и услуги получает больше возможностей действовать на рынке, улучшается экономическая и законодательная конъюнктура ведения хозяйственной деятельности; местные жители улучшают свое благосостояние, развивается инфраструктура, повышаются экономические показатели жизни населения¹⁵.

Положительные эффекты создания сильных геобрендов могут быть связаны не только с экономической сферой. Системное и направленное продвижение интересов территории оказывает сильное позитивное морально-психологическое воздействие на ее жителей, в результате чего появляются стимулы для развития местного гражданского общества, распространения патриотизма, роста интереса к истории и культуре территории, снижения уровня социальной напряженности, становления авторитета местной власти.

В настоящее время геобрендинг находится в активной фазе развития. Вместе с увеличением и распространением числа технологий позиционирования и продвижения, ежегодно практика геобрендинга расширяется по всему миру.

Особенности и проблемы геобрендинга в современной России

За последние годы практика создания геобрендов в РФ становится все более популярной на самых разных уровнях от небольших муниципалитетов до масштабов государства. Условно можно выде-

¹³ Ломакина А.Н., Лебедева С.О. Бренд города: социокультурный аспект // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 7-1. С. 26–27.

¹⁴ Динни К. Бренддинг территорий. Лучшие мировые практики. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. С. 57.

¹⁵ Визалов Д.В. Бренддинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011. С. 94–101.

лить следующие виды геобрендов в нашей стране: «универсальные» геобренды (например, «Урюпинск — столица российской провинции»), туристские геобренды («Великий Устюг — родина Деда Мороза»), инвестиционные геобренды («Ненецкий автономный округ — североевропейская кладовая России»).

Сегодня уже можно говорить о становлении рынка профессионального консультирования по вопросам геобрендинга в России. Частные агентства и компании оказывают свои услуги по созданию фирменного стиля, концепций позиционирования и продвижения на основе государственных или муниципальных заказов при сотрудничестве с органами власти. Однако все подобные инициативы носят разрозненный характер и единой государственной стратегии или специализированной структуры по управлению национальным брендом, в отличие от многих других стран, в России пока нет.

Основным органом власти, деятельность которого направлена на улучшение имиджа России, является Федеральное агентство по делам Содружества Независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Это агентство продвигает русскую культуру, русский язык, образование и другие составляющие в различных странах.

В вопросах ведения Федерального агентства по туризму (далее — Ростуризм) обозначено формирование привлекательного туристского имиджа РФ как внутри страны, так и на зарубежных рынках. Ростуризм выступает в роли организатора и координатора действий субъектов по развитию внутреннего и въездного туризма. Его полномочия включают создание туристской инфраструктуры, проведение международных мероприятий и фестивалей, развитие отдельных видов туризма. Стоит отметить, что в 2018 г. Федеральное агентство по туризму перешло в ведение Министерства экономического развития РФ (ранее Ростуризм курировало Министерство культуры), что говорит об усилении значения туризма в экономическом развитии страны.

Косвенно тема геобрендинга присутствует в некоторых государственных программах РФ. Так, например, в государственной программе «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.»¹⁶, одна из задач сформулирована следующим образом: «Повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта РФ на внутреннем

¹⁶ Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.». URL: https://www.russiaturism.ru/upload/iblock/89b/Postanovlenie_Pravitelstva_317_15_04_2014.pdf (дата обращения: 05.07.2019).

и мировом рынках». Третья подпрограмма целиком посвящена развитию внутреннего и международного туризма. Одним из результатов указанной программы должно стать «улучшение образа России как страны благоприятной для туризма».

В Концепции Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025)»¹⁷ впервые включена задача по созданию туристского бренда как ожидаемый результат эффективности ФЦП, а также задача по развитию инфраструктуры продвижения туристского продукта РФ и по повышению информированности о нем на мировом и внутреннем туристских рынках. Авторы концепции предлагают развивать сеть туристско-информационных центров, осуществлять поддержку национального маркетингового центра по туризму «Visit Russia», однако конкретных показателей результативности продвижения национального геобренда не представлено.

Предварительные результаты реализации государственных программ по развитию туризма показывают, что основной фокус усилий сегодня направлен скорее на создание туристской инфраструктуры, а не на формирование и продвижение национального бренда. Конкретные шаги по продвижению единой имиджевой стратегии страны пока не сформулированы. Вместе с тем функции продвижения национального геобренда реализуются через создание специализированных информационных интернет-порталов, а также через освещение значимых мероприятий и событий в СМИ, которые имеют в основном охват внутрисоссийской аудитории. Кроме того, следует отметить, что в государственных программах по развитию туризма уделяется незначительное внимание поддержке региональных и муниципальных инициатив по созданию и продвижению собственных геобрендов.

Важным шагом в целях улучшения туристского имиджа России стало создание национального туристского портала Russia.travel, который содержит актуальную информацию о туристских продуктах в РФ на нескольких иностранных языках.

Особого внимания заслуживает также всероссийский проект-конкурс «Туристический бренд России», организованный Ростуризмом при поддержке Министерства культуры РФ, с 2015 по 2018 г., в котором мог участвовать каждый россиянин. На интернет-

¹⁷ Концепции Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025)». URL: <https://www.russiaturism.ru/upload/iblock/b6a/Концепция.pdf> (дата обращения: 05.07.2019).

сайте конкурса указывалось, что в современном мире 146 из 195 государств имеют собственные туристские бренды (логотипы), за исключением России. Концепция бренда, ставшая финалистом конкурса, представляет собой визуально-смысловую конструкцию, выполненную в стиле супрематизма, одного из направлений русского авангарда, которое сегодня служит своего рода визитной карточкой нашей страны в области визуальной эстетики. В данной конструкции в символической форме отражены конкурентные преимущества России в сфере культуры, природы и национальной кухни. Графическое решение логотипа-бренда представляет собой стилизованную карту РФ. Туристский логотип, созданный в рамках проекта, планируется использовать для продвижения российского турпродукта как внутри страны, так и за рубежом.

Еще одним важным шагом по продвижению национального геобренда является система добровольной сертификации и маркировки «Made in Russia», которая была создана в 2017 г. АО «Российский экспортный центр». Основными преимуществами, обеспеченными участием в программе отечественным производителям, являются подтверждение страны происхождения товара и статуса добросовестного экспортера, защита их товаров от подделок за рубежом, значительное снижение маркетинговых расходов¹⁸. С 2017 г. система насчитывает около двухсот сертифицированных производителей. Маркировка «Made in Russia» уже ставится на продуктах народного потребления, агропромышленного, химического, транспортного, образовательного и других комплексов. Карта экспорта насчитывает более десятка международных рынков, охватывающих почти все страны в мире. Таким образом происходит целенаправленное позиционирование и продвижение качественных российских продуктов, а также геобренда «Made in Russia».

Рассмотрим несколько лучших практик по созданию геобрендов в России в последние годы на уровне отдельных регионов и городов.

Интересным примером является геобрендинг Ненецкого автономного округа как места привлекательного для инвестиций. По инициативе местных властей была разработана концепция «Ненецкий автономный округ — североевропейская кладовая России». Визуальная айдентика региона включает в себя изображение чума, оленя, рыбы и капли нефти. Чум — жилище в виде шатра, покрытого

¹⁸ *Логунцова И.В., Малькова И.В.* Государственная коммуникационная поддержка российских товаров в обеспечении их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 68. С. 72.

шкурами, корой и др. природными компонентами — олицетворяет основное жилище ненцев и заботу о населении, а остальные три элемента отражают основные ресурсы и традиционные ремесла региона. В процессе создания геобренда его разработчики решали ряд проблем, которые были связаны со схожестью названия региона с Ямало-Ненецким автономным округом, отсутствием известных достопримечательностей, наличием негативных стереотипов о северных регионах. Эксперты на основе опросов местного населения составили набор ключевых позиционирующих утверждений, отражающих уникальную идентичность региона, которые и стали основой концепции геобренда. На базе инвестиционного паспорта и предложений региона был создан интернет-сайт для потенциальных инвесторов. Предпринятые шаги по созданию и поддержке инвестиционного геобренда положительно повлияли на основные показатели хозяйственной деятельности округа.

Одним из показательных примеров из российской практики также является город Ульяновск, ключевой идеей бренда которого стало позиционирующее утверждение «Ульяновск — авиационная столица России» и слоган «Ульяновск — к взлету готов». Обе формулировки отражают начало положительных перемен в городе и призваны акцентировать внимание на авиационной отрасли, а не на прежних стереотипах, связанных с городом как с местом рождения В.И. Ленина. Важно заметить, что в стратегии социально-экономического развития всей Ульяновской области до 2030 г. также выделяются задачи по формированию и поддержке регионального геобренда. В частности, в документе поставлена задача по «проведению агрессивной имиджевой рекламной и маркетинговой кампании как в России, так и за рубежом, с максимальным использованием традиционных брендов Ульяновской области. Указанный пример демонстрирует заинтересованность и активную позицию власти в улучшении регионального имиджа.

Пожалуй, самым известным примером по геобрендингу в России является город Урюпинск Волгоградской области, который одним из первых официально зарегистрировал собственный бренд «Столица российской провинции», обыграв существующие негативные стереотипы о городе («захолустье», «дыра», удаленность от столицы и т.д.) в свою пользу. Примечательным и уникальным для российской практики является то, что в структуре администрации города была введена должность бренд-менеджера и создан бренд-совет. Результатом работы совета стала разработка фирменного стиля города и бренд-стратегии его развития, которая строилась на

выявленных уникальных характеристиках Урюпинска (положительных сторонах провинциальности): экологичности, мастеровитости, традиционности, духовности, самостоятельности и юморе.

Пример города Урюпинск говорит о том, что несмотря на негативные стереотипы и небольшие бюджеты у малых российских городов всегда есть возможности для развития и улучшения качества жизни. Представляется, что главным ресурсом в данном случае выступает человеческий ресурс, а именно — активная гражданская позиция местного населения в конструктивном взаимодействии с представителями властных структур.

Еще одним примером узнаваемого и успешного бренда города в России является Великий Устюг Вологодской области, который сделал ставку на туристскую составляющую. Сегодня всем россиянам Великий Устюг известен как родина Деда Мороза. В последние годы город занимает лидирующие позиции в рейтингах по туризму, а также является участником межрегионального туристского проекта «Серебряное ожерелье России», который, созвучно «Золотому кольцу», объединяет северные туристские города. Привлекательный туристский бренд дает городу значительные преимущества такие, например, как занятость населения, развитие инфраструктуры, малого бизнеса и многое другое.

Практика геобрендинга в России определяется не только позитивными практиками, но и определенными барьерами и проблемами. С одной стороны, наблюдается все возрастающий интерес к данному инструменту управления территорией, с другой — не всегда региональные и местные власти обладают достаточными компетенциями в процессе создания геобрендов. Так, например, нередко создание геобренда отождествляется только с концепцией его визуальной айдентики (созданием фирменного стиля), а стратегический подход и мнение местного сообщества игнорируются. Более того, не всегда правильно понимается сама сущность геобрендинга и его потенциальные эффекты в социально-экономическом развитии территорий, из-за чего местные и региональные власти не видят необходимости в выделении соответствующих средств на проекты по геобрендингу.

Отдельной проблемой также стоит выделить слабость имеющегося методологического аппарата по оценке эффективности проводимых программ по геобрендингу и недостаток квалифицированных кадров (в масштабах всей страны).

В настоящее время имеющийся опыт геобрендинга в РФ представляет собой ряд разрозненных и не очень связанных между

собой проектов и инициатив. Однако для такой большой страны, как Россия, с ее богатым культурным разнообразием, природными богатствами, человеческим потенциалом и т.д. необходимо создание единой комплексной стратегии по формированию и продвижению национального геобренда, подобно многим развитым странам, отражающей уникальные конкурентные преимущества нашей страны и включающей в себя поддержку отдельных геобрендов ее многочисленных регионов и городов, а также их продукции. Очевидно, что в контексте проводимой сегодня политики по импортозамещению и диверсификации экспорта геобрендинг может стать эффективным инструментом по улучшению имиджа России как внутри страны, так и на международной арене.

Геобрендинг за полярным кругом на примере города Мурманска

Отличительной особенностью нашей страны является значительный контраст в развитии ее регионов и городов. На первый взгляд может показаться, что выгодное географическое положение и благоприятный климат — важные условия для создания того или иного геобренда. Однако на практике даже местоположение за полярным кругом может стать существенным конкурентным преимуществом. Так, например, многие зарубежные страны, в границах которых имеются заполярные территории, стали развивать экстремальный и экологический туризм (который становится все более популярным во всем мире) в качестве одного из ключевых направлений своей экономической политики (Финляндия, Норвегия, Канада, штат Аляска в США и некоторые др.). Как справедливо отмечает А.К. Стась, практически любую территорию можно превратить в туристское направление¹⁹. Ключевой момент заключается в том, что наличие большого количества достопримечательностей не делает ту или иную местность привлекательной для туристов автоматически, если сама территория не рассматривается как особый продукт, который обладает потребительской ценностью²⁰.

Рассмотрим пример города Мурманска, который, по мнению авторов данной работы, обладает большим потенциалом по созда-

¹⁹ Стась А.К. Новая геральдика. Как страны, регионы и города создают и развивают свои бренды. М.: ООО «Группа ИДТ», 2009. С. 119.

²⁰ Региональное управление: отечественный и зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Кошкидько, С.В. Пронкина. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 123.

нию и продвижению своего геобренда, несмотря на суровый климат и удаленность от центра России.

Город Мурманск находится на Кольском полуострове и является административным центром Мурманской области. Мурманск также является самым крупным городом в мире за Северным полярным кругом. Кроме того — это крупнейший и единственный незамерзающий арктический порт в нашей стране, город-герой и «Ворота Арктики» России. Туристы посещают город, чтобы увидеть ледокольный флот России, редкие природные явления и военные мемориалы. Мурманск предлагает уникальные круизные туры — путешествия на Северный полюс на атомном ледоколе.

Летние туры в городе также популярны, как и зимний отдых. Летом северное солнце не заходит за горизонт из-за полярного дня. Наличие большого количества озер и водоемов делает Мурманск очень привлекательным для летнего купания. Таким образом, туризм здесь не имеет сезонного характера.

Мурманск славится большим количеством памятников: жертвам интервенции 1918 г., герою СССР А. Бредову, погибшим кораблям Северных конвоев, первому русскому ледоколу «Ермак», Кириллу и Мефодию и др. Одним из самых узнаваемых мест в Мурманске является мемориал «Защитникам Советского Заполярья в годы Великой Отечественной войны», более известный как «Алёша».

В городе проводится ряд известных на всю страну мероприятий (например, «Полярная Олимпиада», фестиваль «Птица Баренц» и др.).

Мурманск предлагает региональные продукты, которые занимают определенную нишу как на внутреннем, так и на внешнем рынке (например, Мурманские крабы, рыба из Баренцева моря). Гастрономический компонент является важнейшим фактором, формирующим туристский образ территории²¹.

В 2013 г. на основе маркетингового исследования были разработаны фирменный стиль и логотип города (фирменными цветами стали бирюзовый и красный цвета). В логотипе города буквы стоят очень близко друг к другу, что символизирует «плотность» элементов и населения в городе. Как показало проведенное исследование, жители северных городов страдают «цветным голодом» ввиду отсутствия ярких цветов в повседневной среде. Именно поэтому дизайнеры создали очень красочный логотип.

²¹ Гордин В.Э., Трабская Ю.Г. Гастрономические бренды дестинаций: подходы и применение. СПб.: Левша, 2014. С. 27.

В настоящее время город действительно стал уделять много внимания созданию своего геобренда на основе формирования туристской привлекательности. Для того чтобы проанализировать потенциал дальнейшего развития туристского геобренда Мурманска обратимся к методу SWOT-анализа (предполагающем выявление факторов внутренней и внешней среды и деление их на четыре категории: сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы), результаты которого представлены в табл. 1 (составлена авторами).

Таблица 1

SWOT-анализ Мурманска

<p>Strengths (сильные стороны)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Эксклюзивные туристские и региональные продукты • Уникальные природные явления (полярная ночь, полярный день, северное сияние) • Первый в мире атомный ледокол • Незамерзающий порт • Приграничное положение • Актуальное место для посещения в любой сезон • Разработанный фирменный стиль города, принятый властью и жителями города 	<p>Weaknesses (слабые стороны)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Низкий уровень развития туристской инфраструктуры • Низкий уровень развития туристского сервиса • Отсутствие комплексной государственной поддержки по развитию туристского геобренда города, в том числе финансовой • Наличие негативных стереотипов о северных территориях
<p>Opportunities (возможности)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Потенциал для развития экологического, экстремального, морского, промышленного, гастрономического и других видов туризма • Расширение целевой аудитории бренда города за счет его продвижения на международном рынке • Создание уникального образа привлекательной туристской дестинации • Улучшение городской инфраструктуры за счет притока инвестиций от развития туризма • Продвижение местной продукции на внутреннем и внешнем рынках • Улучшение качества жизни местных жителей за счет роста занятости и увеличения доходов от туризма 	<p>Threats (угрозы)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Конкуренция на внутреннем рынке • Вероятность возникновения экстремально низких температур в городе

Итак, на наш взгляд, конкурентные преимущества Мурманска и возможности его дальнейшего развития с учетом имеющихся слабых сторон и возможных угроз позволяют сделать оптимистичный прогноз относительно дальнейшего развития и поддержки туристского геобренда города в ближайшие годы.

В целях более полного обоснования выводов данного исследования, которые будут сформулированы в заключительной части данной работы, воспользуемся еще одним инструментом — PESTLE-анализом, который включает в себя аспекты политических, экономических, социальных, технологических, нормативно-правовых и экологических факторов в контексте развития туристского геобренда города Мурманска. См. табл. 2 (составлена авторами).

Таблица 2

PESTLE-анализ Мурманска

<p>Political (политические)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внутренняя политика местной власти • Государственное регулирование туристской отрасли 	<p>Economic (экономические)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Платежеспособность спроса • Динамика курса рубля • Инфляция • Уровень потребительских цен • Цены поставщиков
<p>Social (социальные)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Актуальные тренды в туризме • Влияние СМИ • Изменение потребительского поведения и ценностей в обществе 	<p>Technological (технологические)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Появление новых туристских продуктов • Развитие транспортной и другой, связанной с туризмом, инфраструктуры
<p>Legal (нормативно-правовые)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изменение законодательства, регулирующего экономическую сферу и индустрию туризма 	<p>Environmental (факторы окружающей среды/экологические)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изменение климата • Изменения экологии, которые могут влиять на предпочтения целевой аудитории

Политические факторы в контексте развития геобренда Мурманска связаны, в первую очередь, с вектором государственной и региональной политики в области туризма, от чего зависит уровень и масштаб ее поддержки.

Экономические факторы отражают возможность потенциальных целевых аудиторий приехать в город в качестве туристов. Так, например, изменение курса рубля по отношению к другим валютам создает достаточно выгодную ситуацию для посещения России иностранными туристами (для Мурманска это могут быть

туристы из граничащих с Мурманской областью Финляндии и Норвегии). Экономические факторы оказывают серьезное влияние и на внутренний туристский рынок (например, наличие свободных для туризма средств у местного населения).

Экономические факторы тесно связаны с социальными факторами, среди которых большое значение имеют средства массовой информации, оказывающие влияние на тренды, ценности и настроения общества, в том числе и в сфере туризма.

Технологические факторы отражают инновации и промышленную политику города. Эти факторы также могут оказывать серьезное позитивное или негативное влияние на геобренд. Примером такого положительного влияния является Кремниевая долина в штате Калифорния (США), в которой расположены офисы ведущих мировых инновационных компаний, привлекающих не только перспективных сотрудников, но и туристов со всего мира.

Нормативно-правовые факторы связаны с законодательным регулированием туристской отрасли, наличием или отсутствием административных барьеров для ее развития.

Последняя группа факторов, экологическая, отражает состояние окружающей среды, а также ее влияние на туристский спрос. Так, например, за городом Стокгольм в Швеции закрепился образ города-инноватора экологически чистых технологий и производств, что само по себе является фактором увеличения туристского потока в городе. Отметим, что для Мурманска с его северной природой и хорошей экологией данная группа факторов является одним из существенных преимуществ геобренда.

Итак, положение города под влиянием большинства факторов PESTLE-анализа достаточно стабильно. Предпосылок для кардинальных негативных изменений не выявлено, однако существуют непредсказуемые экономические факторы, которые могут оказывать серьезное влияние на развитие туристского геобренда Мурманска.

Теперь проанализируем особенности геобренда Мурманска согласно модели конкурентной идентичности С. Анхольта, в которой, как уже было отмечено выше, выделяется шесть элементов бренда: туризм, экспортные бренды, политика, бизнес и инвестиции, культура, население.

Туризм. Уникальное географическое положение города, северная природа, наличие известных памятников, достопримечательностей, а также водоемов и выхода к Баренцеву морю создают условия для развития различных видов туризма круглый год.

Экспорт. Основу экономики города составляют: морской порт, судоремонт и морской транспорт, логистика, металлообработка, морская геология и мелкая промышленность. В городе выпускаются рыбные продукты, металлоизделия, тара и упаковочный материал, имеющие экспортный потенциал.

Политика. За более чем сто лет своего существования Мурманск не входил в число главных игроков на политической арене России. В настоящее время политическая обстановка в городе относительно стабильна.

Бизнес и инвестиции. Стратегическими направлениями инвестиционной политики Мурманска являются инновационные виды деятельности, наукоемкие производства, туризм, вовлечение некоммерческих организаций в социальную сферу.

Культура. История и культура города тесно связаны с освоением и развитием русского Севера. В настоящее время культурная сфера Мурманска достаточно многогранна и представлена различными учреждениями: дворцами культуры, театрами, филармонией, музеями, библиотеками, центрами народного творчества и др. Многие культурные объекты связаны с военно-морской тематикой. В городе проводится ряд известных мероприятий культурной направленности (например, День славянской письменности и культуры).

Население. Жители Мурманска называют себя «мурманчане». По мнению кольского краеведа, И.Ф. Ушакова, это слово произошло от слова «norgman», что в переводе со скандинавских языков означает «северный человек». По национальному признаку основное население составляют русские. Самое крупное религиозное объединение — Русская православная церковь. Численность населения города в масштабах России невелика: согласно переписи населения от 2010 г. она составляет 307 257 чел.

Итак, каждый из элементов геобренда Мурманска согласно модели С. Анхольта обладает своими уникальными характеристиками. Наиболее перспективными тесно взаимосвязанными между собой элементами для дальнейшего развития представляются туризм, экспорт, бизнес и инвестиции.

Итак, подводя итог данной работы, необходимо подчеркнуть, что геобрендинг — не единичный проект или отдельное мероприятие, а долгосрочная стратегия повышения конкурентоспособности конкретной территории за счет создания и продвижения ее уникального образа, осуществляемая через различные каналы маркетинговых коммуникаций (рекламно-информационную продукцию, прямую рекламу в СМИ, интернет-коммуникации, вы-

ставочную деятельность, проведение специальных мероприятий, организацию партнерских программ, участие в рейтингах и др.²²), выбор которых определяется спецификой целевых аудиторий и тематической направленностью геобренда (например, развитие туризма, привлечение инвестиций и т.п.).

Процесс создания геобренда можно условно разделить на две последовательные составляющие: позиционирование и продвижение, реализация которых происходит в соответствии с теми же принципами, что и в общем маркетинге.

Эффективные геобренды возникают там, где есть конструктивное взаимодействие власти, бизнеса и местного сообщества. Каждая из сторон в равной степени вносит свой вклад в развитие и поддержку геобренда и получает взамен определенные выгоды.

Основная цель создания геобрендов современных территорий, какой бы они ни были направленности, заключается в повышении качества жизни местного населения. При этом положительные эффекты геобрендинга относятся не только к экономической сфере, но также отражают многие другие процессы в обществе — культурные, социальные, политические и др.

Геобрендинг в современной России носит разрозненный и не системный характер. На наш взгляд, подобно другим государствам, в нашей стране давно назрела необходимость в создании единой и комплексной стратегии позиционирования и продвижения национального бренда, который находится в тесной взаимосвязи с брендами ее отдельных городов и регионов, а также с брендами местной продукции, культурных объектов, национальных компетенций, выдающихся личностей и т.д.

Как показывает мировой опыт, ключевым уровнем реализации стратегий геобрендинга является уровень городов.

В данной работе был рассмотрен пример города Мурманска, представляющего Арктическую зону РФ, развитие которой сегодня является одним из приоритетных направлений государственной политики нашей страны. Анализ текущего состояния и потенциала развития геобренда Мурманска показал, что ключевой составляющей его привлекательности является сфера туризма. Целенаправленная работа по геобрендингу города с привлечением всех заинтересованных сторон (власти, бизнеса, местного населения) позволила бы скорректировать негативные стереотипы, связанные

²² *Макатрова Н.С.* Как привлечь туристов и стать туристическим брендом в России. М.: ООО Консалтинговая компания «Конкретика», 2011. С. 254.

Концептуальные основы геобренда Мурманска

Идейные составляющие и ценности геобренда	<ul style="list-style-type: none"> - «Ворота Арктики» России - Единственный незамерзающий порт в стране - Возможность путешествия на Северный полюс - Редкие природные явления - Хорошая экология - Культура, традиции и гостеприимство северных народов - Интересные события - Новые и модные виды туризма - Аутентичная рыбная кухня - Военно-патриотическое воспитание молодежи
Предлагаемые слоганы	<p>«Мурманск — звезда полярной ночи» «Мурманск — «самый» в Заполярье» «Мурманск — пристань северного сияния»</p>
Каналы продвижения	<ul style="list-style-type: none"> - Международные и всероссийские мероприятия - Информационные материалы (буклеты, брошюры, интернет-ресурсы) - Социальные сети - Теле- и радиореклама - Мобильные приложения - Пресс-туры и привлечение блогеров - Кинофильмы
Целевая аудитория	<ul style="list-style-type: none"> - Внутренняя целевая аудитория (российские туристы, представители среднего класса из других регионов страны) - Иностраные туристы из приграничных территорий с Мурманской областью (Финляндии, Норвегии) - В перспективе: расширение целевой аудитории иностранных туристов (из стран, показывающих положительную динамику по въездному туризму в нашу страну, в частности из стран Азиатско-Тихоокеанского региона)
Сезонность продвижения	<ul style="list-style-type: none"> - Круглогодичное продвижение - Доведение до потенциальной аудитории информации о возможностях отдыха в Мурманске в летний сезон
Управление геобрендом	Создание административной структуры управления геобрендом города

с туризмом в северных территориях и создать условия привлечения необходимых для развития города и его инфраструктуры ресурсов (инвестиции не приходят в незнакомые места), способствовала бы созданию нового образа города как места с яркой и неповторимой идентичностью, а также как уникального и модного туристского направления.

Рекомендации (концептуальные основы) по развитию геобренда Мурманска представлены в табл. 3 (составлена авторами).

Исходя из анализа существующей теории и практики геобрендинга как в России, так и за рубежом, и подводя итог данной работы, сформулируем ключевые аспекты при формировании брендов территорий (прежде всего на уровне городов).

Во-первых, геобренд должен отражать идентичность территории (города), для которой он создается. Другими словами, он не должен быть искусственной и надуманной конструкцией, а отражать реальное положение и сущность данной территории (города).

Во-вторых, геобренд должен быть открытым для новых идей и предложений. Жизнь не стоит на месте. Время от времени появляется необходимость в проведении ребрендинга (меняются предпочтения целевых аудиторий, происходят другие изменения внешней среды). Кроме того, любая территория (город) подвержена внутренней цикличности роста и упадка²³.

В-третьих, эффективный геобренд должен обладать привлекательностью независимо от политического курса властей (лидеры сменяются, а бренд остается).

Россия — огромная страна с богатой культурой, разнообразными традициями и колоссальными возможностями по развитию туризма. Доброе имя России не может быть безразлично для ее жителей. Бренд государства складывается из брендов его отдельных регионов и городов, каждый из которых по-своему интересен и уникален. Благодаря развитию современных маркетинговых технологий появилась возможность максимально раскрыть конкурентные преимущества российских территорий, донести их до широкой общественности и использовать их для собственного процветания.

²³ Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы, СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. С. 33.

Список литературы

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.».

Концепция Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)».

Анхольт С. Бренддинг: дорога к мировому рынку. М.: КУДИЦ-ОБРАЗ, 2004.

Анхольт С., Хильдрет Дж. Бренд Америка: мать всех брендов. М.: ООО «Добрая книга», 2010.

Блашенко В.С. Бренд территории: создание и продвижение. Как это делается в России. М.: ОАО «Можайский полиграфический комбинат», 2011.

Визгалов Д.В. Бренддинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011,

Гордин В.Э., Трасская Ю.Г. Гастрономические бренды дестинаций: подходы и применение. СПб.: Левша, 2014.

Динни К. Бренддинг территорий. Лучшие мировые практики. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.

Имидж России: концепция национального и территориального брендинга / Под ред. Василенко И.А. М.: Экономика, 2012.

Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.

Кружалин В.И., Шабалина Н.В., Аугина Е.В., Новиков В.С. Технологии управления и саморегулирования в сфере туризма. М.: АНО «Диалог культур», 2014.

Логунцова И.В. Особенности территориального брендинга в российских условиях. М.: ИД КДУ, 2013.

Логунцова И.В. Продвижение национального и региональных брендов отечественного производства как государственная задача // Государственное управление. Электронный вестн. 2010. № 23.

Логунцова И.В., Малькова И.В. Государственная коммуникационная поддержка российских товаров в обеспечении их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 68.

Ломакина А.Н., Лебедева С.О. Бренд города: социокультурный аспект // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 7.

Макатрова Н.С. Как привлечь туристов и стать туристическим брендом в России. М.: ООО Консалтинговая компания «Конкретика», 2011.

Полякова Т.В., Поляков В.Н. Методологические основы территориального маркетинга // Известия Волгоградского гос. технического ун-та. 2010. Т. 10. № 13.

Региональное управление: отечественный и зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Кошкидько, С.В. Пронкина. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018.

Родькин П.Е. Бренд-идентификация территорий. Территориальный брендинг: новая прагматичная идентичность. М.: Совпадение, 2016.

Рожков И.Я., Кисмерешкин В.Г. Имидж России. Ресурсы. Опыт. Приоритеты. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2008.

Паршин П.Б. Территория как бренд: маркетинговая метафора, идентичность и конкуренция. М.: МГИМО-Университет, 2015.

Стась А.К. Новая геральдика. Как страны, регионы и города создают и развивают свои бренды. М.: ООО «Группа ИДТ», 2009.

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.И. Волгин

ЗАКОН О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ 1995 г. КАК ПРЕДМЕТ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИСКУССИИ

В статье рассматривается процесс принятия Федеральным Собранием РФ закона о выборах депутатов Государственной Думы второго созыва. Этот нормативный акт, ставший неотъемлемой частью российского избирательного законодательства 1990-х гг., неожиданно превратился в предмет острых политических разногласий. Инициаторами конфликта выступили депутаты нижней палаты, избранные от общественно-политических объединений, которые стремились на следующих выборах сохранить и преумножить электоральные предпочтения, дарованные Президентом в 1993 г. Отстаивая электоральное законодательство в его первоначальном виде, партийные лидеры прибегали к разного рода процедурным ухищрениям, чтобы обойти острые углы законодательного процесса. Однако подобная тактика, а также принципиальные разногласия между Госдумой и Советом Федерации, члены которого рассматривали избирательное законодательство с различающихся позиций, лишь затягивали узел противоречий. Президент РФ, который также стремился несколько «подправить» электоральные правила 1993 г., хотя и не был полностью согласен с депутатами Госдумы, выступал в этом споре скорее как арбитр, нежели как активный участник. В итоге конфликтующие стороны сумели достичь компромисса и согласовать свои интересы. В целом позитивно оценивая консенсус, достигнутый посредством грамотного использования парламентских механизмов, автор считает, что результаты этой политической сделки резко девальвировались на фоне общей кризисной ситуации в стране.

Ключевые слова: Федеральный закон, выборы, Государственная Дума, Совет Федерации, Президент, парламент, избирательная система.

Annotation: The article discusses the process of adoption by the Federal Assembly of a law on the election of deputies of the Second State Duma. This law, which became an integral part of the Russian electoral legislation of the

Волгин Евгений Игоревич — кандидат политических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; *E-mail:* plytony@yandex.ru

1990s, suddenly became the subject of political disagreement. The conflict was initiated by Duma deputies elected from political associations who wanted to reserve all the electoral opportunities that had been granted by the President in 1993. Defending electoral legislation in its original form, party leaders used various procedural tricks to pass the law they needed. However, such tactics, as well as fundamental differences between the State Duma and the Federation Council, whose deputies saw the electoral legislation differently, only aggravated the conflict. However, such tactics, as well as fundamental differences between deputies of the State Duma and the Council of the Federation, who had different ideas about electoral legislation, only aggravated the conflict. The president, who initially initiated the adjustment of electoral legislation, although he did not agree with the deputies of the Duma, was an arbitrator in this conflict, but was not an active participant. As a result, the conflicting parties managed to reach a compromise and coordinate their interests. The author positively assesses the consensus reached with the help of parliamentary mechanisms, but he believes that the results of this political deal have been devalued in the context of the general crisis in the country.

Keywords: Federal law, elections, State Duma, Council of Federation, President, parliament, electoral system.

За последние годы российское избирательное законодательство претерпевало существенные изменения. Однако столь частая смена электоральной парадигмы обусловлена не столько объективной потребностью совершенствования процесса голосования для наиболее полной реализации конституционных прав граждан, сколько политической конъюнктурой. Подобная нестабильность избирательного права едва ли способствует укреплению авторитета института выборов как основы демократии.

Однако подобные манипуляции с выборным законодательством (точнее — их попытки) имели место и в 1990-е гг. Практически сразу после выборов в первую Думу, проведенных по новым правилам, Б.Н. Ельцин решил несколько изменить порядок голосования, чем вызвал яростное сопротивление парламентской оппозиции, политическая институализация которой произошла как раз благодаря электоральной реформе 1993 г. Противостояние длилось почти восемь месяцев и закончилось поражением Президента, который был вынужден уступить партийно-политическому лобби.

Сюжет, связанный с острой борьбой парламентских партий за сохранение мажоритарно-пропорциональной системы, получил определенное освещение в исследовательской литературе. Закон о выборах 1995 г. (еще на стадии его разработки) привлек

внимание правоведов, которые высказывались за преимущество именно мажоритарной системы в части соотношения кандидатов от партий и одномандатников¹. Уже конце 1995 г. в «Независимой газете» появилась большая статья кандидата исторических наук, сотрудника Администрации Президента В. Размустова «История принятия закона о выборах в Думу»². Несмотря на публикацию в неакадемическом издании статья по своему содержанию является сугубо научным исследованием. Тогда же была опубликована статья депутата С. Зенкина «Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону»³. Автор, зампред Комитета Госдумы по законодательству и судебной-правовой реформе, возглавлял рабочую группу, которая дорабатывала закон, входил в состав согласительных комиссий. По мнению С. Зенкина, процедура принятия закона о выборах была настолько сложной и насыщенной разнообразными поворотами, что вполне могла бы стать наглядным пособием по изучению многочисленных стадий законодательного процесса. В похожем ключе рассуждают авторы-составители издания «Парламентаризм в России»⁴.

Достаточно подробно рассмотрел историю принятия закона о выборах депутатов 1995 г. В. Гельман⁵. Известный российский политолог полагает, что не менее важное значение для политического развития России, помимо самих выборов, имело согласование интересов различных сегментов российского политического общества, достигнутое в ходе электоральной реформы. Правовед Ю. Веденеев, будучи в те годы членом ЦИКа, отмечает, что в ходе упорной парламентской борьбы представители партийно-политического исте-

¹ Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994. С. 28–49; Гаджиев Г.А. Подготовка законопроектов о формировании федеральных органов власти в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 1. С. 69–70; Зиновьев А.В. Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Правоведение. 1994. № 3. С. 98–102. Постников А.Е. Избирательное право в России. М., 1996. С. 97–107; Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 88–90.

² Независимая газета. 1995. 29 ноября.

³ Зенкин С.А. Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 12–15.

⁴ Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993–1995 гг. V Государственная Дума. Совет Федерации Первого Созыва / Под ред. Мдоянца С.А., Салмина А.М. М., 1996. С. 61.

⁵ Гельман В.Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 137–144.

блишмента, пытаясь ввести институт преференции для одной из составных частей комбинированного представительства, отстаивали свое прежнее право т.н. «двойной баллотировки»⁶.

После принятия ФЗ «О выборах депутатов...» 1995 г. эксперты в области избирательного права подготовили научно-практический комментарий к данному акту. Они также подчеркивали, что известный документ рождался трудно, а многие интересные идеи и предложения, которые были представлены Президентом, так и не нашли воплощения в законе⁷. А. Вешняков, занимавший пост секретаря Центризбиркома, сожалеет о том, что депутатам так и не удалось на законодательном уровне ограничить участников электорального процесса исключительно политическими партиями⁸. В другой статье автор говорит о нарушениях избирательного законодательства уже на старте избирательной кампании⁹. В книге В. Тимошенко и С. Заславского «Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.», написанной по итогам электоральной кампании, разбираются основные недостатки избирательного законодательства уже после применения его на практике¹⁰.

Электоральная кампания 1995 г. характеризовались усилением роли Центральной избирательной комиссии. Еще на стадии регистрации федеральных списков Центризбирком нередко отказывал некоторым избирательным объединениям по формальным причинам. Однако подобные действия порождали политико-правовые конфликты, разрешаемые в судебном порядке. Отголоски этих процессов находили отражение в публикациях, авторы которых (сотрудники ЦИК или оппонировавшие им судьи Верховного Суда) отстаивали свою правоту¹¹.

⁶ Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 25.

⁷ Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М., 1995. С. 7.

⁸ Вешняков А. Законы о выборах у нас и в мире // Российская Федерация. 1995. № 18. С. 16.

⁹ Вешняков А. Центризбирком поставлен в сложное положение // Российская Федерация. 1995. № 16. С. 7–8.

¹⁰ Тимошенко В.И., Заславский С.Е. Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.: опыт, проблемы, перспективы. М., 1996.

¹¹ Пискотин М. Центризбирком в героях дня // Российская Федерация. 1995. № 22. С. 4–6; Веденеев Ю.В., Лысенко В.И. Процессы и решения // Вестн. ЦИК РФ.

Авторы издания «Россия: партии, выборы, власть», повествуя о подготовке ФЗ «О выборах депутатов...» 1995 г., указывают, что смешанная система была предложена депутатами ряда фракций, в т.ч. КПРФ, в целях обеспечения наиболее полного учета волеизъявления граждан, повышения активности избирателей, развития процесса структурирования различных общественно-политических сил¹². А. Попов в книге «Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг.» пишет, что главным разногласием во время обсуждения данного закона стала именно проблема сочетания мажоритарной и пропорциональной систем¹³. А. Махова полагает, что сохранению смешанной электоральной модели способствовало создание в Думе временной коалиции ее заинтересованных сторонников. В результате с незначительными изменениями такой порядок сохранился на протяжении трех избирательных циклов¹⁴. В похожем ключе рассуждает М. Лукиянов, который связывает стабильность электоральной системы в 1995–2002 гг. с корпоративно-политической сплоченностью думских фракций¹⁵. В. Шейнис, «крестный отец» российской избирательной модели, принимавший непосредственное участие в парламентских баталиях, отмечает, что отстоять ее важнейшие принципы, заложенные еще Конституционной комиссией, удалось в условиях «цейтнота и острых столкновений»¹⁶. А. Курочкин акцентирует внимание на том, что основной особенностью закона о выборах 1995 г. стало отсутствие «какого бы то ни было партийного эксклюзива на участие в парламентских выборах», что было продиктовано стремлением снизить ценность партий как игроков на политической арене¹⁷.

1995. № 17. С. 48–59; *Фадин А.* Когда эмоции преобладают над объективностью // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 19. С. 108–112.

¹² Россия: партии, выборы, власть / Ред. Краснова В.Н. М., 1996. С. 29.

¹³ *Попов А.М.* Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг. Вологда, 1999. С. 69.

¹⁴ *Махова А.В.* Развитие российской электоральной политики как результат взаимодействия ее основных субъектов (1989–2004). URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-rossiyskoy-elektoralnoy-politiki-kak-rezultat-vzaimodeystviya-ee-osnovnyh-subektov-1989-2004-gg> (дата обращения: 19.02.19).

¹⁵ *Лукиянов М.Ю.* Трансформация избирательной системы в условиях российской политической действительности: Дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 13.

¹⁶ *Шейнис В.Л.* Превращения избирательной системы в России // *Общественные науки и современность*. 2008. № 6. С. 39.

¹⁷ *Курочкин А.В.* Правовая институализация политический партий в постсоветской России // *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2016. Т. 8. № 1. С. 80.

В. Наумов рассматривает процесс принятия закона о выборах депутатов Госдумы одновременно с обсуждением ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации». Автор считает, что, несмотря на все коллизии, которые сопровождали первый закон, судьба второго законопроекта оказалась гораздо сложнее. В целом, отмечает В. Наумов, закон о выборах депутатов Госдумы 1995 г. сохранил многие нормы Положения о выборах 1993 г. Однако в некоторых его статьях содержался ряд нововведений¹⁸. Известный исследователь современной российской многопартийности Ю.Г. Коргунюк акцентирует внимание на огромном количестве избирательных объединений, допущенных Центризбиркомом к участию в выборах 1995 г., что, безусловно, стало результатом недоработки избирательного закона¹⁹.

А. Кынев и А. Любарев в книге «Партии и выборы в современной России» полагают, что значение принятия данного закона трудно переоценить. Выборы депутатов Госдумы второго созыва получили стабильную законодательную основу и смогли пройти в конституционные сроки. Авторы отмечают, что в процессе длительной и нелегкой работы удалось не только достичь согласованных интересов различных ветвей власти и сегментов российского политического общества, но также отстоять неизменность основных параметров избирательной системы²⁰.

Литература, посвященная эволюции российского электорально-го законодательства в 1990-е гг., отнюдь не исчерпывается вышеназванными работами. Мы ограничились выборочными публикациями, авторы которых заостряют внимание на перипетиях, связанных с принятием закона о выборах депутатов Госдумы 1995 г. Однако практически везде имеет место общее (при этом порой весьма подробное) описание отдельных событий парламентской практики, без попытки проникнуть в их суть и выстроить определенную схему, объясняющую те или иные коллизии, сопровождавшие принятие избирательного закона.

Цель данной статьи заключается в том, чтобы, структурировав и систематизировав имеющийся в нашем распоряжении материал, представить процесс принятия закона о выборах депутатов Госдумы 1995 г. как политико-правовой конфликт, имеющий свою логику и разрешение.

¹⁸ Наумов В.И. Избирательное законодательство России: этапы становления. М., 1998. С. 29, 32.

¹⁹ Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 344.

²⁰ Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России. М., 2011. С. 328.

Политический кризис 1993 г. знаменовал начало масштабной электоральной реформы. До декабря 1993 г. мало кто верил, что в России в отсутствие сколько-нибудь влиятельных партийно-политических институций применение пропорциональной системы увенчается успехом²¹. Тем не менее, многопартийная Дума стала реальностью. Учитывая, что выборы 1993 г. проходили в чрезвычайных условиях на основе президентских указов, после стабилизации политического процесса и избрания нового парламента возникла объективная необходимость, чтобы представительная власть легитимировала электоральные нововведения Президента, облеченные теперь в форму его законодательных инициатив и имевших намерение превратиться в федеральные законы.

23 ноября 1994 г. депутаты Госдумы рассмотрели в первом чтении проект закона «О выборах депутатов Государственной Думы...», внесенный в нижнюю палату Б.Н. Ельциным. Документ был разработан Центризбиркомом, а докладчиком выступил представитель Президента, зампреда ЦИК А. Иванченко²². Данный проект, хотя и воспроизводил избирательную модель 1993 г., имел некоторые принципиальные отличия:

- менялась пропорция между кандидатами-списочниками и одномандатниками (150:300) в пользу последних (Президент решил сократить «партийную квоту» ввиду того, что пропорциональная система явно благоволила на выборах оппозиции);
- до 7% повышался «заградительный барьер» для электоральных блоков (для избирательных объединений он по-прежнему составлял 5%);
- не допускалось одновременного выдвижения одного и того же кандидата по федеральному списку и в одномандатном округе;
- увеличивалось до 250 тыс. число подписей, которые избирательные объединения (блоки) должны были собрать в поддержку своих списков;
- восстанавливалась исключенная в 1993 г. норма о признании выборов по одномандатному округу несостоявшимися в случае, если количество голосов против всех кандидатов

²¹ Волгин Е.И. Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. С. 175–184.

²² Государственная Дума Федерального Собрания РФ (далее — ГД ФС РФ). Хроника заседания 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3131/> (дата обращения: 25.03.19).

превысит количество голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов «за»;

- избирательное объединение, собравшее все 250 тыс. подписей, освобождалось от сбора подписей за своих кандидатов, выдвинутых в одномандатных избирательных округах (не включенных в федеральный список);
- политические объединения, представленные в I Думе, освобождались от сбора подписей на выборах во II Думу.

Безусловно, все эти нововведения, хотя и ущемляли интересы думских «партийцев», носили вполне рутинный законопроектный характер и не являлись источником конфликта. Тем более, что профильный Комитет легко парировал президентские инициативы, рекомендовав депутатам в целом поддержать проект Ельцина с тремя принципиальными оговорками, предусматривавшими²³:

- сохранение прежнего паритета (225:225) между кандидатами от партий и одномандатниками²⁴;
- восстановление возможности двойного выдвижения для кандидатов из партийных списков в одномандатных округах;
- отказ от «унизительной» (по мнению членов ГД) льготы, позволявшей парламентским партиям не собирать подписи в поддержку своих списков на выборах 1995 г.

В итоге депутаты приняли президентский законопроект в первом чтении, внося в него две принципиальные поправки:

- восстанавливался паритет (225:225) между кандидатами от избирательных объединений (блоков) и независимыми выдвиженцами;
- кандидатам, включенным в федеральный список, разрешалось одновременно выдвигаться от того же избирательного объединения в одномандатных округах²⁵.

²³ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19).

²⁴ Такой порядок создавал дополнительную страховку для кандидатов из списка, которые в случае провала своей партии на выборах проходили в одномандатных округах и, наоборот, проигрывая в округе — попадали в Думу по списку. Парламентская пресса называла такое избрание «феноменом оборотня». В I Думе, по разным подсчетам, такими «антиизбранниками» (т.е. не прошедшими в одномандатных округах, но победившими по списку) являлись 66 депутатов. См.: Независимая газета. 1995. 18 октября.

²⁵ «За» проголосовали 258 чел., 36 высказались «против», 1 «воздержался» // ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19); Собрание законодательства РФ (далее — СЗ РФ). 1994. № 32. С. 3317.

Поправка об исключении из законопроекта статьи, освобождавшей парламентские организации от сбора подписей на следующих выборах, голосовалась отдельно и, получив лишь 200 голосов «за», была отклонена (из-за противодействия фракции ЛДПР)²⁶, т.е. сохранилась в законопроекте.

При этом депутаты нарушили Регламент, который гарантировал субъекту законодательной инициативы (в данном случае — Президенту) рассмотрение в первом чтении (принятие или отклонение) именно его, а не чужой концепции под тем же названием. По сути, парламентарии, существенно изменив первоначальную редакцию документа, проголосовали уже за собственный законопроект под эгидой «президентского». В конце 1994 г. — начале 1995 г. Ельцин дважды обращался к Председателю Думы И. Рыбкину с письмами, в которых указывал на процедурное нарушение и предлагал депутатам вернуться к рассмотрению законопроекта в первом чтении в его изначальной редакции с некоторыми новыми добавлениями²⁷:

- сохранение соотношения 150:300 в пользу одномандатников;
- проведение второго тура голосования в одномандатных округах;
- восстановление права двойного выдвижения для кандидатов от партий в одномандатных округах.

Однако 14 декабря 1994 г. депутаты отвергли предложение Ельцина вернуться к обсуждению законопроекта в первоначальной редакции²⁸. Именно здесь, на наш взгляд, берет свое начало «завязка» политического конфликта между Президентом и нижней палатой. Очевидно в дальнейшем многих проблем можно было избежать, если бы депутаты поступили более «дипломатично», одобрив закон в первом чтении в его первоначальной редакции, а затем, уже в ходе второго чтения, вносили свои изменения. Но депутаты, для которых предложенные Ельциным новшества казались неприемлемыми, решили «идти напролом».

К исправлению процедурной оплошности Дума приступила лишь после того, как законопроект был полностью подготовлен ко второму чтению. Доработку документа осуществляла рабочая группа в составе 16-ти депутатов во главе с С. Зенкиным, которая

²⁶ ГД ФС РФ. Стенограмма заседания от 23 ноября 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3130/> (дата обращения: 25.03.19).

²⁷ Независимая газета. 1995. 15 марта, 29 ноября.

²⁸ Стенограмма заседания ГД ФС РФ от 14 декабря 1994 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3121/> (дата обращения: 25.03.19).

совместно со специалистами ЦИК провела в начале 1995 г. 17 заседаний, рассмотрев 700 поправок (для сравнения — законопроект о федеральном бюджете собрал «всего» 250 поправок), многие из которых было рекомендовано принять или же учесть частично²⁹.

15 марта 1995 г. документ был представлен во втором чтении³⁰. Перед тем, как перейти к его рассмотрению, депутаты, чтобы выйти из «процедурной ловушки», отклонили президентский законопроект и лишь с пятой попытки приняли свой вариант, рекомендованный Комитетом по законодательству еще 23 ноября 1994 г., но с некоторыми важными дополнениями:

- восстанавливался 5-процентный барьер для избирательных блоков;
- снижалось (до 200 тыс.) число подписей для регистрации партийного списка;
- элиминировалась льгота, освобождавшая парламентские партии от сбора подписей на следующих выборах;
- изымалась графа «против всех» на выборах в одномандатных округах, которая в случае получения наибольшего числа голосов превращала эти выборы в несостоявшиеся³¹.

24 марта 1995 г. нижняя палата приняла ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» в третьем, окончательном чтении³². Стараниями парламентариев избирательное законодательство было не просто возвращено к Положению 1993 г. (в его уточненной редакции), но также содержало некоторые не вполне конституционные новации, которые явно «подыгрывали» кандидатам от партий.

Федеральный закон от 24 марта 1995 г. предусматривал:

- сохранение паритета между кандидатами от партий и одномандатниками (225:225);
- сохранение права для кандидата из федерального списка одновременно баллотироваться в одномандатном округе;
- сохранение 5-процентного «заградительного» барьера;

²⁹ Зенкин С. Указ. соч. С. 13–14; Российская газета. 1995. 4 февраля.

³⁰ Стенограмма заседания ГД ФС РФ от 15 марта 1995 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3083/> (дата обращения: 03.02.19).

³¹ Правда, когда законопроект проходил третье чтение, графу «против всех» пришлось восстановить, ибо ее отмена противоречила ФЗ от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях...», однако в новой редакции она не имела никаких юридических последствий.

³² Проголосовало «за» 256 чел., «против» — 35 чел., «воздержался» 1 чел. // Хроника заседания ГД от 24 марта 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3078/> (дата обращения: 03.02.19).

- повышение до 200 тыс. порога минимальной численности подписей, которые было необходимо собрать в поддержку списков кандидатов (в 1993 г. — 100 тыс.);
- требование для независимого кандидата в округе собрать не менее 1% подписей от численности избирателей, проживающих на данной территории;
- освобождение кандидата от избирательного объединения, баллотировавшегося в одномандатном округе, от сбора подписей избирателей при условии, если его объединение собирало 200 тыс. подписей в поддержку своего федерального списка.

12 апреля 1995 г. закон был рассмотрен Советом Федерации, где изначально он имел мало шансов на одобрения. Зампред профильного комитета Е. Мизулина, выступавшая докладчиком по этому документу, рекомендовала коллегам его отклонить ввиду несогласия с тем паритетом, которые установили депутаты Госдумы между кандидатами от партий и от территориальных округов. Сенаторы полностью разделяли пропорцию, установленную Президентом (150:300). В итоге Совфед провалил закон («за» проголосовало всего 11 чел., «против» — 113)³³. Сенаторы не скрывали, что причина столь сильной «антипартийной аллергии» кроется в сугубо «столичном» характере российских партий, что выражалось в преобладании москвичей в текущем составе Думы при отсутствии осязаемых партийных ячеек на местах. Регионалы не желали уступать свои «электорально-авторитарные» вотчины представителям «политических окурков» (как называл российские партии сенатор Н. Кондратенко)³⁴.

После отклонения закона была создана согласительная комиссия, в состав которой вошли представители Совфеда и Госдумы (Ю. Болдырев, Е. Мизулина, В. Исаков, С. Зенкин, А. Лукьянов, В. Рыжков, В. Шейнис и др.)³⁵. Комиссия провела всего лишь одно заседание. Сопредседатель согласительной комиссии Исаков, истолковав вялое участие членов Совфеда в переговорном процессе как «саботаж» (на заседании от Совфеда из семи делегированных палатой человек присутствовали лишь Болдырев и Мизулина), в

³³ Стенограмма 19-го заседания СФ 11–14 апреля 1995. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=13.04.1995> (дата обращения: 04.02.19).

³⁴ Там же. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=13.04.1995> (дата обращения: 25.03.19).

³⁵ СЗ РФ. 1995. № 17. С. 1476, 1505.

спешном порядке инициировал вынесение недоработанного документа на пленарное заседание Госдумы³⁶.

21 апреля 1995 г. состоялось повторное рассмотрение закона о выборах нижней палатой. Депутаты не пытались преодолеть вето Совета Федерации, а проголосовали поправки, рассмотренные так и не завершившей свою работу согласительной комиссией. В результате голосования таких «полусогласованных» вариантов практически ни одно из существенных замечаний Совета Федерации не было учтено³⁷. В итоге Госдума приняла законопроект о выборах депутатов «в новой редакции» (на самом деле — без каких-либо принципиальных изменений), причем — сразу в трех чтениях (256 чел. «за»)³⁸. Причем, депутаты решили пойти на парламентскую хитрость. Понимая, что закон в таком виде не найдет одобрения в верхней палате, они, поспешно утвердив его 21 апреля, рассчитывали на то, что ввиду грядущих майских праздников Совет Федерации просто не успеет собраться для рассмотрения поступившего из Думы документа, который, «отлежав» в СФ положенные две недели, поступит на подпись Президенту.

Однако эти расчеты не оправдались. 4 мая 1995 г., в последний день, когда Совет Федерации еще мог выразить свою позицию, верхняя палата все-таки собралась и дружно «отфутболила» представленный Госдумой закон. Результаты голосования практически не изменились: «за» думский вариант проголосовало всего 11 чел., «против» — 114. Рейтинговое голосование показало, что большинство членов СФ (97 чел.) выступает за избрание Думы полностью на мажоритарной основе³⁹. Руководствуясь этими данными, Совфед рекомендовал нижней палате исключить из закона положение об избрании депутатов по федеральному округу⁴⁰. Так непродуманная тактика депутатов превратила достаточно рутинный парламентский вопрос в настоящий конфликт палат, еще сильнее затянув узел противоречий.

Между тем, затягивание с принятием закона о выборах было не в интересах российского политического класса. Согласно переход-

³⁶ Общая еженедельная газета. 1995. 27 апреля — 3 мая.

³⁷ Московские новости. 1995. 23–30 апреля.

³⁸ Стенограмма заседания ГД от 21 апреля 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3066/> (дата обращения: 04.02.19).

³⁹ Стенограмма 20-го заседания СФ 4 мая 1994. URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=04.05.1995> (дата обращения: 25.03.19).

⁴⁰ СЗ РФ. 1995. № 20. С. 1773.

ным положениям Конституции, легислатура I Думы истекла в декабре 1995 г. Тогда же должны были состояться новые выборы, дата которых объявлялась не позднее, чем за четыре месяца до дня голосования (т.е. во второй половине августа 1995). До этого момента палаты ФС должны были полностью согласовать избирательное законодательство, а Президент — подписать и обнародовать его. Однако, учитывая непростую ситуацию, в которой оказались законодатели, а также то, что 21 июля 1995 г. Дума уходила на каникулы, времени оставалось не так много (следует учесть, что помимо закона о выборах, парламент также должен был успеть утвердить закон о нарезке одномандатных избирательных округов). При самом неблагоприятном раскладе, если Федеральному Собранию не удавалось согласовать закон в положенные сроки, выборы во II Думу «по указу» (как в 1993 г.) теперь могли быть восприняты как антиконституционные. Таким образом, противостояние палат создавало угрозу серьезного политического кризиса, который в условиях тяжелой социально-экономической и внутривнутриполитической ситуации мог привести к непредсказуемым последствиям.

Однако депутаты Госдумы не собирались отступать. 11 мая 1995 г. парламентарии (с третьей попытки) преодолели вето Совфеда (302 «за») и приняли закон в прежней (думской) редакции⁴¹. Проголосовав таким образом, лидеры парламентских фракций перевели конфликт на новый уровень, резко повысив ставки в их противостоянии с региональным «антипартийным» лобби.

Теперь решающее слово оставалось за Президентом, с законопроектом которого думцы также изначально обошлись не вполне корректно. Но это не смущало парламентариев. По заверению Исакова (ссылавшегося, в свою очередь, на помощников президента Г. Сатарова и М. Краснова), проблем с «президентской визой» не должно было возникнуть, т.к. ранее глава государства заявлял, что подпишет закон в том виде, в каком его представит парламент. Кроме того, Ельцин неоднократно заверял своих западных коллег в том, что выборы в Думу состоятся в положенный срок⁴². Однако 23 мая 1995 г. Президент, учитывая мнение Совета Федерации, отклонил закон. В очередном письме депутатам Президент несколько обновил свои условия:

⁴¹ Стенограмма заседания ГД от 11 мая 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3062/> (дата обращения: 05.02.19).

⁴² Ъ. 1995. 12 мая; Независимая газета. 1995. 18 мая.

- вернуться к изначальной пропорции 300:150 в пользу одномандатников;
- установить 50-процентную (вместо 25%) обязательную явку на выборах в одномандатных округах;
- использовать в одномандатных округах мажоритарную систему абсолютного большинства с возможностью проведения второго тура;
- изъять из закона положение, согласно которому кандидат, находящийся на государственной (муниципальной) службе или же работающий в СМИ, должен был уходить в «предвыборный отпуск»⁴³.

Судя по всему, на решение Президента повлияло давление В.С. Черномырдина, ставшего лидером новой «партии власти» «Наш дом — Россия». Это объединение, наспех сколоченное в мае 1995 г. из федеральной и региональной номенклатуры, «представителей бизнеса и шоу-бизнеса», а также прочих «привилегированных сословий» постсоветского социума, на грядущих выборах собиралось сделать основной упор именно на кандидатов-одномандатников, выборы которых хорошо контролировались местной администрацией⁴⁴.

Президентское вето привело депутатов в состояние «крайнего ожесточения». На пленарном заседании 24 мая 1995 г.⁴⁵ парламентарии не преминули связать действия Ельцина с его коварными планами сорвать не только парламентские, но и президентские выборы. Депутаты дважды безуспешно пытались преодолеть президентское вето. Но даже если бы им вновь вдруг удалось набрать необходимые 2/3 голосов, преградой на их пути вставал Совет Федерации, где за закон в его думской редакции поддерживало лишь 13 чел. Поэтому преодоление президентского вето выглядело бы как бесполезная политическая демонстрация, которая, возможно, окончательно закрывала для партийно-политического истеблишмента перспективу провести выборы на своих условиях.

Оставалось лишь одно — вновь создавать согласительную комиссию и договариваться. В состав комиссии вошли представители всех думских фракций и групп: В. Жириновский, Л. Завадская, К. Затулин, С. Зенкин, В. Исаков, Г. Кулик, А. Лукьянов, В. Шейнис

⁴³ Т. 1995. 24 мая.

⁴⁴ Общая еженедельная газета. 1995. 25–31 мая; Московские новости. 1995. 21–28 мая; Независимая газета. 1995. 24 мая.

⁴⁵ Стенограмма заседания ГД от 24 мая 1995. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3054/> (дата обращения: 06.02.19).

и др. Президентскую сторону представляли замначальника Государственного правового управления Л. Брычева, Г. Сатаров и полпред Президента в ФС А. Яковлев. Совфед был представлен В. Шумейко, Е. Мизулиной, В. Тарасенко и др.⁴⁶

С 25 мая по 8 июня 1995 г. комиссия провела три напряженных, но достаточно плодотворных заседания. В первый же день переговоров стороны отказались от 50-процентного порога явки при голосовании в одномандатных округах. Это предложение не поддержали ни депутаты Федерального Собрания, ни члены Центризбиркома. Учитывая, что все региональные выборы проходили до этого при кворуме менее 50%, повышение явки означало бы, что голосования в большинстве округов могло вообще не состояться. В итоге вернулись к 25-процентному барьеру.

Практически единогласно был отвергнут двухтуровый порядок голосования в одномандатных округах как противоречащий самой логике смешанной несвязанной избирательной системы. Также думцы не стали настаивать на обязательном «предвыборном отпуске» для чиновников и сотрудников СМИ — участников предвыборной гонки. Согласительная комиссия предложила использовать более обтекаемую формулировку, согласно которой после регистрации любой кандидат не мог использовать преимущества своего служебного положения в интересах собственного избрания⁴⁷.

Из законопроекта исключалось неконституционное положение, освобождавшее кандидата из списка избирательного объединения, одновременно баллотировавшегося в одномандатном округе, от сбора 1% подписей избирателей данного округа. Тем самым «парашютисты из центра» (как называла партийных выдвиженцев пресса) уравнивались с независимыми кандидатами. Однако депутаты посчитали, что сбор подписей для партийного выдвиженца налагает на него дополнительную нагрузку. Поэтому дабы как-то компенсировать эти труды, комиссия выступила за то, чтобы подписи, собранные в поддержку кандидата, выдвинутого избирательным объединением (блоком) по одномандатному округу и зарегистрированного окружным избиркомом, включались в число тех 200 тыс. подписей, которые партии было необходимо собрать для регистрации своего списка⁴⁸. Так партийный выдвиженец помогал своей организации в сборе «автографов избирателей».

⁴⁶ СЗ РФ. 1995. № 22. С. 2028; Б. 1995. 26 мая.

⁴⁷ Известия. 1995. 27 мая.

⁴⁸ *Зенкин С.А.* Указ. соч. С. 15.

Единственным принципом, которым депутаты никак не могли поступиться, оставался «проклятый вопрос» о соотношении кандидатов от избирательных объединений (блоков) и кандидатов одномандатников. Этот вопрос трижды голосовался на заседаниях согласительной комиссии, и все три раза думцы «намертво» держались за равное соотношение. Но именно этот паритет не устраивал сенаторов, которым не нравилось засилье в Думе москвичей, прошедших по партийным спискам⁴⁹. Понимая, что при сохранении прежнего соотношения (225:225) законопроект вновь рискует быть отклоненным в Совфеде, и одновременно пытаясь исправить известный дисбаланс, комиссия решила включить в закон положение, согласно которому федеральный список кандидатов обязательно разбивался (полностью или частично) на региональные группы (по субъектам или группам субъектов РФ при условии, что от одного субъекта в нем будет находиться не более 30% кандидатов), причем центральная часть списка не могла превышать 12 кандидатов. Эта идея принадлежала депутату от фракции «Яблока» И. Лукашеву⁵⁰, однако стоит напомнить, что Положение о выборах 1993 г. также предусматривало наличие в списке кандидатов региональных групп, однако это положение носило диспозитивный характер.

9 июня 1995 г. на пленарном заседании Думы В. Исаков доложил коллегам об итогах работы согласительной комиссии, а также ответил на ряд вопросов. Депутатов смутил достаточно сомнительный порядок, согласно которому подписи, собранные кандидатом от партии (блока) в одномандатном округе, плюсовались к общему числу подписей, которые собирало данное избирательное объединение (в 1998 г. Конституционный Суд признает такой порядок нелегитимным). В ответ Исаков сослался не на закон, а на позицию ЦИК, который, по его словам, «не считает, что это большая проблема» и не будет препятствовать такой практике на выборах в декабре 1995 г.

Депутаты также просили пояснить смысл формулировки, запрещавшей участникам электоральной кампании использовать преимущества своего должностного положения. Отвечая на этот вопрос, Исаков напомнил, что именно эта статья в ее прежней редакции навлекла президентское вето. Одновременно он сослался

⁴⁹ На выборах 1993 г. из 225 кандидатов от партий было избрано, по разным подсчетам, от 133 (59,1%) до 138 (61,7%) жителей столицы. См.: Независимая газета. 1995. 18 октября; Общая еженедельная газета. 1994. 22–28 декабря.

⁵⁰ Ъ. 1995. 7 июня, 9 июня.

на невозможность детального описания в законе всех нюансов, связанных с использованием «административного ресурса». Поэтому, если избирательная практика выявит подобные нарушения, их весомость и опасность, по словам Исакова, определит суд.

Во время обсуждения вопроса о диверсификации федеральных списков, поступило предложение не включать в региональные группы лиц, не проживающих на территории субъектов РФ, совпадающих с этими группами (в противном случае «борьба с москвичами» в Думе теряла всякий смысл). Но Исаков сумел обойти и этот вопрос, сославшись на отмену института прописки, затруднявшего территориальную идентификацию кандидата. В итоге закон поддержали 264 депутата; 43 проголосовали «против»; 3 «воздержались»⁵¹.

14 июня 1995 г. Совет Федерации рассмотрел закон в третий раз. Судя по стенограмме, сенаторам не особо нравился даже этот, доработанный с учетом их замечаний, вариант. После непродолжительной дискуссии закон был поставлен на голосование, но недобрал необходимого числа голосов (проголосовало «за» 76 депутатов, «против» — 26)⁵². После голосования дискуссия продолжилась, а Шумейко явно не спешил переходить к другому вопросу напряженной повестки. Более того, спикер Совфеда попросил сенаторов переголосовать, ибо в противном случае, по его словам, Дума обязательно преодолет вето и направит документ на подпись Президенту, а последний наверняка поддержит думцев. В итоге депутаты решили вернуться к обсуждению документа на следующем заседании.

На утреннем заседании 15 июня 1995 г. Совет Федерации без обсуждения наконец-таки принял закон о выборах депутатов Государственной Думы (113 — «за», 9 — «против», 3 — «воздержались»)⁵³. По сообщениям прессы, чтобы добиться такого результата, Шумейко пришлось провести многочисленные консультации, а Президент якобы пообещал региональной элите, «проконтролировать» ситуацию с законом о формировании Совета Федерации⁵⁴.

⁵¹ Стенограмма заседания ГД от 9 июня 1995 г. // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3048/> (обращение: 25.03.19); СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2364; Независимая газета. 1995. 29 ноября; *Зенкин С.* Указ. соч. С. 15.

⁵² Стенограмма 22-го заседания СФ 14–15 июня 1995. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=14.06.1995> (дата обращения: 07.02.19).

⁵³ Там же; СЗ РФ. 1995. № 25. С. 2349.

⁵⁴ Ъ. 1995. 16 июня.

21 июня 1995 г. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» был подписан Президентом⁵⁵. Восемимесячный «марафон» по принятию этого «многострадального» акта, казалось, завершился. Хотя в ноябре 1995 г., в самый разгар избирательной компании, группа депутатов Госдумы, а также Верховный Суд, решили оспорить легитимность отдельных положений закона о выборах депутатов в Конституционном Суде. Однако последний не дал втянуть себя в политические дразги и отказал заявителям в рассмотрении исков (КС вернется к данному акту лишь в 1998 г.).

Итак, рассмотрев один из наиболее непростых сюжетов законотворческой деятельности Федерального Собрания в первые годы его работы, можно сказать, что закон о выборах депутатов Госдумы стал одним из наиболее «труднопроходимых» актов. Если говорить о сугубо парламентской технике, которая сопровождала принятие данного закона, то она носила довольно сложный, зигзагообразный характер. Изначальный вариант документа, который был внесен в нижнюю палату Президентом, претерпел кардинальные изменения с учетом интересов партийно-политического лобби, которое несмотря на все свои программно-идеологические расхождения консолидировалось, чтобы отстоять свои прежние электоральные прерогативы. Надо сказать, что президентская сторона не пыталась оказать серьезного давления на депутатов (тем более, что Президент сам когда-то заложил основы новой избирательной модели). Наибольшее сопротивление «смешанной-несвязанной» избирательной формуле оказал Совет Федерации.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что совместная работа над законопроектом депутатов Госдумы и Совфеда, а также представителей Центризбиркома и Администрации Президента не только делали этот нормативный акт продуктом политического компромисса, но также улучшали его качество. И хотя избирательный закон был далек от идеала, он сумел обобщить предыдущую электоральную практику с тем, чтобы более адекватно способствовать реализации конституционных прав граждан.

Процедура согласования столь сложного (не столько с правовой, сколько с политической) точки зрения документа проходила по всем канонам парламентаризма в его западном, либеральном понимании. Здесь в полной мере проявились такие неотъемлемые его черты, как лоббизм заинтересованных групп, конфликт «непри-

⁵⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. С. 2398.

миримых» интересов, широкое освещение проблемы в СМИ с целью создания определенного общественного резонанса, достаточно высокая юридическая техника, привлечение к работе экспертов и представителей общественности, наконец, апелляция к судебным органам и, самое главное, политический торг, который в условиях либеральной демократии не только уместен, но крайне необходим для преодоления разногласий и продвижения вперед.

Наверное, все вышеназванные моменты можно отнести к несомненным достоинствам гибкой политической системы, выстроенной после 1993 г., если бы не кризисная ситуация в стране, на фоне которой велись эти «парламентские игры». В условиях глубоких социально-экономических потрясений, безвластия, «криминальной революции» и кровопролитной войны в Чечне, затянувшаяся парламентская дискуссия вокруг выбора наиболее оптимальной электоральной модели едва ли интересовала электорат. Как справедливо отмечала столичная пресса: «Менее интересна эта дискуссия избирателям. По правде говоря, им она вообще безразлична»⁵⁶ (ибо те из них, которые твердо решили идти на выборы и отдать свои голоса за определенных кандидатов или партии, сделали бы это при любом порядке голосования).

Весьма символично выглядит следующий факт: когда 21 июня 1995 г. Ельцин подписал закон о выборах, Дума «ответила» на это вотумом недоверия правительству⁵⁷. Причиной тому стала трагедия в г. Буденновск, которая случилась как раз в те дни, когда парламентарии всеми силами пытались вывести наиболее приемлемую «электоральную формулу». Однако их труды во многом девальвировались теми вопиющими деформациями российской действительности, которая существовала за стенами Федерального Собрания.

Список литературы

Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1995.

Веденев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7. С. 19–28.

⁵⁶ Общая еженедельная газета. 1995. 27 апреля — 3 мая.

⁵⁷ СЗ РФ. 1995. № 26. С. 2446.

- Веденев Ю.В., Лысенко В.И.* Процессы и решения // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 17. С. 48–59.
- Вешняков А.* Законы о выборах у нас и в мире // Российская Федерация. 1995. № 18. С. 14–16.
- Вешняков А.* Центризбирком поставлен в сложное положение // Российская Федерация. 1995. № 16. С. 7–8.
- Волгин Е.И.* Электоральная реформа 1993 года в российском политическом дискурсе // Клио. 2017. С. 175–184.
- Гаджиев Г.А.* Подготовка законопроектов о формировании федеральных органов власти в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 1. С. 69–70.
- Гельман В.Я.* Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // Полис. 1997. № 4. С. 1–26.
- Зенкин С.А.* Выборы в Государственную Думу: долгий путь к закону // Российская Федерация. 1995. № 13. С. 12–15.
- Зиновьев А.В.* Избирательная система России нуждается в радикальной реформе // Правоведение. 1994. № 3. С. 98–102.
- Коргунок Ю.Г.* Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд Индем, Московский городской педагогический университет, 2007.
- Курочкин А.В.* Правовая институализация политических партий в постсоветской России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 1. С. 79–86.
- Кынев А.В., Любарев А.Е.* Партии и выборы в современной России. М.: Новое литературное обозрение, 2011.
- Лапаева В.В.* Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.
- Лукиянов М.Ю.* Трансформация избирательной системы в условиях российской политической действительности: Дисс. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009.
- Махова А.В.* Развитие российской электоральной политики как результат взаимодействия ее основных субъектов (1989–2004) // Научная электронная библиотека «Киберленинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-rossiyskoj-elektoralnoy-politiki-kak-rezultat-vzaimodeystviya-ee-osnovnyh-subektov-1989-2004-gg>.
- Наумов В.И.* Избирательное законодательство России: этапы становления. М.: Московское профсоюзное представительство, 1998.
- Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993–1995 гг. V Государственная Дума. Совет Федерации Первого Созыва / Под ред. Мндоянца С.А., Салмина А.М. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996.
- Пискотин М.* Центризбирком в героях дня // Российская Федерация. 1995. № 22. С. 4–6.
- Попов А.М.* Выборы в Государственную Думу РФ 1993 и 1995 гг. Вологда: Изд-во Вологодского института развития образования, 1999.

Постников А.Е. Избирательное право в России. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1996.

Россия: партии, выборы, власть / Под ред. Краснова В.Н. М.: Информационно-издательское агентство «Обозреватель», 1996.

Тимошенко В.И., Заславский С.Е. Российские партии, движения и блоки на выборах в Государственную Думу 17 декабря 1995 г.: опыт, проблемы, перспективы. М.: О-во «Знание» России, 1996.

Фадин А. Когда эмоции преобладают над объективностью // Вестн. ЦИК РФ. 1995. № 19. С. 108–112.

Шейнис В.Л. Превращения избирательной системы в России // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 39–52.

Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 г. и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М.: ИГиП РАН, 1994. С. 28–49.

М.Ю. Королёв

ВЫВОД ИЗ СТРОЯ ОБЪЕКТОВ НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ПРИБЛИЖАЮЩЕГОСЯ ФРОНТА

В статье рассматриваются подготовка к ликвидации и уничтожение объектов нефтяной промышленности для предотвращения их захвата немецкими войсками. Планы по ликвидации нефтяной промышленности существовали еще в 1941 г., но не были выполнены из-за отсутствия необходимости. Угроза захвата немецкими войсками нефтяных районов СССР в 1942 г. заставила Государственный комитет обороны (ГКО) вернуться к этим планам и доработать соответствующие инструкции. Инфраструктуру и объекты нефтяной промышленности в случае необходимости требовалось ликвидировать в относительно короткий срок, изыскивая такие методы уничтожения, чтобы противник не смог восстановить производство. В то же время от ликвидаторов требовалось оставить возможность восстановления для собственных специалистов в последующем. В статье рассмотрено взаимодействие Наркомата нефтяной промышленности с ГРУ Красной армии, НКВД СССР и ГКО по вопросу уничтожения предприятий и объектов нефтяной промышленности. В работе анализируются результативность существовавшей организационной модели и проведенных мероприятий по ликвидации.

Ключевые слова: Великая Отечественная война, нефтяная промышленность, СССР, Государственный комитет обороны, Северный Кавказ.

In November and December of 1941 the German army was able to capture Caucasus oil fields and objects of the Soviet petroleum industry. To prevent the capture, People's Commissariat of Petroleum Industry developed methods and instructions of the liquidation. Successful counter-offensive of the Red Army postponed plans of the liquidation. In 1942 the oilfields of Caucasus were in danger again. The Government of USSR had to destroy them to prevent the capture by German army. It was necessary to find effective methods of destruction so that the enemy could not restore the oil production. The article is dedicated

Королёв Максим Юрьевич — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: zauer123@gmail.com

to interaction between People's Commissariat of Petroleum Industry, army and NKVD on the elimination of Caucasus petroleum objects.

Keywords: The Great Patriotic War, petroleum industry, USSR, State Defense Committee, North Caucasus.

Вопрос ликвидации и эвакуации нефтедобывающих районов в период Великой Отечественной войны исследована в работах, посвященных истории нефтяной промышленности, истории спецслужб и в исследованиях, рассматривающих историю отдельного региона.

Среди работ посвященных истории нефтяной промышленности можно выделить монографии А.А. Иголкина¹, А.К. Соколова², А.М. Шаммазова³ и Р.М. Зиязетдинова⁴. В исследовании А.М. Ахриева⁵ представлен наиболее подробный на сегодняшний день анализ работы нефтяной промышленности Северного Кавказа в условиях приближающегося фронта. Проблема методики и техники уничтожения нефтяных месторождений исследовалась в работах В.С. Багирова⁶, А.А. Гречко⁷ и А.Л. Салтыкова⁸.

В исследовании, посвященных истории Чечено-Ингушской АССР и Кубани нефтяная тематика в годы Великой Отечественной войны затрагивается в работах М.А. Абазатова⁹ и В.Н. Ратушняка¹⁰.

¹ Иголкин А.А. Советская нефтяная политика в 1940-м — 1950-м годах. М.: Ин-т российской истории, 2009.

² Соколов А.К. Советское нефтяное хозяйство 1921–1945. М.: Институт российской истории РАН, 2013.

³ Шаммазов А.М. и др. История нефтегазового дела России. М.: Химия, 2001.

⁴ Зайнетдинов Э.А. Нефть победы. Уфа: ЮША, 2016.

⁵ Ахриев А.М. Нефтяная промышленность на Северном Кавказе в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2000.

⁶ Багиров В.С., Бачурин И.Г., Бердовский С.Я. и др. Нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность СССР к 50-летию Октября. М.: Ин-т Российской истории, 1967.

⁷ Гречко А.А. Битва за Кавказ. М.: Воениздат, 1968.

⁸ Салтыков А.Л. и др. Нефтегазовый комплекс в годы Великой Отечественной войны: Науч.-техн. об-во нефтяников и газовиков им. И.М. Губкина. М., 1995.

⁹ Абзатов М. А. Чечено-Ингушетия в годы Великой Отечественной войны. Грозный: Чечено-Ингушское книжное издательство, 1973.

¹⁰ Ратушняк В.Н. В годину тяжких испытаний: Кубань в годы Великой Отечественной войны, Краснодар: Традиция, 2015.

Роль НКВД в ликвидации и эвакуации объектов нефтяной промышленности затрагивалась в работах В.П. Сидоренко¹¹, Х.М. Ибрагимбейли¹², А.Г. Рябченко¹³, А.И. Чугунова¹⁴, О.Б. Мозохина¹⁵, А.Г. Тоцкойнова¹⁶, В.П. Зайцева¹⁷.

С началом Великой Отечественной войны началась эвакуация промышленных предприятий из западных регионов СССР вглубь страны. Предприятия нефтяной промышленности не стали исключением. Летом 1941 г. демонтировались и вывозились машиностроительные, геологоразведочные и нефтеперерабатывающие предприятия (одесский крекинг-завод, херсонский крекинг-завод, трест укрнефтепромразведка и др.). К осени 1941 г. после оккупации Киева и Донбасса противник наступал на Ростов-на-Дону, в случае потери которого возникала угроза захвата Кавказа и Закавказья, богатых нефтью. Впервые после начала войны появилась угроза потери крупных нефтедобывающих районов.

В октябре 1941 г. Государственный комитет обороны (ГКО) постановил прекратить геолого-поисковые и строительные работы в Майкопнефтекомбинате и Грознефтекомбинате. Началась подготовка к демонтажу оборудования и эвакуации. Разбирались трубопроводы Армавир — Туапсе, Краснодар — Туха, Ростов-на-Дону — Грозный. Вывозилось оборудование НПЗ и промыслов — крекинг-установки, дизели, генераторы, турбины, автотранспорт, буровые станки и т.д.¹⁸

¹¹ Сидорено В.П. Войска НКВД на Кавказе в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. ист. наук. СПб, 1999.

¹² Ибрагимбейли Х.М. Битва за Кавказ. Крах операции «Эдельвейс». М.: Вече, 2012.

¹³ Рябченко А.Г. Органы внутренних дел и государственной безопасности Северного Кавказа в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... докт. ист. наук. Славянск-на-Кубани, 2006.

¹⁴ Чугунов А.И. Документы о подвигах воинов-чекистов в Великой Отечественной войне // Советские архивы. 1975. № 6.

¹⁵ Мозохин О.В. Эвакуация населения, объектов промышленности и культурных ценностей из прифронтовой зоны в годы Великой Отечественной войны // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. 2018. № 1(12). С. 20–37.

¹⁶ Тоцкойнов А.Г. Органы НКВД Краснодарского края в Великой Отечественной войне (1941–1945 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2004.

¹⁷ Зайцев В.П. Участие органов внутренних дел Кубани в битве за Кавказ в годы Великой Отечественной войны. Краснодар, Традиция, 2007.

¹⁸ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 55. Л. 89.

Для ускорения демонтажа использовались возможности партийных органов Краснодарского края. В частности, по распоряжению ГКО¹⁹, партийные организации с октября 1941 г. выделяли на демонтаж предприятий Наркомнефти людей и транспорт²⁰: 21500 рабочих, 426 тракторов и около 70 автомобилей ежедневно.

Количество используемой техники и персонала позволяет оценить масштабы демонтажных работ и объемы вывозимого имущества.

Чтобы быстрее завершить эвакуацию, погрузочно-разгрузочные работы на станциях железных дорог и в цехах проводили круглосуточно, с нарушением режима светомаскировки. Круглосуточная работа стала возможной благодаря специальному распоряжению СНК для Наркомнефти и подразумевала выполнение ряда технических требований, например, обеспечить отключение света при воздушном налете.

Эвакуацию пытались ускорить всеми доступными способами, в том числе с помощью поощрений сотрудников. В конце ноября 1941 г. Нарком нефтяной промышленности подписал приказ о прогрессивной системе оплаты труда при демонтажных и погрузочных работах. При выполнении нормы работы на 200% и 400% вся бригада получала премию в размере 50% и 100% от стоимости работ соответственно.

Однако часть имущества была непригодна к эвакуации. В случае прорыва фронта противник мог захватить нетранспортируемые объекты, например, фонд скважин, и наладить добычу углеводородов.

В наркомате нефтяной промышленности для недопущения захвата непригодного к эвакуации имущества разработали ряд документов, регламентирующих порядок уничтожения и долгосрочного вывода из строя объектов нефтяной промышленности. Уничтожение или вывод из строя стали единственными мерами, позволившими не допустить захвата действующих нефтяных месторождений немецкой армией.

Ликвидация объектов нефтяной промышленности в 1941 г. регламентировалась несколькими инструкциями: инструкция²¹ «По подготовке к организации длительного вывода из строя нефтедобывающих предприятий, в связи с угрозой перехода их в руки

¹⁹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 9. Д. 16. Л. 3.

²⁰ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 9. Д. 16. Л. 4.

²¹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 2.

врага», инструкция²² «Экстренного вывода из строя предприятий и нефтескважин на случай чрезвычайного военного положения», инструкция²³ «По уничтожению нефтеперерабатывающих заводов в случае подхода к ним противника».

Уничтожение объектов осуществлялось в два этапа: подготовительный и ликвидационный. Выполнение любых мероприятий и рекомендаций по подготовке и осуществлению ликвидации допускалось только после специального указания Народного комиссара, уполномоченного Наркомнефти или по требованию военных властей²⁴.

На подготовительном этапе²⁵ составлялся план ликвидации всех скважин (действующих, находящихся на ремонте или в стадии бурения); план эвакуации всего ценного оборудования, материалов, технической документации; подбирались технические методы уничтожения скважин; формировались ликвидационные бригады.

Ценное оборудование — буровые станки, металлорежущие станки, автотранспорт, двигатели, цветные металлы, компрессоры и контрольно-измерительные приборы — вывозилось в первую очередь. Все, что вывести было невозможно, подлежало порче и уничтожению, но при наличии возможности руководителям следовало стремиться вывезти все имущество²⁶.

Разработкой технического решения для ликвидации скважин занимались сотрудники технических и геологических отделов трестов. Методика была индивидуальной для каждого месторождения. Требовалось найти такое техническое решение, которое лишило бы противника возможности восстановить скважины, но позволило бы сохранить месторождение и вести его разработку после освобождения оккупированной территории. В случае недостатка времени и наличия угрозы захвата промыслов немецкими войсками, разрешалось идти на крайние меры и уничтожать месторождения без возможности восстановления. Например, метод вскрытия мощных притоков воды в скважинах лишал противника всякой возможности восстановить добычу, но его использование повлекло бы полную потерю месторождения.

²² РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 5.

²³ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 8.

²⁴ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 10. Л. 5.

²⁵ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 2.

²⁶ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 4.

Руководитель предприятия подбирал людей в ликвидационные бригады по своему усмотрению, рекомендовалось отдавать предпочтение коммунистам и комсомольцам²⁷. Он же обеспечивал вывоз всех сотрудников бригад в тыл после выполнения задания.

Для нефтеперерабатывающих заводов существовали отдельные указания²⁸ — их следовало взрывать (если оборудование не вывезено), в случае сдачи города или места, где расположен НПЗ. Нефтепродукты, которые не были вывезены, сжигались или спускались по канализационной системе.

Директор НПЗ совместно с главным инженером и начальником специального отдела разрабатывали план взрыва предприятия. Взрывные работы осуществлялись взрывными командами, которые формировались директором завода из сотрудников НПЗ. Команда возглавлялась главным инженером, главным механиком, секретарем партийной организации или начальником специального отдела. В состав команды в обязательном порядке включались начальники цехов, так как они знали, какое имущество вывезено, а какое следует уничтожать в первую очередь. Общее руководство ликвидацией завода осуществлялось директором, который нес личную ответственность за уничтожение предприятия.

Лица, включенные в взрывную команду, могли не знать о своей роли вплоть до начала ликвидации. Директору разрешалось приступить к уничтожению завода и оповещению лиц, назначенных в состав взрывных команд, только в двух случаях — по распоряжению коменданта города или после получения приказа от Наркома нефтяной промышленности.

Во избежание препятствий к перемещению войск Красной Армии, порядок ликвидации завода и спуск горящих нефтепродуктов в канализацию, реку или море согласовался с местным военным командованием. Уведомление военных происходило через директора завода, который информировал представителя Наркома нефтяной промышленности или представителя ГКО. Далее информация передавалась командованию фронта.

В инструкциях Наркомнефти²⁹ приводились конкретные технические рекомендации, касающиеся вывода из строя оборудования: крекинг-установок, перегонных установок, резервуаров, исследовательских лабораторий, водоснабжения, электроснабжения,

²⁷ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 3.

²⁸ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 8.

²⁹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 9.

нитраторов и т.д. Инструкция дополнялась детальными (вплоть до мелких технических подробностей) указаниями, методикой ликвидации и порчи фонда скважин, нефтяных емкостей, насосных станций, электрохозяйства, буровых станков и т.д. В инструкциях предлагалось решение для большого количества возможных вариантов развития событий, что существенно упрощало задачу бригад по ликвидации.

Успешные контрнаступления Красной армии под Москвой и Ростовом-на-Дону позволили на время отказаться от планов уничтожения предприятий Наркомата нефтяной промышленности. Эвакуация Грознефтекомбината и Майкопнефтекомбината были свернуты. Имущество, находившееся в пути, задерживалось и отправлялось на станции первоначального отправления. Демонтаж нефтепроводов и продуктопроводов также прекращался. Предписывалось вернуть все отгруженное оборудование продуктопровода и разработать план его восстановления.

В Наркомате нефтяной промышленности по результатам демонтажа и уничтожения был проведен анализ выполненных работ по демонтажу и подготовке объектов к уничтожению. В декабре 1941 г. в ликвидационные инструкции внесли корректировки и рекомендации, предложенные сотрудниками Майкопнефтекомбината и Грознефтикомбината (в число которых входили сотрудники НКВД, инженеры и техники), осуществлявшими демонтаж оборудования и подготовку предприятий к полному выводу из строя.

Планы уничтожения предприятий нефтяной промышленности вновь обрели актуальность через несколько месяцев. Немецкое командование, оправившись от поражения под Москвой, приступило к разработке плана кампании 1942 г. К началу апреля 1942 г. вышла директива № 41 с кодовым названием «План Блау». Одной из целей немецкого наступательного плана был захват нефтяных месторождений Кавказа и Закавказья.

В апреле 1942 г. начальник Главного разведывательного управления (ГРУ) Генерального штаба Красной Армии А.Ф. Панфилов обратился³⁰ в Народный комиссариат нефтяной промышленности с просьбой предоставить описание различных способов вывода из строя или порчи наиболее важного оборудования нефтепромыслов и нефтеперегонных заводов. Панфилов запрашивал от Наркома нефтяной промышленности И.К. Седина инструкцию по уничтожению, рассчитанную на одного-двоих исполнителей низкой

³⁰ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 103. Л. 1.

квалификации. Для ГРУ было важно, чтобы предложенные методы отвечали следующим требованиям:

- 1) эффективность порчи или разрушения объектов;
- 2) возможность скрытного применения способа порчи или разрушения;
- 3) доступность и простота средств, вызывающих порчу или разрушение.

Интерес ГРУ Красной Армии к инструкциям по уничтожению нефтяных предприятий появился почти сразу же после подписания немецкого плана наступления на Сталинград и Кавказ. Исходя из просьбы начальника ГРУ Красной Армии, можно предположить, что планы противника стали известны советскому командованию, и оно решило заранее подготовиться к уничтожению объектов нефтяной промышленности в районах, которые могут быть захвачены противником. Таким образом, возникновение необходимости уничтожения нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий Северного Кавказа и Закавказья рассматривалась военным командованием еще до окружения под Харьковом в мае 1942 г.

После окружения советских войск под Харьковом, ГКО в своем постановлении³¹ № 1828сс от 29 мая 1942 г. обязывал НКВД СССР и Наркомат нефтяной промышленности подготовить предприятия Майкопнефтекомбината к выводу из строя³². Со стороны НКВД подготовительными работами руководили «тройки» в следующем составе: оперативный работник НКВД, руководитель предприятия, секретарь партийной организации.

Приказ Наркома нефтяной промышленности³³ № 68сс от 30 мая 1942 г. устанавливал состав оперативной группы из работников Наркомата, командированных в Майкопнефтекомбинат. Группу возглавил заместитель народного комиссара Н.К. Байбаков, в нее вошли сотрудники Наркомата нефтяной промышленности: Боксерман, Еременко, Тимофеева, Славина. Главная задача группы заключалась в разработке специальных технических мероприятий и подготовке к выводу из строя объектов Майкопнефтекомбината совместно с НКВД и местными партийными органами. Разработанные методики специальных мероприятий разрешалось проводить по указанию

³¹ РГАСПИ. Ф. 644, Оп. 1. Д. 36. Л.170.

³² *Мальшева Е.М.* Органы НКВД и КГБ в политической системе СССР в годы Великой Отечественной войны // Вестн. АГУ. 2006. № 1. С. 39.

³³ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 88. Л. 99.

Военного Совета Северо-Кавказского фронта. Группа Байбакова начала работать сразу после прибытия в Майкоп.

Судя по воспоминаниям³⁴ Н.К. Байбакова, Сталин оставлял право принятия решения об уничтожении нефтяных промыслов и оборудования за Байбаковым и командующим Северо-Кавказским фронтом, которым следовало решить вопрос на месте исходя из ситуации на фронте.

Задача Байбакова не ограничивалась подготовкой нефтяных месторождений и НПЗ к уничтожению. От него требовалось проанализировать существовавшие методы ликвидации, дополнить их при необходимости и наладить взаимодействие ликвидационных бригад с подразделениями НКВД и военными формированиями по вопросу уничтожения объектов нефтяной промышленности.

Для решения задач по подготовке и уничтожению объектов требовалось найти такие организационные формы построения ликвидационного аппарата, которые бы обеспечили гибкое руководство этой сложной работой, наиболее правильную расстановку сотрудников ликвидационных бригад, и позволили бы осуществить специальные мероприятия в короткий срок небольшими по численности ликвидационными бригадами.

Разработка руководства по проведению специальных мероприятий на предприятиях Наркомата нефтяной промышленности началась в июне 1942 г. Окончательная разработка технических вопросов, касающихся вывода из строя добывающих скважин, буровых станков, хозяйства нефтепромыслов, нефтеперерабатывающих заводов и другого имущества, происходила в августе-сентябре 1942 г. в Баку.

При разработке руководства по проведению специальных мероприятий была сформирована комиссия, в которую вошли³⁵ от Азнефтекомбината — главный инженер С.А. Везиров, главный геолог заместитель главного геолога Е.Я. Дмитриев, начальник отдела нефтедобычи П.Х. Петросов, начальник отдела компрессорного хозяйства Я.А. Белоусов, заместитель начальника комбината В.С. Мелик-Пашаев; от треста Лениннефть — главный инженер А.П. Карасев, начальник отдела нефтедобычи С.Г. Овнатанов, директор конторы капитального ремонта Е.Ф. Денисов; от треста Орджоникидзенефть — главный механик Г.Х. Мхчян; от треста Сталиннефть — инженер И.К. Наумов; от АзНИИ заведующий

³⁴ Байбаков Н.К. От Сталина до Ельцина, М.: ГазОйл пресс, 1998. С. 64.

³⁵ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 3. Об.

энергосектором Н.К. Архангельский, заместитель директора В.С. Гутыря, профессор М.Ф. Мирчинк; сотрудники НКВД СССР и НКВД Азербайджана. Разработанные технические методы были проверены экспериментально на промыслах трестов Лениннефть, Сталиннефть, Молотовнефть, Орджоникидзенефть и Кагановичнефть. Сотрудники нефтяных трестов совместно с оперативниками НКВД проводили лабораторные эксперименты по ликвидации скважин, которые впоследствии отрабатывались в тылу и только потом применялись в реальных условиях³⁶.

ГКО 27 июня 1942 г. принял постановление³⁷ «О подготовке к выводу из строя объектов нефтяной промышленности...» для предприятий Грознефтекомбината. Наркомат нефтяной промышленности 29 июля 1942 года получил распоряжение³⁸ Комиссии по эвакуации при ГКО СССР о необходимости начать эвакуацию оборудования, имущества, а также рабочих и инженерно-технических работников Майкопнефтекомбината. Имущество комбината вывозилось в Баку, размещалось на складах³⁹, а затем силами Наркомморфлота и Наркомречфлота отправлялось в Куйбышев и Сызрань по Каспийскому морю и Волге. Соответствующие распоряжения Наркомморфлот и Наркомречфлот получили⁴⁰ от СНК СССР.

Опираясь на инструкции ноября-декабря 1941 г., на результаты работы сотрудников Майкопнефтикомбината, Грознефтикомбината, группы Байбакова и членов специальной комиссии, НКВД СССР совместно с Наркоматом нефтяной промышленности в сентябре 1942 г. утвердили секретное руководство⁴¹ «По подготовке и проведению специальных мероприятий на объектах нефтяной промышленности». Со стороны НКВД СССР его подписал В.С. Меркулов, а со стороны Наркомнефти — Н.К. Байбаков. Организационная сторона вопроса была разработана НКВД СССР, а техническая — Наркоматом нефтяной промышленности⁴². Предприятия, находившиеся в угрожаемой зоне или вблизи линии фронта, переходили на особую систему управления, призванную обеспечить осуществление специальных мероприятий.

³⁶ *Бесчастнов А.* Чекисты против «Эдельвейса» // Чекисты рассказывают. 1983. № 5. С. 147.

³⁷ РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1, Д. 48. Л. 170.

³⁸ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 90. Л. 1.

³⁹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 90. Л. 6.

⁴⁰ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 90. Л. 80.

⁴¹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 1.

⁴² РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 3. Об.

Согласно принятому регламенту⁴³, для руководства подготовкой и осуществлением ликвидации на нефтяном комбинате создавалась центральная тройка или пятерка, состоящая из руководящего работника местного органа НКВД, руководителя нефтекомбината и председателя партийных органов. В каждом нефтяном районе или тресте создавалась районная тройка, состоявшая из представителей тех же органов.

Если в районе было несколько промыслов, то на каждом промысле создавались промысловые тройки, а в заводском районе — заводские, однако, если промысел или завод в районе один, то заводские и районные тройки не создавались — их функции выполняла районная тройка.

В промысловую (заводскую) тройку входили заведующий промыслом (директор завода), секретарь партийного комитета или партийной организации промысла, а также работник органов НКВД.

Организации работы троек основывалась на территориальном и директивно-командном принципах. Территория промысла делилась на небольшие участки (10–30 нефтяных скважин), завод разделялся по принципу цехов. На каждом из таких участков создавалась объектовая тройка, которая отвечала за уничтожение всех объектов (в том числе не входящих в систему нефтяной промышленности) на ее участке.

Объектовая тройка подчинялась промысловой, промысловая — районной, районная — центральной. Председатели и члены объектовых троек утверждались промысловыми, промысловых — районной, районная — центральной тройкой или пятеркой. Председатель тройки, как правило, работник НКВД⁴⁴.

Планы ликвидации составлялись на уровне объектовой (заводской) и центральной троек (пятерок). Промысловая тройка координировала работу объектовых троек.

В центральной тройке (пятерке) составлялся план, в котором основное внимание уделялось организационным вопросам, касающимся всех предприятий комбината. К таким вопросам относились: перевод сотрудников Наркомата нефтяной промышленности на казарменное положение; прекращение добычи нефти и остановка работы нефтеперегонных заводов; вывоз и уничтожение геолого-технических материалов; эвакуация специалистов; вывод из строя и уничтожение объектов межрайонного значения, которые могут

⁴³ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 4.

⁴⁴ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 4. Об.

повлиять на плановое проведение специальных мероприятий в целом; эвакуация ликвидационных бригад после выполнения специальных мероприятий⁴⁵.

Объектовые (заводские) тройки отвечали за выбор способа уничтожения объекта, формирование ликвидационных бригад, закрепление бригад за конкретными объектами, разработку плана уничтожения и распределение нарядов между ликвидаторами, расчет количества требуемых для ликвидации средств, организацию связи и т.д.

От объектовой (заводской) тройки требовалось организовать работу таким образом, чтобы в уничтожении объектов было задействовано минимальное количество исполнителей. На ликвидацию скважин отводилось 48 часов, а на другие объекты не более 6 часов, в отдельных случаях до 12 часов⁴⁶.

План уничтожения разрабатывался очень детально, составлялись наряды на ликвидацию. В наряде указывались⁴⁷: перечень объектов, подлежащих уничтожению; способ вывода из строя каждого объекта; последовательность выполнения мероприятий; фамилии исполнителей, закрепленных за объектом или группой объектов; расчет времени, необходимого для выполнения специальных мероприятий; необходимые технические средства; пути движения исполнителей к объектам и пути отхода после выполнения специальных мероприятий.

Подробный и четкий план уничтожения объектов, дополненный инструкциями и рекомендациями специального руководства, позволял добиться того, что ликвидацию можно было в случае необходимости осуществить силами работников практически любой квалификации, независимо от того, были ли они заранее оповещены и ознакомлены с планом и методикой или нет.

На практике при наличии времени ознакомление ликвидационных бригад с планом проводилось заранее⁴⁸. Ликвидационные бригады получали наряды-акты от объектовой тройки, члены бригады изучали их, а после ознакомления возвращали. Вплоть до получения приказа, наряды хранились у председателя тройки.

По указанию промысловой тройки объектовая тройка отправляла необходимое количество людей на курсы подрывников,

⁴⁵ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 7.

⁴⁶ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 4. Об.

⁴⁷ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 5.

⁴⁸ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 5. Об.

которые организовывались при промысловой или объектовой тройке.

Перед проведением специальных мероприятий исполнители переводились на казарменное положение, время перевода определяла центральная тройка или пятерка. После перехода на казарменное положение на удостоверения личности исполнителей ставился особый штамп, позволявший беспрепятственно передвигаться по своему нефтяному району. После окончания специальных мероприятий исполнители получали особые пропуска, позволявшие проследовать к пунктам эвакуации⁴⁹. Пропуска получались в объектовой тройке в обмен на акт-наряд с отметками об исполнении, далее акты доставлялись объектовой тройкой в промысловую или заводскую тройку, где получали пропуска для членов тройки в обмен на все исполненные акты.

Особое внимание уделялось эвакуации геолого-технических материалов и специалистов. Документация предприятий разбивалась на три категории: материалы, подлежащие немедленному вывозу; материалы, вывозимые во вторую очередь (так как они необходимы для текущей работы); материалы, подлежащие уничтожению.

Геологи, буровики и лица, знакомые с геологическим строением района, подлежали эвакуации в первую очередь, кроме того, сотрудники НКВД устанавливали и эвакуировали бывших работников Наркомнефти — уволенных или переведенных на другие места работы⁵⁰. Попадание специалистов, знакомых с геологическим строением района, в руки врага могло способствовать восстановлению добычи на оккупированных месторождениях, что было недопустимо.

Руководство по ликвидации рассылались всем районным, промысловым, заводским и объектовым тройкам НКВД и хранилось в негоряемом ящике у председателя тройки⁵¹. Работать с руководством могли все члены тройки. При необходимости с руководством работали сторонние лица, если председатель тройки считал это целесообразным.

Практическая часть специальных мероприятий, впоследствии проведенная в руководстве, была опробована во время уничтожения предприятий Майкопнефтекомбината, Грознефтекомбината и Краснодарского края. При ликвидации этих объектов было от-

⁴⁹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 6.

⁵⁰ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 7.

⁵¹ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 2.

работано взаимодействие Наркомата нефтяной промышленности СССР, Наркомата внутренних дел СССР и военного командования. Для координации ведомств был создан специальный штаб при командующем Северо-Кавказским фронтом, который возглавил начальник экономического отдела УНКВД СССР А.Д. Бесчастный⁵². Одной из задач штаба было взаимодействие между армейскими подразделениями и сотрудниками НКВД. Позже в штаб вошли представители Наркомата нефтяной промышленности из группы Байбакова. Начальник специального штаба получил⁵³ от командующего Северо-Кавказским фронтом чрезвычайные полномочия и особый пропуск, позволяющий беспрепятственно перемещаться по всем ликвидируемым объектам; такие же пропуска получили члены штаба.

Советские войска оставили Майкоп 10 августа 1942 г., скважины довольно крупного Хадыженского нефтепромысла были ликвидированы, а оборудование либо вывезено, либо уничтожено на месте⁵⁴. Краснодар был захвачен 12 августа: цеха нефтеперерабатывающего завода, расположенные в городе, взорвали, а невывезенное оборудование уничтожили. В конце августа 1942 г. немецкие войска захватили Моздок. Существовала угроза потери Грозного и дальнейшего прорыва немецких войск. В конце сентября немецкое наступление было остановлено в районе Малгобека, линия фронта на какое-то время стабилизировалась, и бои приняли затяжной характер. Угроза для бакинских и грозненских промыслов сохранялась вплоть до декабря 1942 г., в ноябре еще продолжался демонтаж оборудования в Грозном⁵⁵.

Опыт ликвидации скважин в Майкопе, Краснодаре и Грозном определил последовательность ликвидации⁵⁶: в первую очередь уничтожались простаивающие скважины, затем скважины в прифронтовых районах, потом малодебитовые скважины, позже всех уничтожались наиболее ценные высокодебитовые скважины. На ликвидацию наиболее ценных скважин тройки отправляли самых опытных или зарекомендовавших себя ликвидаторов.

⁵² Федосеев А.Ж. Роль органов НКВД в организации и проведении эвакуационных мероприятий на территории Краснодарского края в 1942 году // Белые пятна российской и мировой истории. 2012. № 2. С. 113.

⁵³ Там же. С. 119.

⁵⁴ Иголкин А.А. Советская нефтяная политика в 1940-м — 1950-м годах, М.: Ин-т российской истории, 2009. С. 63.

⁵⁵ РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 43. Д. 431. Л. 34.

⁵⁶ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 8.

Скважины разбивались на несколько групп в зависимости от суточного дебита, состояния, назначения и других факторов. В руководстве по ликвидации были подробные рекомендации с методами уничтожения скважин, компрессоров, оборудования промыслов, электростанций и других материальных ценностей⁵⁷.

С августа по ноябрь 1942 г. на Северном Кавказе были ликвидированы более 2500 тыс. скважин, нефтеперерабатывающие заводы Туапсе и Краснодара, демонтированы нефтепроводы, сожжены остатки нефтепродуктов⁵⁸. В Майкопе противнику ничего не досталось. Буровые выведены из строя, добывающие скважины оказались забиты, запасы нефтепродуктов вывезли вместе с оборудованием⁵⁹.

Скважины и другие объекты нефтяной промышленности, находившиеся вблизи линии фронта, были подготовлены к быстрой ликвидации на тот случай, если не удастся остановить немецкое наступление⁶⁰. Однако дальнейшей ликвидации не потребовалось из-за того, что линия фронта стабилизировалась и противник не смог прорваться в Грозный и Закавказье.

Результативность подготовительных мероприятий оказалась высокой благодаря грамотному планированию и разработке простых, но эффективных методов ликвидации. Благодаря своевременному уничтожению удалось не допустить захвата стратегически важных объектов нефтяной промышленности противником. Восстановление выведенных из строя месторождений началось после их освобождения и продолжалось после окончания войны.

Совместная работа НКВД и Наркомата нефтяной промышленности позволила подготовиться к проведению специальных мероприятий на предприятиях нефтяной промышленности и выстроить наиболее подходящую модель управления. Для выполнения задач по уничтожению объектов вводились чрезвычайные органы управления — руководящие тройки, распределенные по территориальному принципу. Территориально-директивный принцип управления позволял эффективно распределять группы ликвидаторов, разграничить сферы ответственности и разрабатывать индивидуальные планы вывода объектов из строя. Подчинение чрезвычайных органов управления единому центру — центральной тройке (пятерке) — обеспечивало эффективное управление в случае резко меняющегося

⁵⁷ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 105. Л. 16–27.

⁵⁸ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 252. Л. 243–244.

⁵⁹ Гречко А.А. Битва за Кавказ. М.: Воениздат, 1968. С. 85.

⁶⁰ РГАЭ. Ф. 8627. Оп. 1. Д. 87. Л. 119.

положения на фронте и в то же время сохраняло относительную гибкость модели чрезвычайного управления.

Организационная структура, предложенная НКВД, способствовала осуществлению эффективного взаимодействия между военными, сотрудниками НКВД и сотрудниками Наркомата нефтяной промышленности. Привлечение небольшого числа надежных исполнителей позволило сохранить подготовку специальных мероприятий в тайне и добиться быстрого выполнения ликвидационных планов после получения соответствующего приказа.

Таким образом, задачу по недопущению захвата противником объектов нефтяной промышленности удалось выполнить в полном объеме небольшими по численности ликвидационными бригадами непосредственно перед оставлением района расположения ликвидируемого объекта. Немецким войскам не удалось захватить действующие скважины, исправное оборудование, топливо и другое имущество Наркомата нефтяной промышленности, что позволяет говорить о высокой результативности выбранных методов и созданной организационной структуры.

Список литературы

Абазатов М.А. Чечено-Ингушетия в годы Великой Отечественной войны, Грозный: Чечено-Ингушское книжное издательство, 1973.

Ахриев А.М. Нефтяная промышленность на Северном Кавказе в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2000.

Байбаков Н.К. От Сталина до Ельцина. М.: ГазОйл пресс, 1998.

Багиров В.С., Бачурин И.Г., Бердовский С.Я. и др. Нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность СССР к 50-летию Октября. М.: Ин-т Российской истории, 1967.

Бесчастнов А. Чекисты против «Эдельвейса» // Чекисты рассказывают. 1983. № 5. С. 147.

Будков А.Д., Будков Л.А. Нефтяная промышленность СССР в годы Великой Отечественной войны. М.: Недра, 1985.

Гречко А.А. Битва за Кавказ, 2-е издание, М.: Воениздат, 1968.

Зайнетдинов Э.А. Нефть победы. Уфа: ЮША, 2016.

Зайцев В.П. Участие органов внутренних дел Кубани в битве за Кавказ в годы Великой Отечественной войны. Краснодар, Традиция, 2007.

Ибрагимбейли Х.М. Битва за Кавказ. Крах операции «Эдельвейс». М.: Вече, 2012.

Иголкин А.А. Советская нефтяная политика в 1940-м — 1950-м годах. М.: Ин-т российской истории, 2009.

Малышева Е.М. Органы НКВД и КГБ в политической системе СССР в годы Великой Отечественной войны // Вестн. АГУ. 2006. № 1. С. 38–46.

Мозохин О.В. Эвакуация населения, объектов промышленности и культурных ценностей из прифронтовой зоны в годы Великой Отечественной войны // Журнал российских и восточноевропейских исторических исследований. 2018. № 1(12). С. 20–37.

Ратушняк В.Н. В минуту тяжких испытаний: Кубань в годы Великой Отечественной войны. Краснодар: Традиция, 2015.

Рябченко А.Г. Органы внутренних дел и государственной безопасности Северного Кавказа в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... докт. ист. наук. Славянск-на-Кубани, 2006.

Салтыков А.Л. и др. Нефтегазовый комплекс в годы Великой Отечественной войны: Науч.-техн. общество нефтяников и газовиков имени И.М. Губкина. М., 1995.

Сидоренко В.П. Войска НКВД на Кавказе в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. ист. наук. СПб., 1999.

Соколов А.К. Советское нефтяное хозяйство 1921–1945. М.: Институт российской истории РАН, 2013.

Тоцкойнов А.Г. Органы НКВД Краснодарского края в Великой Отечественной войне (1941–1945 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2004.

Федосеев А.Ж. Роль органов НКВД в организации и проведении эвакуационных мероприятий на территории Краснодарского края в 1942 году // Белые пятна российской и мировой истории. 2012. № 2. С. 108–130.

Чугунов А.И. Документы о подвигах воинов-чекистов в Великой Отечественной войне // Советские архивы. 1975. № 6.

Шаммазов А.М. История нефтегазового дела России. Уфа: Дизайн ПолиграфСервис, 2001.

И.В. Осипов

ИДЕЙНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДВИЖЕНИЯ ЗА СОЗДАНИЕ УРАЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье рассматриваются идейные истоки и причины возникновения движения за создание Уральской республики на рубеже 1980–1990 гг. Развернувшиеся в данный период дискуссии стимулировали поиск путей преодоления кризисных явлений в государственном устройстве СССР, а после его распада — России. Одним из результатов дискуссий стала идея о разделении России на несколько частей, поддерживавшейся лидерами различных общественных движений. Уральские активисты, обратившись к досоветскому прошлому, позаимствовали символы и риторику уральских и сибирских областников, выступавших за широкую автономию регионов. Ключевым элементом идеологии движения за создание Уральской республики стало представление о необходимости преодолеть национально-территориальный характер устройства государства, провозгласить равноправие субъектов Российской Федерации и перейти к «территориальной основе государственного устройства и управления».

Ключевые слова: Конституция Сахарова, макрорегион, областничество, Уральская республика, федеративное устройство, Э.Э. Россель.

The article examines the ideological origins and causes of the Ural Republic creation movement at the turn of 1980–1990. Debates unfolded in this period were stimulated the search of ways overcoming the crisis phenomena in the political system of the USSR and after its collapse — for Russia. One of the result of the discussions was the idea of dividing Russia into several parts, supported by the leaders of various social movements. Ural activists, referring to the pre-Soviet past, borrowed the symbols and rhetoric of the Ural and Siberian oblasts, which were supporting the broad regional autonomy. A key element of the ideology underlying of the Ural Republic creation movement was the idea of the need to overcome the national-territorial nature of the state structure, to proclaim the equality of the Russian Federation subjects and to move to the «territorial basis of state structure and administration».

Key words: Sakharov's Constitution, macro-region, regionalism, the Ural Republic, federal structure, E.E. Rossel.

Осипов Игорь Вячеславович — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: bonafid74@gmail.com

На рубеже 80–90-х гг. XX в. на территории Советского Союза, а после его распада — России, активность общества и преобразовательная деятельность государства, разбуженных импульсами «перестройки», достигли чрезвычайно высокого уровня. Велись общественно-политические дискуссии по широкому спектру вопросов. Начинания властей, направленные на реформирование управленческого механизма, затрагивали глубинные основы государства и общества. Выдвигались разнообразные предложения по решению вновь возникавших и давно существовавших проблем. Одной из таких проблем стали выявившиеся в этот период сложности в развитии межнациональных отношений и вопросы федеративного устройства. Особенное внимание на эти вопросы было обращено в связи с происходившими в то время национальными конфликтами в ряде регионов СССР.

Острота национального вопроса обнажила проблемы государственного устройства Союза, обусловила радикальный характер предлагаемых решений. Дискуссии велись как в рамках высших эшелонов власти, в столичных кругах, так и в целом по стране, стремительно распространяясь, проникая в различные регионы. При этом, как отмечает А.Ю. Полунов, одной из особенностей политической борьбы конца 1980-х — начала 90-х гг. была высокая степень «этнизации» дискуссий, стремление рассматривать обсуждаемые вопросы через призму этнических проблем¹.

Исследователи отмечают противоречивость формирующегося в этот период российского федерализма при нерешенном национальном вопросе², фактический курс властей на развитие конфедеративных отношений³. Известный правовед О.Е. Кутафин отмечал

¹ Полунов А.Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России // 1991 год: поворот в мировой и российской истории / Под ред. С.Ю. Глазьева и А.Ю. Полунова. М.: Издательство Московского университета, 2018. С. 141–142.

² Шахрай С.М. Федерализм в системе единого конституционного пространства России. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. С. 36; Караетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. С. 110–112; Белякова А.М. К вопросу о некоторых проблемах современного российского федерализма // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 43; Ходяков М.В. Сепаратизм территорий и централизаторский курс государственной власти России в XX в. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского ун-та. 2010. № 1. С. 62–63; Кузиванова О.Ю. Политико-идеологические векторы национальной политики России // Власть. 2015. Т. 23. № 1. С. 40.

³ Алябьева Т.К. Россия: от полураспада к централизации // Вестн. Моск. гос. областного ун-та. Сер. История и политические науки. 2018. № 5. С. 287.

развернувшуюся в начале 90-х гг. «бюджетно-финансовую войну» между федеральными и региональными органами власти⁴.

В настоящей статье рассматриваются идеологические основы, на базе которых развивалось движение за создание Уральской республики. Возникнув на рубеже 1980–90-х гг. в среде общественных активистов, идея создания Уральской республики воплотилась в 1993 г. в реальные действия областных властей по преобразованию регионального управления. Ярким представителем независимой общественной инициативы был А.А. Баков, незадолго до описываемых событий (в 1988 г.) окончивший Уральский политехнический институт, а ключевую роль в создании Уральской республики сыграл занимавший тогда пост главы администрации Свердловской области Э.Э. Россель. По поводу своей роли в развитии движения за создание Уральской республики А.А. Баков отмечал, что их с Росселем отличал «совершенно разный генезис хотя бы потому, что он — опытный советский аппаратчик, а я — человек другой генерации»⁵.

Движение за создание Уральской республики в контексте проектов общегосударственных преобразований 1988–1991 гг.

1 ноября 1990 г. было создано движение «За Уральскую Республику!». На первом этапе своего существования оно не имело четкой организационной структуры и не пользовалось широкой известностью⁶.

По воспоминаниям А.А. Бакова, идея создания республики была навеяна ему соображениями известного политика и экономиста Г.Х. Попова, который предлагал в начале 1990-х гг. для сохранения СССР разделить Российскую Федерацию на несколько крупных регионов — Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Поволжский, Центральный, ввиду того что постоянный конфликт России с союзным руководством не только теоретически угрожал

⁴ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 161.

⁵ Крах республики. А. Баков — о том, почему Свердловская область никогда не станет Чечней. URL: <https://66.ru/news/columnists/200008/> (дата обращения: 16.05.2019).

⁶ Уральский рабочий. 1 ноября 1990 г. (Цит. по: Средний Урал в преддверии Новой России. 1985–1991 гг. Сборник статей, материалов и документов // Автор-сост. А.Д. Кириллов. Екатеринбург: ПАКРУС, 2010. С. 219–220).

единству Советского Союза, но со временем привел к его распаду на практике⁷.

Баков отмечал, что в то время ему, «как и, кстати, ряду лиц из окружения М.С. Горбачева, казалось, что это правильная конструктивная идея. Потому что благодаря ее реализации, как мы считали, можно было сохранить страну, в которой мы родились и выросли»⁸.

Г.Х. Попов в ноябре 1990 г. опубликовал программную статью «Что делать?», в которой раскрывалась программа децентрализации (которую он характеризовал как демократическую программу решения национального вопроса). Эту программу предполагалось реализовать в первую очередь, поскольку иначе национальные конфликты не позволили бы осуществить цикл экономических и политических преобразований. В рамках программы национального переустройства автор предлагал уравнивать в правах союзные и автономные республики. В связи с этим ставился вопрос: должны ли автономные республики входить в состав РСФСР либо СССР, либо туда и туда? Попов предлагал следующее решение, состоящее из двух этапов.

– Текущий период: если ставшие самостоятельными бывшие автономные республики хотят остаться в РСФСР — они остаются в РСФСР и одновременно становятся членами Союза. Их границы в РСФСР — внутреннее дело РСФСР. Но если они захотят выйти из РСФСР и остаться только в СССР — такое решение потребует проведения референдума и уточнения границ (включая случаи не только сокращения территории, но и присоединения соседних районов, в которых преобладает данная этническая группа).

– В будущем: все республики станут членами Союза и заключат между собой договор. Потребности входить в РСФСР и затем через него в СССР у них не будет.

Г.Х. Попов предполагал, что после завершения переходного периода СССР сохранится в виде нескольких уровней союза. «Первый: внутри России и Украины, возможно, Казахстана. В России — в силу ее масштабов — могут появиться особые федеральные территории (земли) — Северная Россия, Южная Россия, Поволжье, Урал, Сибирь, Дальний Восток, Центральная Россия. ... В составе Украины — как минимум три украинские земли: западная, восточная, центральная. Не исключены изменения такого типа и в Казахстане.

⁷ Баков А.А. Демократия по-русски. Записки бывшего гражданина СССР. URL: https://ridero.ru/books/demokratiya_po-russki/ (дата обращения: 16.05.2019).

⁸ Там же.

Внутри этих республик — самые тесные связи, все славянские республики — русские, украинские, белорусские — образуют второй уровень объединения. Затем будет третий круг: тесный экономический и политический союз, в который войдут и бывшие автономии РСФСР, и ряд других республик. Будет, очевидно, и четвертый уровень СССР: в виде своего «общего рынка», в который могут войти и республики, ставшие полностью независимыми»⁹.

Г.Х. Попов в своих рассуждениях о дефедерализации предлагал модель, существенно отличающуюся от той, которая разрабатывалась во властных структурах. Называя последнюю «аппаратным вариантом дефедерализации», в основе которой лежит идея суверенитета республик, автор подвергал ее критике по нескольким причинам, в числе которых было утверждение о том, что границы между республиками не совпадали с зонами расселения основных этнических групп, что неизбежно должно было порождать межнациональные конфликты. Модель, предлагаемая Поповым, основывалась на идее, выдвинутой академиком А.Д. Сахаровым: «ориентироваться не на границы, а на нации при выборе депутатов союзного парламента». Главным в этой идее Попов считал «непризнание нынешних границ республик в качестве мерил при демонтаже СССР»¹⁰.

Выражением основных идей А.Д. Сахарова явился разработанный им проект Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии (далее — Союз)¹¹. Согласно этому проекту Союз представлял собой добровольное объединение суверенных республик Европы и Азии.

Сахаров предлагал следующую модель территориального устройства Союза: «Первоначально структурными составными частями Союза являются Союзные и Автономные республики. Национальные автономные области и Национальные округа бывшего СССР. Бывшая РСФСР образует республику Россия и ряд других республик. Россия разделена на четыре экономических района — Европейская Россия, Урал, Западная Сибирь, Восточная Сибирь. Каждый экономический район имеет полную экономическую само-

⁹ Попов Г.Х. Что делать? О стратегии и тактике демократических сил на современном этапе. М.: СП Ланит и Московская правда, 1990. С. 36–37.

¹⁰ Там же. С. 16–17.

¹¹ Сахаров А.Д. Проект Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии. URL: https://www.yabloko.ru/Themes/History/sakharov_const.html (дата обращения: 16.05.2019).

стоятельность, а также самостоятельность в ряде других функций в соответствии со Специальным протоколом» (ст. 25).

Таким образом, в проекте Сахарова содержалось положение о делении России на четыре экономических района. При этом из ее состава исключался «ряд республик». Однако проект Сахарова существовал в нескольких вариантах. В посмертном издании «Конституционные идеи Андрея Сахарова», опубликованном в 1990 г., основные предложения, выдвинутые академиком, приводились, по словам историка и общественного деятеля Л.М. Баткина, в «более позднем, и, следовательно, единственно верном (аутентичном) варианте». В этом варианте ст. 25 изложена в другой редакции и отсутствуют положения о делении РСФСР на экономические районы¹².

Идеи А.Д. Сахарова и Г.Х. Попова возникли не сами по себе, они во многом были отражением исторической ситуации и разворачивавшимися в тот момент дискуссиями. Современный исследователь А. Магун отмечает, что сахаровский проект конституции интересен своим переходным характером. «Конституция Сахарова ... не абстрактна, а отсылает к конкретному историческому опыту»¹³.

Не менее радикальные идеи и решения выдвигались в высших эшелонах государственной власти за два года до публикации сахаровской «Конституции Союза». Объявленная Генеральным секретарем М.С. Горбачевым политика перестройки и гласности в конце 1980-х г. поощряла рассуждения о причинах разворачивающихся межнациональных конфликтов на территории СССР, и задавала тон в обсуждении кризисных явлений в экономике и проявляющихся признаках сепаратистских настроений в республиках.

Дискуссии о федеративном устройстве и межнациональных отношениях вышли на новый уровень на XIX Всесоюзной конференции КПСС в 1988 г. М.С. Горбачев в своем докладе уделил значительное внимание вопросам межнациональных отношений, отметив необходимость оценки нормативных актов, регулирующих

¹² См.: «Статья 25. Первоначально структурными составными частями Союза являются Союзные и Автономные республики. Национальные автономные области и Национальные округа бывшего СССР. Национально-конституционный процесс начинается с провозглашения независимости всех национально-территориальных структурных частей СССР, образующих суверенные республики (государства). На основе референдума некоторые из этих частей могут объединяться друг с другом. Разделение республики на административно-экономические районы определяется Конституцией республики». (Конституционные идеи Андрея Сахарова: Сборник / Сост. Л.М. Баткин. М.: Новелла, 1990. С. 9).

¹³ Магун А. На сгибе революции: Конституция Сахарова в контексте проблемы политической репрезентации // *Ab Imperio*. 2004. № 4. С. 399–406.

взаимодействие Союза и республик, на предмет их соответствия «нынешним условиям, задачам и потребностям нашего многонационального общества, уровню развития демократии». Подобная оценка, по мнению Генерального секретаря, потребует уточнения положения, прав и обязанностей союзных, автономных республик и других национальных образований¹⁴.

Как отмечают современные исследователи, вопрос о разукрупнении РСФСР рассматривался на высших уровнях власти. 14 июля 1989 г. на заседании Политбюро ЦК КПСС обсуждался вопрос о децентрализации управления в РСФСР с созданием 6–7 регионов, наделенных равными правами с союзными республиками, но с подчинением Совету Министров РСФСР¹⁵. Однако данный вариант развития не получил поддержки, и был выбран путь расширения прав союзных и автономных республик.

В соответствии с принятым решением в апреле 1990 г. принимаются Законы «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации». Последний документ исследователи называют «детонатором центробежных процессов уже внутри РСФСР»¹⁶. Исследователь В.Н. Круглов отмечает, какой бы ни была цель этого акта, на практике он «взломал» всю сложившуюся к тому времени систему административно-территориального деления России, разрушив иерархию и структуру подчиненности в ее рамках¹⁷.

Примечательным является тот факт, что в политической программе, которая разрабатывалась для Б.Н. Ельцина в 1989–1990 гг., когда он баллотировался в народные депутаты СССР и РСФСР, содержались положения, отражавшие проходившую дискуссию: «Провести реформу национально-государственного устройства

¹⁴ Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Горбачева М.С. «О ходе реализации решений XXVII Съезда КПСС и задачах по углублению перестройки» // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической Партии Советского Союза. 28 июня — 1 июля 1988 года. Стенографический отчет. В двух томах. Т. 1. М.: Издательство политической литературы. 1988. URL: <http://soveticus5.narod.ru/455/soxix101.htm#019gg> (дата обращения: 16.05.2019).

¹⁵ История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999). В 2 ч. Ч. 1. М.: Фонд современной истории; Издательство Моск. ун-та, 2012. С. 45.

¹⁶ Там же. С. 169–170.

¹⁷ Круглов В.Н. Формирование территориального устройства РСФСР: административные, экономические и национальные аспекты (1918–1992 гг.) // Труды института российской истории РАН. 2015. № 13. С. 234.

РСФСР. Каждому народу России — реальное право на самоопределение». Нашло отражение и положение о возможности образования самостоятельных территориальных образований в РСФСР: самоуправляемые социально-экономические территории и регионы: Центральная Россия, Север, Юг, Урал, Сибирь, Дальний Восток¹⁸.

Итак, в последние годы существования СССР развернулась широкая дискуссия о государственно-территориальном устройстве. В дискуссию были вовлечены широкие слои населения. Исходящие от разных групп населения предложения, выносимые на поверхность общественно-политического обсуждения, зачастую совпадали и пересекались, присутствовали в проектах сторонников различных путей развития страны. Идея о создании макрорегионов, обладающих широкими правами и самостоятельностью, получила широкое распространение среди государственных и общественных деятелей, нашла сторонников на Урале и стала реализовываться «снизу».

Наследие областников в уральском региональном движении 1990-х

На рубеже 1980–1990-х гг. в Свердловске разворачивается поиск региональной идентичности. Стремясь расширить свою деятельность, привлечь новых сторонников и повысить уровень общественной узнаваемости, уральские активисты использовали свой флаг, печатали деньги и выпускали журнал.

Флаг Уральской республики включал три равновеликие горизонтальные полосы: верхняя — белого, средняя — зеленого и нижняя — черного цвета. Бело-зеленый флаг (две равные части, разделенные по диагонали) использовался сибирскими областниками в XIX в. Флаг из двух равных горизонтальных полос — белой и зеленой — использовался в период существования Временного Сибирского правительства. Исследователями отмечается, что именно такое полотнище было поднято над Екатеринбургом после его взятия отрядами сибирской армии и Чехословацкого корпуса в июле

¹⁸ За культурное и экономическое возрождение народов России (Предвыборная программа Б.Н. Ельцина — кандидата в народные депутаты РСФСР). (Цит. по: Исаков В.Б. Парламентский дневник-1990, 1995–2012. URL: https://pravo.hse.ru/data/2012/06/23/1256122852/14_Три%20встречи%20с%20Ельциным.pdf. (дата обращения: 15.05.2019); *Ельцин Б.Н.* Предвыборная программа Б.Н. Ельцина. Архив Ельцин Центра. Ф. 6. Оп. 1. Д. 8. Л. 13–42. URL: <https://yeltsin.ru/archive/paperwork/8577/> (дата обращения: 15.05.2019).

1918 г. Примечательно, что после образования в августе 1918 г. Временного областного правительства Урала его постановлением № 6 от 23 октября 1918 г. «О флаге области Урала» был утвержден флаг из двух равных горизонтальных полос зеленого и красного цветов¹⁹.

«Республику пришлось выдумывать, — вспоминал Баков — у нас же не было ни истории, ни языка, ни культуры. В 1991 году мы начали выпускать журнал «Уральский областник», а ведь никаких уральских областников не было»²⁰.

Стремление «выдумать историю», опираясь на некоторые реальные элементы прошлого, отразилось уже в первых публикациях журнала «Уральский областник». В журнале были отмечены «достижения уральских областников»: «созыв в 1917–18 гг. первых Уральских областных съездов Советов, формирование Уральского правительства, объединение уральских земель в единую область с центром в Екатеринбурге, просуществовавшую до 1934 г.». Издатели журнала объявляли себя наследниками общественных и политических деятелей того периода. «Название «Уральский областник» символизирует взаимосвязь идей первых Уральских областников и современного Уральского республиканского движения, является данью памяти Уральским патриотам и выражает региональную направленность нашего журнала»²¹.

Вступительная статья первого номера журнала «К Уральскому вопросу» содержала рассуждения о колониальном положении Урала и невозможности развития и процветания региона «в существующих условиях экономической и политической зависимости». «Уральский край имеет право на самостоятельное место в истории. Экономическая политика Урала должна служить только интересам уральцев, а уральский народ самостоятельно должен распоряжаться собственными огромными богатствами»²². Автор статьи предлагал отвергнуть существовавшую систему отношений между центром и провинцией, признать неизбежным переустройство политической системы государства на принципах федеративно-областной организации. Следующим шагом значилось построение Российского

¹⁹ Государственная символика: история и современность: метод, рекомендации / сост. А.С. Васильева; Свердлов. обл. межнц. 6-ка. Екатеринбург: СОМБ, 2010. С. 9.

²⁰ Герасименко О. Местных ставить нельзя — они договорятся и устроят республику // Коммерсантъ Власть. № 26. 2012. С. 11.

²¹ Уральский областник / Под ред. В. Никифорова. Издательство Уральский рынок. 1991.

²² Никифоров В. К Уральскому вопросу // Уральский областник. 1991. № 1. С. 2.

государства как федерации областей с признанием за ними права на автономию и даже самоопределение²³.

В журнале были опубликованы исторические очерки, документы Временного Областного Правительства Урала, отражавшие эволюцию воззрений на автономию региона.

Современный исследователь В.В. Костюк отмечает, что процесс распада СССР характеризовался ренессансом областничества. В этот период образуются областнические группы в различных сибирских городах, звучат идеи создания Сибирского соглашения для координации взаимоотношений местных советов с центральной властью, формулируются проекты создания Енисейской, Дальневосточной, Тюменской, Уральской республик²⁴.

Собственно, понятие «областничество» исторически связано с движением на территории Сибири в XIX — начале XX в., основоположниками которого считаются выдающиеся общественные деятели и ученые Г.Н. Потанин и Н.М. Ядринцев. «Чем обширнее территория, тяготеющая к одному центру, тем остальное пространство обездоленнее и пустынное в культурном и духовном отношениях. Единственное спасение окраин от опустошающего действия централизации заключается в учреждении областных дум с передачей им распоряжения местными финансами», — писал Г.Н. Потанин в начале XX столетия²⁵.

Идеологи Уральской республики, апеллируя к наследию областнического движения, стремились подчеркнуть историческую преемственность борьбы за региональную автономию в России, связывали свои начинания с опытом прошлого. Уральское областничество наиболее ярко проявило себя в небольшой исторический промежуток времени 1918–1919 гг. Определенный след в истории региона оставило Временное областное правительство Урала (далее — ВОПУ), возникшее в годы Гражданской войны, просуществовавшее несколько месяцев — с августа по ноябрь 1918 г. Инициатором создания правительства был инженер и общественный деятель, лидер уральских кадетов Л.А. Кроль (1871–1931), занимавший в правительстве пост главноуправляющего финансами²⁶.

²³ Там же. С. 4.

²⁴ Костюк В.В. Областничество в истории Сибири (середина XIX — начало XX века). Красноярск: КГИИ, 2016. С. 142.

²⁵ Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири. Томск.: Паровая типо-литография Сибирского товарищества печатного дела, 1907. С. 61–62.

²⁶ Екатеринбург. Энциклопедия. Екатеринбург: Академкнига, 2002. С. 307.

На одном из первых заседаний ВОПУ Кроль сформулировал общее, еще достаточно размытое, видение государственного устройства, отмечая, что Россия, будучи федеративной, должна в то же время быть единой: «Будут ли части России автономными или федеративными, это вопрос будущего, но отдельные части ее должны быть спаяны в одно целое и центральное правительство должно обладать широкими полномочиями»²⁷.

Одной из главных задач правительства, как отмечается в воспоминаниях Кроля, была борьба за автономию Урала²⁸, выступление против недружественных акций других региональных политических центров — самарского и омского правительств. Так, когда сибирское (омское) правительство присоединило Ирбитский уезд к своей территории, Кроль квалифицировал данные действия как аннексию. Он также протестовал против того, чтобы Кыштымский уезд рассматривался как часть Сибири. По мнению Кроля, данная территория входила в состав горнозаводского Урала²⁹.

Когда встал вопрос о подчинении Урала Директории (Временному Всероссийскому правительству), ВОПУ заявило о необходимости сохранения автономии региона. Выдвигались требования созыва областного представительного органа, сохранения в силе изданных ВОПУ законов и др. Уральское правительство представило Директории доклад, «рассматривающий вопрос со всех сторон и обосновывающий, как наши претензии на автономию, так и на границы Урала»³⁰.

Отношение руководства ВОПУ к Уралу как политико-географическому субъекту на территории России выражено в записке «О территории Урала и его политических границах». Авторы записки отмечали, что Урал должен образовывать особую область³¹. В связи с этим выдвигались следующие предложения:

²⁷ Протокол заседания комиссии по выработке платформы и организации Уральского областного правительства от 1 августа 1918 г. // Государственный архив Свердловской области (ГА СО). Р. 569. Оп. 3. Д. 1. Л. 2.

²⁸ *Кроль Л.А.* За три года (воспоминания, впечатления, встречи) // Владивосток. Издательство Свободная Россия», 1921. С. 71.

²⁹ *Кохановский А.А.* «Правительство трех уездов» как опыт уральской государственности периода начала Гражданской войны // Документ. Архив. История. Современность. Сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2017. № 17. С. 26.

³⁰ *Кроль Л.А.* За три года (воспоминания, впечатления, встречи). С. 153.

³¹ Записка «О территории Урала и его политических границах». Государственный архив Свердловской области (ГА СО). Ф. Р 569. Оп. 2. Д. 3. Л. 120.

1) установить для Урала особую модель отношений с центральной властью, учитывая значение уральской промышленности для экономики России;

2) руководствоваться принципами единства промышленного хозяйства Урала при установлении административно-территориальных границ региона³².

При определении границ региона авторы записки опирались на выводы известного исследователя, географа и этнографа К.Д. Носилова. Ядром автономии, с точки зрения авторов, должны были стать территории Пермской, Уфимской, Оренбургской, Вятской губерний, охватывающих «горнозаводскую систему хозяйства Урала в полном объеме и во всех его разветвлениях и сельскохозяйственных элементов, взаимно связанных между собой». В состав автономии также должны были войти весь Северный и Полярный Урал с прилегающими к ним с востока и запада районами³³.

В период подъема движения за автономию региона в Екатеринбурге в конце 1918 г. было создано «Общество уральских областников», а также выходили областнические газеты «Урал», «Горный край», «Наш Урал». Уральская интеллигенция, объединенная идеями областничества, ставила перед собой культурно-просветительские цели и задачи³⁴. В статье «К автономии Урала» К.Д. Носилов, говоря об экономико-географической целостности региона, отмечал, что «Уральская автономия, действительно, должна быть гвоздем России, образцом ее управления, примером ее благоустройства»³⁵. Ранее подобный взгляд о будущем развитии Сибири выражал Г.Н. Потанин: «если бы развитие жизни в областях было бы поставлено в более независимое от центра положение, Сибирь в некоторых случаях могла бы послужить почвой для полезных политических опытов, стать примером для других областей и сделаться опорой для развития демократических учреждений в европейской России»³⁶.

³² Там же. Л. 121.

³³ Екатеринбург за двести лет. (1723–1923). Екатеринбург. Издательство: Юбилейная комис. Екатеринбургского гор. совета рабочих и красноармейских депутатов, 1923. С. 94.

³⁴ Казакова-Анкаримова Е.Ю. Идеология областничества как фактор формирования региональной идентичности (на примере Сибири и Урала) // Вестн. Вятского гос. ун-та. 2014. № 12. С. 48.

³⁵ Там же.

³⁶ Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири. Томск: Паровая типо-литография Сибирского товарищества печатного дела, 1907. С. 64.

Итак, в период кризиса российской государственности после революционных потрясений 1917 г. на Урале была развернута деятельность, направленная на формирование единого уральского региона с широкой автономией. Спустя 70 лет в разгар общественно-политических дискуссий о модели государственно-территориального устройства и развития на Урале вспомнили об историческом опыте досоветского кризиса государственности и попытались сформировать региональное движение, направленное на мобилизацию местного населения, используя наследие прошлых лет.

Идейные аспекты Уральской республики Э.Э. Росселя

В 1993 г. власти Свердловской области заняли активную позицию при разработке новых подходов к территориальному устройству государства. Областные лидеры реализовали попытку создания Уральской республики. 1 июля 1993 г. была принята Декларация об изменении статуса Свердловской области, а 27 октября одобрен проект Конституции Уральской республики³⁷. Рассмотрим причины и основания для принятия данных мер, выдвигавшиеся официальными лицами Свердловской области.

В Декларации об изменении статуса отмечалось, что создание Уральской республики преследует цель укрепления целостности РФ и призвано служить усилению общероссийской единой государственности на основе реализации принципов федерализма, приемлемых для всех субъектов. При этом основными субъектами Федерации должны были стать республики в составе единой России³⁸.

В Информационной записке о провозглашении Уральской республики были изложены политические, экономические, правовые, исторические и природно-географические основания принятия данного решения и предполагаемые последствия³⁹. В документе отмечены следующие политические основания:

- 1) проблема территориально-государственного устройства, порождающая неравноправие граждан;

³⁷ Осипов И.В. Проект создания уральской республики в 1993 г. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. № 3. 2018. С. 151–153.

³⁸ Декларация об изменении статуса Свердловской области от 01.07.1993 г. (Цит. по: Кириллов А.Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития. 1990–1997 гг.). Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1997. С. 119–121).

³⁹ Информационная записка о провозглашении Уральской республики (Цит. по: Кириллов А.Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития. 1990–1997 гг.). С. 121–124).

- 2) обострение национального вопроса и угроза целостности единому государству;
- 3) противоречивость новой российской государственности и старой формы отношений центра и регионов;

Авторы записки указали следующие экономические основания для повышения статуса области:

- 1) неравные материальные условия жизни граждан при неравноправии субъектов;
- 2) достаточность экономического потенциала области для развития;
- 3) повышение самостоятельности области позволит перестроить экономику в пользу социокультурной сферы, ориентированной на человека⁴⁰.

Интерес представляет часть записки, посвященная описанию последствий повышения статуса Свердловской области. Среди политических последствий указываются следующие:

- 1) содействие дальнейшему развитию демократического процесса в России, равноправию граждан вне зависимости от места их проживания и национальности;
- 2) выравнивание в правах всех субъектов федерации и тем самым уход от наличия в стране «обиженных», «униженных», «неполноценных» регионов может остановить дезинтеграционные процессы и укрепить территориально-государственную целостность страны.

В качестве возможных экономических последствий было отмечено, что повышение статуса создаст условия для улучшения ситуации в области, ускорения проведения реформы, будет способствовать улучшению материального положения жителей области за счет перераспределения доходов между центром и регионом в пользу последнего.

Анализируя данный документ, в особенности, те причины и последствия, которые были перечислены в нем, можно сделать вывод, что ключевыми факторами, запустившими процесс повышения статуса Свердловской области, стали различия в статусе между субъектами Российской Федерации, порождавшие политические и экономические претензии, и национально-территориальный характер государственного устройства страны. Преодоление указанных негативных факторов, по мнению автора записки, могло бы

⁴⁰ Там же. С. 123.

положительно отразиться на экономическом положении жителей области и общем развитии страны и региона.

Исследователи отмечают, что в результате действий свердловских властей формировалась «концепция нового федерализма», основными элементами которой выступали: 1) выравнивание статуса субъектов федерации с постепенным отказом от национально-территориального компонента государственного устройства; 2) бюджетная централизация с переходом к бюджетным отношениям «снизу вверх»; 3) повышение самостоятельности областных и краевых органов государственной власти в проведении экономических реформ, расширение их прав во внешнеэкономической деятельности⁴¹.

Интерес представляет аналитическая записка «О территориальной основе государственного строительства», подготовленная в Комитете по связям с общественными объединениями и изучению общественного мнения Свердловской областной администрации. В документе излагается подход, согласно которому необходимо отказаться от национального компонента в государственном устройстве. Автор записки отмечает, что «искусственная федерализация, в основу которой положен этнический фактор, означает дезинтеграцию и расчленение России как органического единства ее народов»⁴².

Описывая негативные стороны советской модели федеративного устройства, составитель записки в целях «погашения этнократического радикализма» предложил формулу «интегрирующей федерации»: центростремительная федерация, которая «не расчленяет, не разделяет, а сочленяет, соединяет народы. Отсюда приемлема формула: Союз народов, федерация территорий».

Таким образом, автор записки делал вывод о необходимости устранения причины разрушения государственности (национально-территориальный принцип строительства государства), в основу государственного строительства должен быть положен территориальный принцип, единицей которого исторически в России была губерния⁴³.

⁴¹ Политическая история Урала и Уральского федерального округа. 1985–2007 гг. Сборник статей, материалов и документов / Автор-сост. А.Д. Кириллов. Екатеринбург: Уральский рабочий, 2008. С. 198–199.

⁴² Аналитическая записка главного специалиста Тюнякина А.Д. «О территориальной основе государственного строительства» 1993 г. // Государственный архив Свердловской области (ГА СО). Ф. 2809-Р Оп. 1. Д. 88. Л. 2.

⁴³ Там же. Л. 8–9.

Все упомянутые документы, имея ряд различий, в целом находились в одном концептуальном поле, были направлены на обоснование политического курса, избранного региональными властями. Как отмечает В.Р. Филиппов, отправной точкой формирования новых подходов к оптимизации российского федерализма являлась критика его этнизированной модели, а также признание внеэтнического территориального федерализма наиболее адекватной формой территориальной демократии в отечественных условиях⁴⁴.

Свердловские власти развернули деятельность по консолидации соседних областей в единый уральский регион⁴⁵. В сентябре 1993 г. на совещании руководителей уральских областей обсуждался вопрос возможного создания на базе нескольких областей Уральской республики. В своем выступлении Э.Э. Россель заявил: «Наша цель — территориальная основа государственного устройства и управления». Исходным пунктом управленческих решений в данной модели становится территориальная общность, под которой понимается «совокупность людей, обладающих единством отношения к земле, на которой они живут». В таких условиях Уральская республика являлась «политическим действием, инструментом строительства Российской Федерации, единой и неделимой»⁴⁶.

По результатам совещания было принято заявление председателей Советов народных депутатов и глав администраций областей, входящих в состав Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского экономического региона, в котором было сказано, что «целью образования Уральской республики является предотвращение распада экономики России, осуществление децентрализации управления, рациональное распоряжение природными ресурсами, собственностью, финансами, проведение эффективной налоговой политики, оказание более значимой социальной поддержки населению»⁴⁷.

⁴⁴ Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М.: ЦЦРИ РАН. 2003. С. 190–191.

⁴⁵ Мошкин С.В. Уральская республика. Хроники // Дискурс-ПИ. Том 10. № 3. Екатеринбург, 2013. С. 105.

⁴⁶ Там же. С. 17.

⁴⁷ Заявление председателей Советов народных депутатов и глав администраций областей, входящих в состав Ассоциации экономического взаимодействия областей Уральского экономического региона // Государственный архив Свердловской области (ГА СО). Р-2809. Оп. 1. Д. 92. Л. 93.

Таким образом, деятельность властей Свердловской области в 1993 г. по созданию Уральской республики осуществлялась в двух пространствах: малом — в границах самой Свердловской области; большом — в рамках нескольких уральских областей (Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская) с приглашением к политической и экономической интеграции Тюменской области. В первом варианте к первопричинам деятельности по созданию республики относили неравноправие субъектов Российской Федерации и стремление преодолеть последствия такого неравноправия. Второй вариант исходил из альтернативного пути построения федеративного государства и опирался на разработки советского времени об экономическом потенциале функционирования макрорегионов и территориальном управлении. В обоих вариантах значимым вопросом ставилась необходимость преодоления этнического характера построения федеративной модели государственного устройства.

Подводя итог, можно выделить следующие идеологические основы, на базе которых разворачивалось в начале 1990-х гг. движение за создание Уральской республики:

1. Уральская республика как элемент новой модели федеративного устройства. В рассматриваемый период внутри государственных структур был сформулирован запрос на новые подходы к организации федеративной модели управления. В качестве одного из решений было предложено деление страны на крупные субъекты.

2. Уральская республика как шаг к преодолению национально-территориального (этнического) характера административного устройства государства.

3. Уральская республика как исторически обусловленный ответ на кризис общероссийской государственности, направленный на децентрализацию и приобретение регионами широкой автономии.

4. Уральская республика как элемент управленческой стратегии, нацеленной на регулирование экономики с использованием научного подхода к организации природно-географического пространства страны.

Подобные подходы служили основой для заявлений и деятельности политических лидеров, участвовавших в 1990–1993 гг. в движении за создание Уральской республики. История данного движения является частью общей истории российского государства первых постсоветских лет, поскольку дискуссии, разворачивавшиеся на Урале, во многом совпадали с основным направлением развития страны в данный период.

Список литературы

Алябьева Т.К. Россия: от полураспада к централизации // Вестн. Моск. гос. областного ун-та. Сер. История и политические науки. 2018. № 5. С. 285–295.

Белякова А.М. К вопросу о некоторых проблемах современного российского федерализма // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 43–47.

Екатеринбург. Энциклопедия. Екатеринбург: Академкнига, 2002.

История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999). В 2 ч. Ч. 1. М.: Фонд современной истории; Издательство Моск. ун-та, 2012.

Казакова-Анкаримова Е.Ю. Идеология областничества как фактор формирования региональной идентичности (на примере Сибири и Урала) // Вестн. Вятского гос. ун-та. 2014. № 12. С. 46–52.

Каратетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001.

Кириллов А.Д. Урал: от Ельцина до Ельцина (хроника политического развития, 1990–1997 гг.). Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1997.

Костюк В.В. Областничество в истории Сибири (середина XIX — начало XX века). Красноярск: КГИИ, 2016.

Кохановский А.А. «Правительство трех уездов» как опыт уральской государственности периода начала Гражданской войны // Документ. Архив. История. Современность: Сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2017. № 17. С. 21–29.

Круглов В.Н. Формирование территориального устройства РСФСР: административные, экономические и национальные аспекты (1918–1992 гг.) // Труды института российской истории РАН. 2015. № 13. С. 217–240.

Кузванова О.Ю. Политико-идеологические векторы национальной политики России // Власть. 2015. Том. 23. № 1. С. 39–44.

Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.

Магун А. На сгибе революции: Конституция Сахарова в контексте проблемы политической репрезентации // Ab Imperio. 2004. № 4. С. 399–406.

Мошкин С.В. Уральская республика. Хроники // Дискурс-ПИ. Екатеринбург, 2013. Том. 10. № 3. С. 103–107.

Осипов И.В. Проект создания уральской республики в 1993 г. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. 2018. № 3. С. 143–161.

Политическая история Урала и Уральского федерального округа. 1985–2007 гг. Сборник статей, материалов и документов // Автор-сост. А.Д. Кириллов. Екатеринбург: «Уральский рабочий», 2008.

Полунов А.Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М.: Издательство Моск. ун-та, 2018. С. 138–155.

Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М., ЦЦРИ РАН. 2003.

Ходяков М.В. Сепаратизм территорий и централизаторский курс государственной власти России в XX в. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского ун-та. 2010. № 1. С. 62–77.

Шахрай С.М. Федерализм в системе единого конституционного пространства России. Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000.

Правила предоставления статей

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» публикует статьи по теории, методологии и практике управления, результаты прикладных исследований российского и мирового опыта управления; учебно-методические материалы для преподавателей и студентов, изучающих управленческие дисциплины, библиографические обзоры и рецензии; информацию о круглых столах и конференциях.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов, поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения учредителей и редакционной коллегии. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных, географических названий и иных сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» выходит один раз в три месяца.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

Требования к формату текста статей:

- текстовый редактор Microsoft Word (версия 6.0, 7.0, 95, 97, 2000 и т.д.);
- шрифт Times New Roman или Times New Roman Cyrillic 12 кегель;
- полуторный междустрочный интервал;
- поля: 2,54 × 3,17;
- объем рукописи: 10—15 страниц.

Требования к форме предоставления статей:

- текст присылается на электронный адрес редколлегии и в распечатанном виде;
- схемы, рисунки и иной иллюстративный материал необходимо сохранить отдельными файлами и распечатать на отдельных листах.

Статья должна содержать следующие обязательные элементы:

- а) аннотацию (3–5 предложений) и ключевые слова (3–6 слов/словосочетаний) на русском и английском языках;
- б) сведения обо всех авторах — фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, полное название научного или учебного учреждения и его структурного подразделения, контактный телефон и адрес электронной почты автора;
- в) пристатейные библиографические списки (ссылки на цитируемые произведения должны быть оформлены в тексте в виде подстрочных примечаний, а список процитированных произведений должен быть вынесен в конец статьи в виде Списка литературы).

К статье необходимо приложить **рецензию** специалиста в данной области исследования с указанием научной степени, звания и координат рецензента. Помните, что набор текстов в других редакторах или программах, сохранение их на вирусных или дефектных дискетах, а также распечатка без соблюдения требований к шрифту, его размеру, междустрочному интервалу, некачественная печать могут существенным образом усложнить процесс публикации ваших статей.

Материалы сдаются в редколлегию по адресу: 119991, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-НК, факультет государственного управления, ауд. А-701, тел.: (495) 939-53-32; e-mail: Suharevama@sra.msu.ru.

Выплата гонорара за публикации не предусматривается. Плата за публикацию рукописей не взимается.

Рукописи не возвращаются. Рецензии не высылаются. Редакция в переписку с авторами не вступает. Во всех случаях полиграфического брака просьба обращаться в типографию.